



MIA TOIVANEN

Sähköisten asiointipalvelujen
kehittäminen kunnissa



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa B1097, Kanslerinrinne 1, Tampere,
19. päivänä kesäkuuta 2006 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Painettu väitöskirja
Acta Universitatis Tamperensis 1156
ISBN 951-44-6647-0
ISSN 1455-1616

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2006

Puh. (03) 3551 6055
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Sähköinen väitöskirja
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 533
ISBN 951-44-6648-9
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Kiitokset

Ensimmäiseksi tahdon kiittää työni ohjaajaa professori Arto Haveria. Ilman hänen tutkimusaiheeseeni kohdistuvaa mielenkiintoaan en olisi tähän urakkaan varmasti ryhtynyt. Haverin kannustava tuki ja konkreettinen apu ovat olleet korvaamattomia läpi koko tutkimustyöni.

Kiitokset myös tutkimukseni esitarkastajille dosentti Sakari Möttöselle ja dosentti Markku Kiviniemelle, joiden hyvien kommenttien myötä työni sai lopullisen muotonsa.

Olen tehnyt tutkimustyötä kotityöhuoneestani käsin, ja yhteyteni omaan laitokseeni jäi epäsäännölliseksi. Siksi on ollut tärkeää saada huomata useiden henkilöiden auttavan ja tukevan minua tarvittaessa. Erityiskiitos kuuluu amanuenssi Sari Saastamoiselle, jonka puoleen olen voinut kääntyä erilaisissa ongelmissa. Kunnallistieteelliseen viitekehykseen sukeltamisessa erityiseksi avuksi on ollut vapaamuotoisesti toiminut Remppa-ryhmämme eli Jenni Airaksinen, Elina Laamanen, Ilona Lundqvist, Inga Nyholm ja Maarit Sihvonen. Kiitos tuesta ja avusta!

Taloudellisesta tuesta kiitän Valhal-tutkijakoulua. Olen tehnyt tutkimustani sekä täysipäiväisesti tutkijakoulun jäsenenä että sivutoimisesti päivätyöni ohella. Jälkimmäinen tapa osoittautui varsin hitaaksi ja työlääksi. Pidänkin saamaani mahdollisuutta täysipäiväiseen tutkimiseen tämän työn valmistumisen edellytyksenä. Osoitan kiitokset myös Suomen Kulttuurirahaston Uudenmaan rahastolle, jonka avustuksella toteutin tutkimukseni empiirisen osuuden vaatimat haastattelumatkat.

Tutkimus ei olisi valmistunut ilman sen keskeisen aineiston muodostavien tapaustutkimuskuntien myötämielistä suhtautumista tehdessäni haastatteluja. Haluan kiittää myös sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosastoa kyselytutkimukseni toteutukseen saamastani tuesta. Kiitän erityisesti Juhtan pääsihteeri Markku Nenosta.

Etätyön tekemisessä on ollut omat erinomaiset sekä myös haastavat puolensa. Työn yksinäisyyden keventämisestä kiitän Mari Maanosta: opintopiirimme laaja-alaiset keskustelut ovat auttaneet tutkimukseen liittyvissä, toisinaan ristiriitaisissakin tunnelmissa. Työympäristöni viihtyisyyden takasi tutkimusapulaiseni Nero-koira, joka piti mielen virkeänä vaatimalla säännöllistä ulkoilua ja seurusteluhetkiä. Kiitän myös avopuolisoani Pasia, joka on pitkämielisesti katsonut tutkimuspaperikaaokseni leviämistä työhuoneesta kotimme ja mökkimme joka kolkkaan.

Helsingin Punavuoressa 21.5.2006

Mia Toivanen

Tiivistelmä

Kuntien palvelutuotannon tehostamiseen ja laadun parantamiseen kohdistetaan voimakkaita vaateita. Yhdeksi palvelutuotannon uudistamisen välineeksi on noussut informaatioteknologia. Sähköiseen hallintoon ja sähköiseen palvelutuotantoon sen yhtenä osana on liitetty suuria odotuksia. Kuntien palvelutuotannon tukeminen informaatioteknologian keinoin on kuitenkin toteutunut odotettua hitaammin. Sähköiset asiointipalvelut hakevat vielä asemaansa osana julkisten palvelujen järjestämistä.

Tutkimuksessa selvitetään miksi sähköiset asiointipalvelut ovat kehittyneet odotettua hitaammin. Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva ja selittävä vastaten kuntien sähköisen palvelutuotannon organisoinnin nykytilaa, kokemuksia, sähköisen palvelutuotannon motiiveja ja kehittämistä sekä hallinnon rajoja ja yhteistyötä koskeviin kysymyksiin. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu taustoittavassa roolissa olevasta kontingenssiteoriasta ja informaatioteknologian merkitystä palvelutuotannon uudistamisessa tarkastelevista teoreettisista näkökulmista. Empiirinen tutkimusaineisto on koottu kunnille tehdyllä kyselyllä ja viidellä tapaustutkimuksella.

Tutkimuksen hypoteesi on, että on olemassa jännite perinteisen palvelujen organisoinnin ja sähköisten palvelujen tarvitseman organisointitavan välillä. Empiiristen tulosten mukaan hallinnon rajat ovatkin merkittävä este laadukkaan ja tehokkaan sekä taloudellisen sähköisen palvelutuotannon toteuttamiselle. Rakennekysymys ei kuitenkaan noussut niin näkyvästi esille kuin hypoteesissa oletettiin, koska organisointi on pyritty toteuttamaan nykyisten rakenteiden ja rajojen puitteissa. Hallinnon rajojen ylittämistä vaativa tuloksekas yhteistyö osoittautui vähäiseksi sekä kuntien sisällä niiden toimialojen välillä että kuntien kesken. Yhteistyö nähtiin useissa kunnissa mahdolliseksi tai tarpeelliseksi työskentelytavaksi, mutta sen toteuttamiselle nähtiin erilaisia esteitä. Silti tuloksista on pääteltävissä informaatioteknologian soveltamisen parissa tehtävän yhteistyön tarjoavan myös uusia näkemyksiä ja mahdollisuuksia yhteistyöhön. Tutkimustyön etenemisen myötä esiin nousi myös muita kehitykseen vaikuttaneita voimakkaita tekijöitä: irrallisuus muusta hallinnosta ja palvelujen järjestämisestä, henkilöityminen ja johtajuus, asenteet ja teknologian korostunut painoarvo.

Tutkimuksen mukaan sähköisten asiointipalvelujen merkitys kuntien palvelutuotannossa on vielä vähäinen ja vakiintumaton. Useat kunnat vierastavat informaatioteknologian soveltamista palvelutuotannossaan. Ne eivät ole nähneet sähköisestä palvelutuotannosta saavutettavissa olevia hyötyjä, vaikka lukuisat tutkimukset ja selvitykset viittaavat informaatioteknologian mahdollisuuksiin. Koska sähköisten asiointipalvelujen tuotanto on vasta alkutaipaleellaan, eivät suurimmat erot kuntien kehityksessä ilmene niinkään tuotettujen palvelujen määrässä tai laadussa, vaan informaatioteknologian mahdollisuuksien ja sen roolin ymmärtämisessä, asenteissa sekä näiden

muokkaamissa sähköisen palvelutuotannon motiiveissa. Tutkimusten tulosten valossa sähköisiä asiointipalveluja ei ole nähty palvelutoiminnan tukemisen tai palvelurakenteiden uudistamisen keinona, vaan uutena palveluna olemassa olevan palveluvalikoiman täydentämiseksi. Sähköiselle palvelutuotannolle tyypillinen joustava, vapaamuotoinen, henkilöitynyt ja projektimainen toteutustapa on joissain tapauksissa kääntynyt kehityksen hidasteeksi. Sähköisten asiointipalvelujen arkipäiväistämisen ehtona onkin normaalien hallinnollisten toimenpiteiden juurruttaminen myös sähköiseen palvelutuotantoon.

Sammanfattning

Det ställs stora krav på att effektivera och förbättra kvaliteten på serviceproduktionen i kommunerna. Ett av redskapen för att förnya serviceproduktionen är informationsteknologin. Stora förväntningar har kopplats till informationsteknologins betydelse för elektronisk förvaltning och elektronisk serviceproduktion. Stödandet av kommunernas serviceproduktion med hjälp av informationsteknologin har dock gått långsammare än väntat. Tjänster som hänför sig till elektronisk kommunikation söker alltjämt sin plats som en del i arrangerandet av offentliga tjänster.

Avhandlingen utreder orsaken till att tjänster som hänför sig till elektronisk kommunikation har utvecklats i långsammare takt än väntat. Undersökningen är till sin karaktär beskrivande och förklarande och svarar på frågor om organiseringen av kommunernas elektroniska serviceproduktion i nuläget, erfarenheter, motiv för och utveckling av elektronisk serviceproduktion samt frågor rörande förvaltningsgränser och samarbete. Undersökningens teoretiska referensram utgörs av en kontingensteori vars roll är att ge en bakgrund och av en granskning av informationsteknologins betydelse för förnyandet av serviceproduktionen ur ett teoretiskt perspektiv. Det empiriska undersökningsmaterialet består av en enkät som kommunerna fått besvara samt av fem fallstudier.

Hypotesen för undersökningen är att det finns en spänning mellan organiseringen av traditionella tjänster och det sätt att organisera som skulle behövas för elektroniska tjänster. De empiriska resultaten visar att förvaltningsgränser utgör ett betydande hinder för genomförandet av en högklassig och effektiv samt ekonomisk elektronisk serviceproduktion. Strukturaspekten fick dock inte en så synlig roll som antogs i hypotesen eftersom man försökt genomföra organiseringen inom ramen för nuvarande strukturer och gränser. Det framgångsrika samarbete som krävs för att överskrida förvaltningsgränserna visade sig vara ringa såväl mellan de olika sektorerna inom kommunerna som mellan kommunerna. Många kommuner betraktade samarbete som ett möjligt eller nödvändigt arbetssätt, men man upplevde att det fanns olika hinder för att genomföra samarbetet. Av resultaten kan man dock dra slutsatsen att samarbete för tillämpningen av informationsteknologi också erbjuder nya synsätt och möjligheter till samarbete. I takt med att forskningen framskred kom det fram även andra starka faktorer som påverkat utvecklingen: lösrycktheten i förhållande till övrig förvaltning och organisering av tjänster, personifikation och ledarskap, attityder samt den klara övervikten för teknologin.

Undersökningen visar att betydelsen av elektronisk kommunikation inom ramen för tjänster alltjämt är ringa och icke-etablerad. Många kommuner känner sig främmande för att tillämpa informationsteknologi i sin serviceproduktion. De har inte insett fördelarna som kan uppnås genom elektronisk serviceproduktion, trots att många undersökningar och utredningar pekar på

informationsteknologins möjligheter. Eftersom produktionen av tjänster som hänför sig till elektronisk kommunikation alltjämt är i sin linda så visar sig de stora skillnaderna mellan kommunerna inte i kvantiteten eller kvaliteten på de producerade tjänsterna, utan i förståelsen av informationsteknologins möjligheter och roll, attityder samt i motiven för elektronisk serviceproduktion som formats av attityderna. Kommunerna har, i ljuset av forskningsresultaten, inte betraktat tjänster inom ramen för elektronisk kommunikation som ett sätt att stödja eller förnya serviceverksamheten utan som en ny tjänst som kompletterar det befintliga tjänsteutbudet. Tjänster som hänför sig till elektronisk kommunikation har ofta uppfattats som tilläggstjänster, som ett sätt att förbättra kvaliteten på tjänsterna eller höja kommunens image. Det typiska sättet att genomföra elektronisk serviceproduktion, det vill säga fritt, personifierat och projektaktigt, kan bromsa utvecklingen av den flexibilitet som den erbjuder. Ett villkor för att elektronisk kommunikation i anslutning till tjänster ska bli vanligare är att inkorporera normala förvaltningsåtgärder också i den elektroniska serviceproduktionen.

Abstract

High demands are placed on improving the efficiency and quality of municipal service production. Information technology has emerged as one means of effecting this improvement. Great expectations have been raised for electronic administration and in particular for electronic service production. Municipalities are however taking longer than expected to support their service production with information technology. Electronic services are still trying to find their place in the organisation of public services.

This study investigates why electronic services have developed more slowly than expected. The research is descriptive and explanatory in nature, covering the current state of organisation of municipal electronic service production, experiences, and the motives for and development of electronic service production, as well as questions of administrative boundaries and cooperation. The theoretical frame of reference of the research is contingency theory (which provides the background) and the importance of information technology in reorganising service production examined from theoretical viewpoints. The empirical research materials were collected through surveys in the municipalities and five case studies.

The hypothesis of the research is that there is tension between the organisation of traditional services and the form of organisation required by electronic services. According to the empirical results, administrative boundaries are indeed a significant barrier to the achievement of high-quality, efficient electronic services. However, the question of structure did not emerge as clearly as predicted in the hypothesis because the municipalities have strived to implement the services within existing structures and boundaries. Productive cooperation requiring the crossing of administrative boundaries appeared to be infrequent both between the functional areas within municipalities, and between municipalities. Cooperation was considered in many municipalities to be a possible and necessary working method, but various barriers to realising it were seen. Yet the findings also point to new perspectives and opportunities for cooperation in information technology offerings. During

the research work, other powerful factors affecting development of these services emerged: detachment from the organisation of other administration and services, personification and leadership, as well as the value placed on attitudes and technology.

According to the study, the importance of electronic services in municipal service production is still low and its value remains to be established. Many municipalities are still wary of applying information technology to their service production. They have not seen the advantages, although many studies and reports describe the opportunities offered by technology. Although the production of electronic services is only in the early stages, the biggest differences in the development of municipalities are apparent not in the number and quality of services produced, but rather in the understanding of the role and possibilities of information technology, in attitudes and in the resulting motives for implementing electronic services. The study showed that electronic services were not seen as a way to support reorganising service operations or service structures, but as a new way to supplement the existing range of services. Electronic services have often been considered to be additional services, a way to improve the quality of services or the image of the municipality. The free-form, personified and project-like methods of implementing electronic services can turn the flexibility offered by these services into a hindrance to the development process. A prerequisite for making electronic services part of everyday life is the embedding of normal administrative operations in electronic service production as well.

Sisällysluettelo

1	Tutkimuksen johdanto	12
1.1	Lähtökohdat	12
1.2	Tutkimuksen tavoitteiden asettaminen ja aiheen rajaus	13
1.3	Tutkimuksen metodit ja toteutus	18
1.4	Keskeiset käsitteet	21
1.5	Tutkimuksen eteneminen	22
2	Informaatioteknologia ja organisaatioiden muutospain	24
2.1	Toimintaympäristön muutos sähköisten palveluiden tuotannon taustalla.....	25
2.1.1	Systemiteoria toimintaympäristön muutoksen hahmottajana	25
2.1.2	Kontingenssiteoria	26
2.1.3	Kontingenssiteoria tässä tutkimuksessa.....	32
2.2	Informaatioteknologian vaikutus organisaatioihin	35
2.2.1	Informaatioteknologian tuomat muutokset.....	36
2.2.2	Palvelutuotannon uudistaminen.....	39
2.2.3	Re-engineering palvelutuotannon uudistajana	41
2.2.4	Teknologia re-engineering-prosessin keskeisenä tekijänä.....	43
2.3	Informaatioteknologian merkitys organisaatioiden rakenteiden ja rajojen näkökulmasta.....	48
2.3.1	Aika- ja paikkakäsitteiden merkitysten pieneneminen	52
3	Sähköiset asiointipalvelut kunnallishallinnon uudistajana	53
3.1	Julkishallinnon verkkopalvelut.....	53
3.1.1	E-government	53
3.1.2	Sähköiseen hallintoon kohdistetut odotukset.....	55
3.1.3	Verkkopalvelujen tyypittelyä.....	58
3.1.4	Verkkopalveluiden tuotanto hallinnon eri tasoilla.....	64
3.1.5	Sähköisten asiointipalvelujen määrittelyä	66
3.1.6	Laki sähköisestä asioinnista	69
3.1.7	Sähköiseen asiointiin liitetyt edut.....	70
3.1.8	Sähköisiin asiointipalveluihin liitetyt kielteiset puolet	77
3.2	Sähköiset asiointipalvelut yhtenä palvelukanavana.....	80
3.2.1	Kunnat palvelutuottajina.....	80
3.2.2	Palvelutuotannon haasteet kunnissa	84
3.2.3	Julkishallinnon rooli ja vastuu sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa.....	87
3.2.4	Kunnat sähköisten asiointipalvelujen tuottajina	91
3.3	Sähköisten asiointipalveluiden organisoinnin haasteita.....	93
3.3.1	Sähköiset asiointipalvelut uutena palvelumuotona	93
3.3.2	Rajat ja pirstaloituneisuus	95
3.3.3	Yhteistyö sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa.....	97
3.3.4	Verkostoituminen yhteistyön muotona	103
3.3.5	Palveluprosessit.....	108
3.3.6	Teknologian roolin korostuminen.....	112
3.4	Viitekehyksen tiivistelmä	113
4	Sähköisten asiointipalvelujen nykytila, organisointi ja haasteet kunnissa - empiirinen tarkastelu 114	
4.1	Empiirisen tutkimuksen toteutus ja aineiston kuvaus	114
4.1.1	Tutkimusaineisto	114
4.1.2	Kyselytutkimuksen toteutus	114
4.1.3	Tapaustutkimuksen toteutus.....	118
4.2	Kyselytutkimus – sähköiset asiointipalvelut kunnissa: tilanne ja asenteet	122
4.2.1	Vastaaajien nimikkeet kehitystilanteen indikaattoreina	122
4.2.2	Kuntien verkkopalvelujen sisältö.....	125
4.2.3	Vastaaajien mainitsemat nykyiset ja lähivuosina toteutettavat sähköiset asiointipalvelut.....	127
4.2.4	Informaatioteknologian mahdollisuuksia palvelutuotannon kehittämisessä koskevat asenteet	130
4.2.5	Vaikutus palvelutuotantoprosessiin	131
4.2.6	Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon alkuvaihe	132
4.2.7	Verkkopalveluja ja sähköisiä asiointipalveluja koskevat strategiat.....	134
4.2.8	Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen kunnassa.....	135
4.2.9	Yhteistyö sähköisten asiointipalveluiden järjestämisessä	140
4.3	Tapaustutkimukset	146

4.3.1	Helsinki.....	147
4.3.2	Kuopio.....	153
4.3.3	Kuusamo.....	159
4.3.4	Tampere.....	165
4.3.5	Yli-li.....	171
4.4	Tutkimuksen empiirisen osan tulosten yhteenveto.....	175
4.4.1	Kehitystilanne.....	175
4.4.2	Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon motiivit.....	178
4.4.3	Sähköisten asiointipalvelujen organisointi kunnassa.....	181
4.4.4	Yhteistyö kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa.....	184
4.5	Sähköisen palvelutuotannon kehittämisen haasteita.....	187
4.5.1	Sähköisiin asiointipalveluihin liittyvien toimien irrallisuus hallinnollisista toimenpiteistä.....	187
4.5.2	Osana palveluiden järjestämistä.....	193
4.5.3	Henkilöityminen ja johtajuus.....	194
4.5.4	Asenteet.....	196
4.5.5	Teknologian merkitys.....	197
4.5.6	Palvelutuotannon pirstaloituneisuus.....	200
5	Johtopäätökset.....	201
5.1	Empiiriset johtopäätökset teoreettiseen viitekehykseen peilattuna.....	204
5.2	Johtopäätelmien pohdintaa.....	210
5.3	Tutkimuksen toteutuksesta ja sen luotettavuudesta.....	214
5.4	Jatkotutkimusaiheita.....	215

1 Tutkimuksen johdanto

1.1 Lähtökohdat

Kuntien palvelutuotantoon kohdistetaan voimakkaita vaateita toiminnan tehostamiseksi ja laadun parantamiseksi. Yhdeksi palvelutuotannon uudistamisen välineeksi on noussut informaatioteknologia. Sähköiseen hallintoon ja sähköiseen palvelutuotantoon sen yhtenä osana onkin liitetty suuria odotuksia. Esimerkiksi Euroopan unionin komission julkaiseman sähköisen hallinnon merkitystä huomisen Euroopassa hahmottavan julkaisun mukaan *”sähköinen hallinto merkitsee mahdollisuutta parantaa julkisten palvelujen tasavertaisuutta, yksilöllisyyttä sekä tuottavuutta, tehostaa demokraattisia prosesseja ja vahvistaa julkisen politiikan tukea”* (EU 2003, 8-9). Myös European Institute of Public Affairs (EIPA) on nostanut sähköisen hallinnon ratkaisevaksi tekijäksi hyvän hallinnon luomisessa. (EIPA 2003, 13-17) EIPA on nähnyt tähänastisen kehityksen olleen liian voimakkaasti teknologiaa ja palvelutuotantoa painottavaa, kun näkökulman tulisi olla näitä laajempi. Tässä tutkimuksessa pyritään löytämään edellistä laajempi näkökulma tarkastelemalla palvelutuotantoa hallinnon kehittämisen ja toimintojen uudelleenorganisoinnin näkökulmasta.

Euroopan komission vuonna 1997 julkaisemassa raportissa arvioitiin julkishallinnon palvelujen nousevan eurooppalaisen tietoyhteiskuntakehityksen veturiksi. Julkishallinnon laajan palvelukentän arvioitiin tavoittavan kaikki yhteiskunnan osat ja näin edistävän luotettavien, helppokäyttöisten ja helposti saavutettavien tietoyhteiskuntakehityksen tuottamien palvelujen käyttöönottoa yhteiskunnassa. Työryhmä piti julkista sektoria hyvänä alustana tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseen myös siksi, että julkishallinnossa käsitellään ja prosessoidaan jatkuvasti niin suurta tietomäärää. Tietoyhteiskuntakehityksen tuomien uudistusten käyttöönotto julkishallinnon laajassa piirissä luo raportin mukaan arvokasta tietoa uusien sovellusten käyttöönotosta. (European Commission 1997, 27–28)

Kehitys ei ole kuitenkaan edennyt täysin komission kaavailujen mukaisesti. Julkishallinnon tarjoamien sähköisten palvelujen tuotanto on esimerkiksi YK:n mukaan vielä aivan alkuvaiheessa (United Nations 2003, 28), eikä sähköinen palvelutuotanto ole saavuttanut tarpeellista strategista asemaa. Julkishallinto ei ole profiloitunut kehityksen kärjeksi, vaan se on jäänyt tietoyhteiskuntakehityksessä yksityisen sektorin jalkoihin sekä sisällön että infrastruktuurin tuotannossa (mm. United Nations 2003, 128, Schelin 2003, 133, Fountain 2001, 6). Komission raportissa kuvatut asiat ovat joiltain osin vielä tavoitteellisia. Tietoverkot ja informaatioteknologian mahdollistamat järjestelmät ja ohjelmistot ovat arkipäiväistyneet osaksi julkishallinnon

organisaatioiden toiminta- ja viestintätapoja. Sähköiset asiointipalvelut hakevat silti vielä asemaansa osana julkishallinnon palvelutuotantoa. Tietoyhteiskuntaneuvoston raportissa onkin todettu tietotekniikan valmistamisen ja sen hyödyntämisen välisen kuilun olevan suomalaiselle tietoyhteiskuntakehityksen heikkous. Samoin raportissa nähdään, ettei Suomi ole pystynyt kaikilta osin vastaamaan sähköisen hallinnon kehittämisessä 1990-luvun puolella asetettuihin tavoitteisiin. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 6, 52) Vaikka laki velvoittaa sähköisten palveluiden tuottamiseen, velvoitteet ovat vielä hyvin yleisellä tasolla. Informaatioteknologian asema on erityisesti kuntien palvelutuotannossa vielä vähäinen ja vakiintumaton. Ne eivät ole nähneet sähköisellä palvelutuotannolla saavutettavissa olevia hyötyjä, vaikka lukuisat tutkimukset ja selvitykset viittaavat informaatioteknologian mahdollisuuksiin. Kuten West on todennut, julkishallinnolla ei voi olla ainakaan teknologisesta näkökulmasta tarkasteltuna esittää syitä hitaaseen kehitykseen. Yksityisen sektorin organisaatioissa jo käytössä oleva teknologia on testattua ja saatavilla. Useat asiakaslähtöiset vuorovaikutteiset palvelut olisivat sovellettavissa julkishallinnon käyttötarpeisiin. (West 2005, 113)

Yhteistyön sähköisten asiointipalveluiden tuotannossa voidaan nähdä useissa tapauksissa olevan välttämätöntä. Informaatioteknologian tulisi tukea palveluprosessia tarvittaessa myös hallinnon rajoja ylittäen. Erityisesti yhteistyön kautta palvelutuotannon sähköistämisestä on saavutettavissa merkittäviä tehokkuuteen ja laatuun liittyviä parannuksia. Silti sähköinen palvelutuotanto noudattaa pääosin edelleen hallinnon pirstaloituneeksi muodostettuja rakenteita. Informaatioteknologia mahdollistaisi yhtä lailla hallinnon rajojen ylittämisen kuin palvelutuotannon keskittämisen tai hajauttamisenkin.

Miksi sähköisten asiointipalvelujen käyttöönotto on ollut odotettua hitaampaa, ja millainen asema informaatioteknologialla ja sähköisillä asiointipalveluilla on kuntien palvelutoiminnan uudistamisessa? Eikö uuteen informaatioteknologiaan uskota, eikö kunnilla ole riittävästi resursseja tai osaamista toiminnan kehittämiseen vai mistä on kysymys?

1.2 Tutkimuksen tavoitteiden asettaminen ja aiheen rajaus

Tutkimustehtävä

Tutkimustehtävän asettamisen lähtökohtana on kysymys: **Miksi sähköisten asiointipalvelujen tuotanto kunnissa ei ole edennyt odotetulla tavalla?** Tutkimuksen kunnallistieteellisen luonteen myötä lähtöajatuksena on tutkimuksessa tartuttu hallinnon rakenteiden ja toimenpiteiden

soveltavuuden näkökulmasta. Tutkimustehtävän muotoilua ovat taustoittaneet kysymykset: Mitkä hallinnolliset ja organisatoriset tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että kehitys on ollut odotettua hitaampaa? Miten hallinnon monitasoinen rakenne on vaikuttanut sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon? Miten sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa on organisoitu ja miten sitä pitäisi organisoida?

Tutkimustehtävä koostuu hypoteesista sekä kysymyksistä, joiden avulla hypoteesin paikkansapitävyyttä selvitetään. Hypoteesi on seuraava:

Julkishallinnon perinteinen palvelujen organisointimalli, joka merkitsee pirstaloituneiden hallinnon rakenteiden rajoissa organisoitavaa palvelutuotantoa, ei tue mahdollisimman tehokkaiden ja laadukkaiden sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa. Perinteisen palvelujen organisoinnin ja sähköisten palvelujen tarvitseman organisointitavan välillä on jännite.

Jäljempänä teoreettisessa viitekehyksessä tarkemmin perustellun ajatuksen mukaisesti sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen pitäisi perustua perinteisestä poikkeavaan malliin, jossa sektorit tai rajat eivät ole tärkeitä, vaan jopa haitallisia palvelujen kehittämisen kannalta. Palvelutuotannon pirstaloituneisuuden oletetaan siis olevan merkittävä syy siihen, että kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotanto on ollut tähän mennessä hidasta. Palvelutuotannon pirstaleisuudella tarkoitetaan:

- palvelujen tuotannon koordinaation puutetta yhden kunnan sisällä (sektorihallinto),
- samassa maakunnassa tai seutukunnassa samanaikaisesti tuotettavien samankaltaisten palvelujen synergiaetujen hyödyntämättömyyttä (kuntarajat) ja
- julkishallinnon eri tasoilla tuotettavien palveluiden vähäistä koordinaatiota (kunnat vs. valtio).

Sähköinen hallinto kuuluu niihin tietoyhteiskunnalle tyypillisiin uusiin toimintoihin, jotka ylittävät perinteiset hallinnon ja instituutioiden rajat. On yleisesti tiedetty, että ajan ja paikan merkitys häviävät informaatio- ja kommunikaatioteknologiaa käytettäessä. Vähemmän huomiota on kiinnitetty siihen, että myös sähköiseen hallintoon siirtyminen edellyttää uudenlaista ajattelua hallinnon rajojen osalta.

Sähköisten palveluiden tuotantoa ja kehitystä voidaan siis luonnehtia kunnille haasteelliseksi, koska:

1. Sähköinen asiointi mahdollistaa erilaisia, sekä palvelujen laatuun ja saatavuuteen että palvelujen tehokkaaseen ja taloudelliseen tuotantoon liittyviä etuja.

2. Näiden hyötyjen realisoiminen edellyttää nykyisten toimintatapojen uudistamista.

Hypoteesin paikkansapitävyyttä tutkitaan vastaamalla kuntien sähköisten asiointipalvelujen nykytilaa sekä organisointia, rajoja ja yhteistyötä selvittäviin kysymyksiin. Seuraavat aiheittain kategorisoidut kysymykset ovat työvälaineitä hypoteesin selvittämiseksi:

Nykytila ja motiivit

1. Mitkä palvelut on tuotettu sähköisiksi asiointipalveluiksi?
2. Mitkä ovat olleet sähköisen palvelutuotannon motiivit: a) alkuvaiheessa, b) tällä hetkellä?

Organisointi

3. Miten sähköisten asiointipalvelujen tuotanto on organisoitu?
4. Minkälaisia kokemuksia sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä on olemassa?
5. Mitkä toimet tukisivat sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa ja kehittämistä? Mitä niiden järjestämisessä tulisi ottaa huomioon?

Hallinnon rajat ja niitä ylittävä yhteistyö

6. Mitä erilaiset sektorien väliset, kuntien väliset sekä kuntien ja valtion väliset rajat merkitsevät palvelujen järjestämisen kannalta?
7. Onko rajoja pyritty ylittämään yhteistyöllä, ja mitä kokemuksia yhteistyöstä on?

Tutkimustehtävä kohdistuu valtakunnalliseen kehitystilanteeseen. Tarkoituksena ei ole keskittyä huippuesimerkkeihin, vaan vastata tutkimuskysymyksiin:

1. kuvaamalla suomalaisten kuntien sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen yleistilannetta tutkimustehtävän näkökulmasta sekä
2. nostamalla esiin erilaisten kuntien toimintatapoja ja kokemuksia.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimustehtävä edellyttää empiiristä otetta kiinnostuksen kohdistuessa kuntien nykytilaan sekä viime vuosien kehitysvaiheisiin. Hypoteesiin pureutumisen edellytyksenä on, että selvitetään, mikä on kuntien tämänhetkisten sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen kehitystilanne. Tämän kartoituksen kautta luodaan näkemys sähköisten asiointipalvelujen järjestämiselle merkityksellisistä tekijöistä. Hypoteesin paikkansapitävyyden selvittämiseksi tutkitaan, miten kunnat organisoivat sähköisten asiointipalvelujensa tuotannon erilaisten hallinnon rakenteiden luomassa

toimintaympäristössä. Näin pyritään myös löytämään palvelujen perinteisen organisointitavan sekä sähköisten asiointipalvelujen organisoinnin tapojen mahdolliset ristiriidat sekä jännitteet. Tutkimustehtävän mukaan tutkimuksen näkökulman muodostavat sekä kehityksen yleistilanne että erilaisten kuntien toimintatavat ja kokemukset.

Aineisto kerätään erilaisia menetelmiä käyttäen seuraavista materiaaleista:

- aihepiirin aiemmat tutkimukset sekä julkaisut,
- lomakekysely kunnille ja
- viiden kunnan tapaustutkimus, joka käsittää kuntien verkkopalvelut, sähköisiä asiointipalveluja käsittelevät strategiat ja muut relevantit dokumentit sekä kolme asiantuntijahaastattelua jokaisesta kunnasta.

Valtakunnallista kehitystilannetta kartoitetaan aihepiirin aiempien tutkimuksien ja julkaisujen sekä tehtävän kyselyn tulosten perusteella. Kyselyllä luodaan käsitys kuntien nykytilan lisäksi sähköisten asiointipalvelujen organisoinnin eri tavoista ja näihin liittyvistä näkemyksistä ja kokemuksista. Tapaustutkimuksella tuodaan esiin lähtökohdiltaan erilaisten kuntien sähköisten asiointipalvelujen organisointitapoja ja kokemuksia. Tapaustutkimuksella selvitetään myös kyselyä syvemmin palvelutuotannon jännitteitä sekä hallinnon rajojen merkitystä sähköisten asiointipalvelujen järjestämiselle. West on todennut tähänastisen sähköistä hallintoa koskevan tutkimuksen edustaneen kahta äärlaitaa, yksittäisiin tapauksiin keskittymistä tai voimakkaan teoreettista tarkastelua (West 2005, 1). Vaikka tämän tutkimuksen empiria painottuu tapaustutkimukseen, tällä pyritään kuvaamaan kyseisiä kohdekuntia laajempia ilmiöitä. Tapaustutkimuksen tulosten yleistettävyyttä voidaan tässä tapauksessa arvioida kattavasti toteutettavan kyselytutkimuksen tulosten valossa.

Edellä mainittujen työvaiheiden lisäksi tutkimuksen alkuvaiheessa on toteutettu viisi asiantuntijahaastattelua, joiden tarkoituksena oli syventää tutkimukseen ja sen kysymyksiin liittyvää esiyymmärrystä sekä alan julkaisujen myötä savutettua tietoa. Haastatellut asiantuntijat valittiin viidestä kunnasta – Espoo, Kuhajoki, Kuusamo, Lestijärvi ja Tampere –, joiden on usealla taholla arvioitu olevan valtakunnallisen kehityksen kärjessä. Valintaan vaikuttivat alan siihenastiset julkaisut sekä sisäasiainministeriön ja Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa käydyt keskustelut. Valitut kunnat ovat maantieteelliseltä sijainniltaan ja kooltaan erilaisia ja ne edustavat hyvin erilaisia sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen tapoja. Tehtyjä asiantuntijahaastatteluja ei raportoida eikä analysoida tässä tutkimuksessa, koska niiden tarkoituksena oli syventää esitietämystä tutkimuksen alkuvaiheessa. Haastattelut ovat vaikuttaneet tutkimuksen tavoitteiden muotoiluun ja tehdyn kyselytutkimuksen sisältöön. Ne on mainittu lähdeluettelossa, mutta niihin ei suoraan viitata tutkimuksessa.

Edellä kuvattua keskenään erityyppisten ja eri tavoin kerättyjen materiaalien yhdistämistä kutsutaan aineistotriangulaatioksi. Eskola ja Suoranta ovat todenneet omien positiivisten kokemusten tukevan kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten menetelmien yhdistämistä. Toisaalta he toteavat, että menetelmien yhdistämiseen voi liittyä tieteenfilosofinen epäily erityyppisten aineistojen yhdistämisen soveliaisuudesta. He toteavatkin, että kyse on painotuseroista: *"onko pääpaino mielenkiintoisilla tuloksilla vai metodisten ratkaisujen mahdollisella puhtasoppisuudella"*. Eskola ja Suoranta ovat nähneet triangulaation voivan olla kallis ja aikaa vievä tapa. (Eskola, Suoranta 1998, 69-72) Myös muun muassa Strauss ja Corbin ovat käsitelleet triangulaatiota pitäen kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten metodien yhdistämistä hyväksyttävänä. He mainitsevat yhtenä metodien yhdistämisen esimerkkitapauksena tämän tutkimuksen toteutustavan, eli kvalitatiivisten metodien käyttämisen kvantitatiivisen aineiston tulosten kuvaajana ja selkeyttäjä. Tutkimuskysymyksen tuloksia tarkastellaan pikemminkin laadullisesta kuin määrällisestä näkökulmasta. (Stauss, Corbin 1991, 18-19) Tutkimuksen empiirisen osuuden aineistojen keräämisen ja analysoinnin työvaiheita kuvataan luvussa 4.1.

Tutkimuksen rajaus

Tutkimuksen näkökulma on kunnallistieteellinen, ja tutkimuksen kiinnostuksen kohteina olevat kysymykset ovat nimenomaan sähköisten asiointipalvelujen **organisointiin liittyviä** kysymyksiä. Sähköisiä asiointipalveluja käsittelevän tutkimuksen näkökulma voisi olla myös esimerkiksi teknologinen tai juridinen, koska nämä mahdollistavat sähköisten asiointipalvelujen tuotannon ja käyttöönoton. Tutkimuksessa kuitenkin keskitytään valittuun näkökulmaan sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon liittyvät keskeiset rajoitteet huomioiden. Sähköinen asiointipalvelu - käsitteen näkökulmia käsitellään luvussa 3.1.5.

Sähköiset asiointipalvelut muodostavat osan kuntien verkkopalvelujen kokonaistarjonnasta. Sähköiset asiointipalvelut ovat verkkopalveluita, mutta vain pieni osa verkkopalveluista on sähköisiä asiointipalveluita. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti sähköisten asiointipalvelujen käsittelyyn. Tutkimuksen kohteena olevat sähköiset asiointipalvelut on rajattu käsittämään vain **kansalaisille suunnatut palvelut**. Viranomaisorganisaatioiden sisäiseen tai niiden väliseen tarpeeseen tuotetut palvelut (mm. Valtiovarainministeriö 2001, 27) sekä yrityksille ja muille organisaatioille suunnatut palvelut on jätetty rajauksen ulkopuolelle. Rajaus sähköisen hallinnon ja sähköisten asiointipalvelujen välillä on mahdollon asiointiin ollessa yksi sähköisen hallinnon tulema ja sähköisen hallinnon prosessin asiakkaille näkyvä osa. Tutkimuksessa huomioidaan sähköisen hallinnon rooli keskittyen tämän sähköisten asiointipalvelujen osuuteen.

Tutkimus rajautuu sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen **kunnissa**. Julkishallinnon eri tasojen palvelutuotanto sähköiset asiointipalvelut mukaan lukien muodostaa kokonaisuuden, josta kuntien tuottamat palvelut ovat kuntalaisten näkökulmasta heitä lähimpinä. Vaikka tutkimuksen empiirisessä toteutuksessa pitäydytään kuntasektorissa, koko julkishallinnon sähköisten asiointipalvelujen kokonaisuus muodostaa keskeisen osan tutkimuksen viitekehystä.

1.3 Tutkimuksen metodit ja toteutus

Tutkimusaihetta käsitellään empiirisessä osuudessa kahdessa vaiheessa. Ensin tutkimuksen kohdetta, eli suomalaisia kuntia, lähestytään kartoittaen nykytilaa kvantitatiivisella kyselytutkimuksella. Toisessa vaiheessa kyselytutkimuksen vastaajakunnista valitaan viisi kuntaa tapaustutkimukseen, joka käsittää kuntien omien dokumenttien lisäksi kolme asiantuntijahaastattelua jokaisesta kunnasta. Molempien vaiheiden toteutusta kuvataan luvussa 4.1.

Tässä tutkimuksessa empiirisen toteutuksen ja teorian muodostamisen välille on syntynyt Kiviniemen kuvaama tyypillinen ja luonteva vuorovaikutussuhde. Laadullisen tutkimuksen yhtenä tunnusmerkkinä voidaankin pitää prosessorientoituneisuutta, joka kuvaa myös tämän tutkimuksen työstämistä. Kiviniemen mukaan tutkimusaineistoon liittyvät näkökulmat ja tulkinnat kehittyvät tutkijan tietoisuudessa tutkimusprosessin edistyessä. Samoin myös tutkimuksen eri elementit kehittyvät ja limittyvät keskenään tutkimusprosessin myötä. Tutkijan näkemys sekä eri elementtien jalostuminen vaikuttavat edelleen tutkimuskysymyksen sisältöön sekä aineiston keruun sykleihin. Tutkimus voi sen vaiheiden edetessä kohdentua uusiin, prosessin myötä nousseisiin kiinnostuksen kohteisiin. Kiviniemi pitääkin laadullista tutkimusprosessia eräänlaisena oppimistapahtumana, jonka onnistuminen edellyttää tutkijalta hänen oman tietoisuutensa kehittymisen tiedostamista sekä valmiuksia tutkimuksellisiin uudelleenlinjauksiin. (Kiviniemi 2001, 68–69, 71–74) Tässä tutkimuksessa lähtökohtia ja esitietämystä pyrittiin tietoisesti syventämään tutkimussuunnitelman tuotannon jälkeen toteutetuilla asiantuntijahaastatteluilla. Näiden tulosten myötä pystyttiin vahvistamaan tutkimustehtävän lähtökohtia ja tavoitteita. Samalla nousi esiin kuitenkin myös uusia, aiemmin tunnistamattomia sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon vaikuttavia tekijöitä, jotka muokkasivat vielä tutkimustehtävän työkaluiksi muotoiltuja kysymyksiä.

Tutkimuksessa käytetään teemoittelua yhtenä kvalitatiivisen aineiston analysoinnin työkaluna. Teemoittelulla voidaan tutkimusongelman kannalta keskeisiä teemoja nostamalla vertailla näiden esiintymistä aineistossa. Tapaustutkimuksessa teemoittelua on sovellettu tutkimuksen teoriaan ja

kysymyksenasetteluun kiinteästi liittyvien kuntien ominaisuuksien jäsentämiseen. Teemoittelu edellyttää Eskolan ja Suorannan mukaan tutkimuksen kannalta olennaisten aiheiden löytämistä ja erottelemista. Runsas sitaattien käyttö saattaa heidän mukaansa tuottaa analyysien tekoon liian keveitä sitaattikokoelmia. Aineistosta nostetut sisällöt tulisikin kytkeä tutkimuksen teoriaan ja luoda näiden välille tiivis vuorovaikutus. Eskola ja Suoranta suosittelivat teemoitteluä käytännöllisten ongelmien ratkaisun analysointitavaksi. (Eskola, Suoranta 1998, 175–176, 179)

Kvantitatiivinen kyselytutkimus tutkimuksen aiheen kartoittamisessa

Kyselytutkimuksen toteutuksen tarkoitus, saada yleiskuva tietyistä ilmiöstä, nojaa kvantitatiivisen tutkimuksen perinteeseen. (Salminen 1993, 185) Tässä tutkimuksessa toteutettavan kyselyn tavoitteena on saada yleiskuva kuntien tämänhetkisestä kehitystilanteesta sekä kuntien sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen liittyvistä näkemyksistä. Kyselyllä pyritään myös löytämään tutkittavaa ilmiötä kuvaavia yleistyksiä. Tässä tutkimuksessa kyselylle ei ole kuitenkaan tarpeellista asettaa sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen liittyvien kausaliteettien kuvaamisen tavoitteita. Kyselytutkimuksen tulokset luovat myös perusteet toisessa vaiheessa tehtävän tapaustutkimuksen sisältöön sekä kuntien valintaan.

Kvantitatiivisia menetelmiä kuvataan tyypillisesti määrällisesti mittaaviksi analyysitavoiksi. (Salminen 1993, 183) Tässä tutkimuksessa toteutetun kyselyn tavoitteet ovat kuitenkin myös laadullisia. Osa kyselyn tiedoista kerätään tavanomaisen survey-tutkimuksen muodossa pyytämällä vastaajia arvottamaan väittämiä ja valitsemaan sopivia vastausvaihtoehtoja. Merkittävä määrä informaatiota kerätään kuitenkin myös avointen, sisällöltään kvalitatiivisten kysymysten kautta. Avointen kysymysten vastausten informaatiota luokitellaan vain löyhästi ja muutaman kysymyksen tarkoituksena on puhtaan kvalitatiivisen informaation savuttaminen. Kaikki surveyn tuottama informaatio ei siis tässä tutkimuksessa ole luonteeltaan tilastollista.

Tapaustutkimus tutkimuskysymyksiin syventymisessä

Viisi kuntaa käsittävä, luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus muodostaa tämän tutkimuksen empiirisen toteutuksen toisen puolen. Tapaustutkimuksella pyritään Laitisen mukaan usein tuottamaan sisältöpitoinen vastaus kysymykseen ”mistä on kysymys”. Tämän avulla voidaan löytää selityksiä sellaisille empiirisille asioille, joita ei voida perustella vain kvantitatiivisten ominaisuuksien kautta. Laitinen määrittääkin tapaustutkimukselliselle kysymyksenasettelulle tyypillisiksi kysymyksiksi ”kuinka” ja ”miksi”. Tapaustutkimusta käytetään esimerkiksi ajallis-paikallisten tapahtumaprosessien, yksilön elämän ongelmien, asuin ympäristön muutoksien, organisaatioiden

muutosprosessien ja kansainvälisten suhteiden kuvaamiseen. (Laitinen 1998, 17) Syrjälä on määrittänyt kvalitatiivisen tapaustutkimuksen olevan toisaalta kuvailevaa, toisaalta ilmiötä selittävää tutkimusta. Tapaustutkimuksen toteutustavat määräytyvät tutkimuskohteen ja tavoitteiden mukaan. Syrjälän mukaan tapaustutkimuksille on yhteistä ”*monipuolisilla ja monilla eri tavoilla hankittujen tietojen koonti tutkittavasta tapauksesta*”. (Syrjälä 1995, 10) Tapaustutkimuksen tekee Syrjälän mukaan joustavaksi tutkimustavaksi se, että tietoja etsitään sieltä, mistä niitä voidaan saada. Hän on määrittänyt tapaustutkimuksen myös arvosidonnaiseksi, koska tutkijan persoonallisuus vaikuttaa kohteena olevan ilmiön analyysiin. Tapaustutkimuksen tekeminen edellyttääkin tutkijalta omien arvojen tiedostamista ja esiin tuomista. (Syrjälä 1995, 14–15) Tapaustutkimus voidaan Hamelin, Dufourin ja Fortinin mukaan nähdä metodina tai lähestymistapana (approach). Tapaustutkimuksen määrittelyä lähestymistavaksi puoltavat tutkimuksessa käytettävät useat erilaiset metodit, joiden käytön päämääränä on kuvata ja analysoida valittua kohdetta sosiologisesta perspektiivistä. Toisaalta he näkevät tapaustutkimuksen lähestymistavaksi määrittelyssä tutkimuksen päämäärien tunnistamiseen liittyviä ongelmia. (Hamel, Dufour, Fortin 1993, 1–2) Laitinen taas näkee tapaustutkimuksen olevan ”*oma itsenäinen tutkimuksellinen lähestymistapa*”, eikä vain esimerkiksi jonkin tutkimuksen täydentämistä. (Laitinen 1998, 49)

Tapaustutkimusta käytettäessä tulee pohtia tulosten yleistettävyyttä ja merkittävyyttä. Myös sen vaikuttavuudesta tutkimushypoteesiin on esitetty keskenään erisuuntaisia näkemyksiä. Yhden näkemyksen mukaan kvalitatiivisella tapaustutkimuksella ei tavoitella tarkkojen ja ennalta määriteltyjen hypoteesien todentamista. (Syrjälä 1995, 11,16) Toisen tulkinnan mukaan taas valittujen tapausten tulosten avulla voidaan täsmentää ja falsifioida hypoteeseja sekä muuttaa hypoteesien painotusta tai jopa muotoilla hypoteesi kokonaan uudestaan. (Laitinen 1998, 14)

Tässä tutkimuksessa tapaustutkimuksella otetaan kantaa tutkimustehtävän kysymyksiin ilmentämällä keskenään erilaisten kuntien toisistaan poikkeavista lähtökohdista syntyneitä sähköisten asiointipalvelujen organisointitapoja sekä näiden taustoja, motiiveja sekä kokemuksia. Tutkimuksen alkuvaiheessa tehtyjen, esitietoa syventävien haastattelujen sekä tässä tutkimuksessa toteutetun kyselyn perusteella voidaan päätellä edellä lueteltujen asioiden olevan keskenään monilta osin heterogeenisiä. Ei ole olemassa yhtä vakiintunutta tapaa järjestää ja tuottaa sähköisiä asiointipalveluja kuntalaisille. Tämän tapaustutkimuksen kohteiden määrittämiseksi esitettävään kysymykseen ”*mikä on tutkittava tapaus*” voidaan kohteen laajasti ymmärrettynä vastata olevan kyselytutkimuksen tulosten kategorisoinnin kautta saatu ryhmä kuntia. Ahtaammin määritettynä kohde voitaisiin määritellä kyseisten kuntien sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen tavoiksi, taustoiksi, prosesseiksi ja motiiveiksi. Mainittua edellistä, laajempaa määrittystä puoltaa se, että sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen on toistaiseksi niin moninaista ja kunnittain erilaista, että ei voida ennalta rajata niiden järjestämiseen liittyvien asioiden sisältöä. Laitisen mukaan tapaustutkimuksen käyttö on perusteltua, kun tutkimuksen kohteita eli tapauksia muokkaavat niille

yksilölliset tilannetekijät. Tapaustutkimus on mukautumiskykyinen lähestymistapa muun muassa tässä tutkimuksessa käsillä olevassa tilanteessa, tutkittavan kohteen ollessa erilaisten muutospainoiden alainen. (Laitinen 1989, 42) Tutkimuksen kohdetta, kuntia ja niiden sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä, leimaa monimuotoinen ja muutostilassa oleva toimintaympäristö. Kunnat kohtaavat paineita ja vaateita useilta eri tahoilta sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseksi. Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen toimintakenttä vaihtelee voimakkaasti kunnittain eikä vakiintuneita toimintatapoja ole juurikaan luotu.

1.4 Keskeiset käsitteet

Seuraavassa on kuvattu tutkimuksen keskeisimpiä käsitteitä.

Sähköinen asiointipalvelu -käsitteen sisältö vaihtelee usein sen määrittäjän mukaan, vaikka käsite on jo arkipäiväistynyt. Tässä tutkimuksessa sähköisten asiointipalvelujen määrittäminen mukautuu julkishallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelmassa vuosille 2002–2003 annettua määrittämistä, jossa sähköisillä asiointipalveluilla tarkoitetaan *”perinteistä asiointia (viranomaisessa tai yksityisessä organisaatiossa) täydentävää, korvaavaa tai uudistavaa palvelujen tuottamista, jakelua, käyttöä ja niihin liittyvää vuorovaikutusta, joka perustuu tietoverkkojen hyödyntämiseen”*. (Valtiovarainministeriö 2001, 53) Vuorovaikutteisuus asetetaan tässä tutkimuksessa edellisen määrittämisen huomioiden sähköisten asiointipalvelujen ehdoksi. Asiakkaan tietoverkkojen kautta tekemän toimenpiteen tulee aiheuttaa jonkinlainen toimenpide myös palvelua tuottavassa organisaatiossa. Toimenpide ei välttämättä vaadi henkilön välitöntä työpanosta, vaan se voi olla automaattinen toimenpide tietojärjestelmissä tai esimerkiksi vain asiakkaan antaman informaation tallennus, josta aiheutuu myöhemmin jokin toimenpide. Yksisuuntaiset informaatio- tai palautelomakepalvelut eivät ole tämän tutkimuksen määrittämisen mukaan sähköisiä asiointipalveluja. Samoin sähköisesti tarjottavat, mutta palautusta varten tulostettavat ja muutoin kuin sähköisesti viranomaistaholle toimitettavat lomakkeet eivät ole tämän määrittämisen mukaan sähköisiä asiointipalveluja. Sähköistä asiointia voidaan terminä pitää jäykkänä ja kapea-alaisena. Asiointipalvelusta voi tulla miellelyhtymä muusta palveluprosessista erillisestä palvelusta. Informaatioteknologiaa hyödyntävien palvelujen tehtävänä on kuitenkin tukea normaaleja palveluprosesseja, ei luoda erillisiä ja irrallisia palvelukokonaisuuksia. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa on kyse informaatioteknologian hyväksikäytöstä palvelutuotannon tukemisessa. Tähän funktioon viitattaessa tässä tutkimuksessa tarkoitetaan sähköisiä asiointipalveluja. Sähköisten asiointipalvelujen määrittelyn näkökulmia sekä eri tahojen esittämiä määrittelyjä käsitellään luvussa 3.1.5.

Perinteisellä palvelujen organisointimallilla tarkoitetaan julkishallinnon toimijoiden kansalaisille tarjoamia tyypillisiä asiointikanavia. Näitä ovat ainakin henkilökohtainen virastoasiointi sekä asiointi puhelimitse ja postitse. Käsitteellä viitataan myös palveluiden organisaatiolähtöiseen ja hallinnon monitasoisten rakenteiden puitteissa pitäytyvään järjestämiseen.

Tässä tutkimuksessa **palvelutuotannolla** tarkoitetaan julkishallinnon kansalaisille tuottamia palveluja. Koska tutkimus keskittyy kuntiin, viitataan palvelutuotannollakin yleensä nimenomaan kuntien tuottamiin palveluihin. Palvelutuotannolla tarkoitetaan kuntien lakisääteisten palveluiden järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen lisäksi myös muita kuntien tuottamia palveluja. Tutkimuksessa mainitaan erikseen, kun näitä palveluja käsitellään erillisinä ryhminä. Palvelutuotanto-sanaa voidaan arvostella sen vanhentuneesta ja passiivisesta sävystä. Palvelutarjonta-termi kuvaa tässä tutkimuksessa käytettävää termiä paremmin nykyistä, asiakaslähtöistä ja aiempaa proaktiivisempaa kunnallisten palvelujen järjestämistä. Tutkimuksessa on kuitenkin pitäydytty jälkimmäistä vakiintuneempaan palvelutuotanto-termiin.

Kuntien hallinnonaloista käytetään tässä tutkimuksessa termiä **toimiala**, joka käsitetään synonyymiksi hallintokunnalle tai sektorille. Näiden termien käyttö vaihtelee kunnittain. Kuntien toimialoja tarkoitetaan myös kuntien yksiköitä käsiteltäessä. Kaikki kunnan yksiköt eivät välttämättä ole kuitenkaan toimialoja. Näin on erityisesti suurissa kunnissa, joissa on esimerkiksi omat tietohallinto- ja viestintäyksiköt.

1.5 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimus etenee sen teoreettisen viitekehyksen ja aihepiirin keskeisten teemojen kuvauksen kautta empiirisen osuuteen. Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa kuvataan tutkimuksen rakennusosat: määritetään tutkimuksen lähtökohdat, tehtävä, aineisto ja menetelmät, aihepiirin rajaus sekä kuvataan metodeja, toteutusta ja keskeisimpiä käsitteitä.

Toisessa luvussa luodaan tutkimuksen teoreettinen viitekehys tarkastelemalla aihepiiriä kolmesta eri näkökulmasta. Nämä lomittuvat keskenään kuvaamalla tutkimuksen aihepiiriä kolmetasoisesti. Tutkimuksen lähtökohtaa, kuntien sähköisten asiointipalvelujen organisointia kompleksisessa toimintaympäristössä, tarkastellaan kontingenssiteorian puitteissa. Sähköisten asiointipalvelujen organisointia edellistä tarkemmin käsitellään ensin informaatioteknologian käytön organisaatioihin kohdistuvien vaikutusten ja sitten organisaatioiden rakenteisiin ja rajoihin kohdistuvien vaikutusten kautta. Näistä ensimmäisen näkökulman lähestymistavassa painottuu toiminnan uudelleenorganisoinnin eli re-engineeringin merkitys ja mahdollisuudet.

Viitekehystä syvennetään kolmannessa luvussa käsittelemällä sähköisten asiointipalvelujen organisoinnin keskeisimpiä teemoja. Taustoitusta alkaa julkishallinnon verkkopalvelujen käsitteiden, tyyppien ja eritasoisen tuotannon kuvaamisella. Tämän jälkeen käsitellään sähköisiä asiointipalveluja yhtenä verkkopalvelujen alalajina jäsentäen muun muassa monitahoista käsitettä sekä kokemuksia ja oletuksia sähköisten asiointipalveluihin liitetyistä eduista ja kielteisistä asioista. Seuraavaksi edetään sähköisten asiointipalvelujen rooliin palvelutuotannossa. Tämä kokoaa teemat; kunta, palvelutuotanto ja sähköiset asiointipalvelut. Luvun lopussa tarkastellaan kuntien sähköisten asiointipalvelujen haasteita etenkin hallinnon rakenteen pirstaloituneisuuden ja yhteistyön ja verkostoitumisen näkökulmista.

Neljännessä luvussa kuvataan tutkimuksen empiirisen osuuden toteutusta ja tuloksia. Tutkimuksen empiria on toteutettu kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä osuudessa toteutettiin kyselytutkimus, jonka tavoitteena oli luoda kokonaisnäkemys kuntien sähköisen palvelutuotannon nykytilasta ja sen organisoimisesta. Toisen vaiheen tavoite poikkesi tästä, sillä toteutetulla tapaustutkimuksella nostettiin esiin keskenään erilaisia tapoja toteuttaa sähköisiä asiointipalveluja. Näin on tutkittu erilaisten kuntien näkemyksiä ja kokemuksia hallinnon rajojen merkityksestä sähköisten asiointipalvelujen tuotannolle. Samalla käsitellään muita sähköiselle palvelutuotannolle haasteelliseksi osoittautuneita asioita. Tapaustutkimuksen kunnat valittiin ensivaiheessa tehdyn kyselytutkimuksen tulosten perusteella. Luvun sisältö etenee kronologisesti niin, että ensin esitellään kyselytutkimuksen tulokset ja sitten tapaustutkimuksen tulokset kunnittain. Tämän jälkeen esitellään molempien vaiheiden yhteenveto, joka on koottu tutkimushypoteesin alakysymysten teemoja käsittelevien otsikoiden mukaisesti. Luvun lopuksi käsitellään vielä empiriasta esiin nousseita sähköisen palvelutuotannon haasteita.

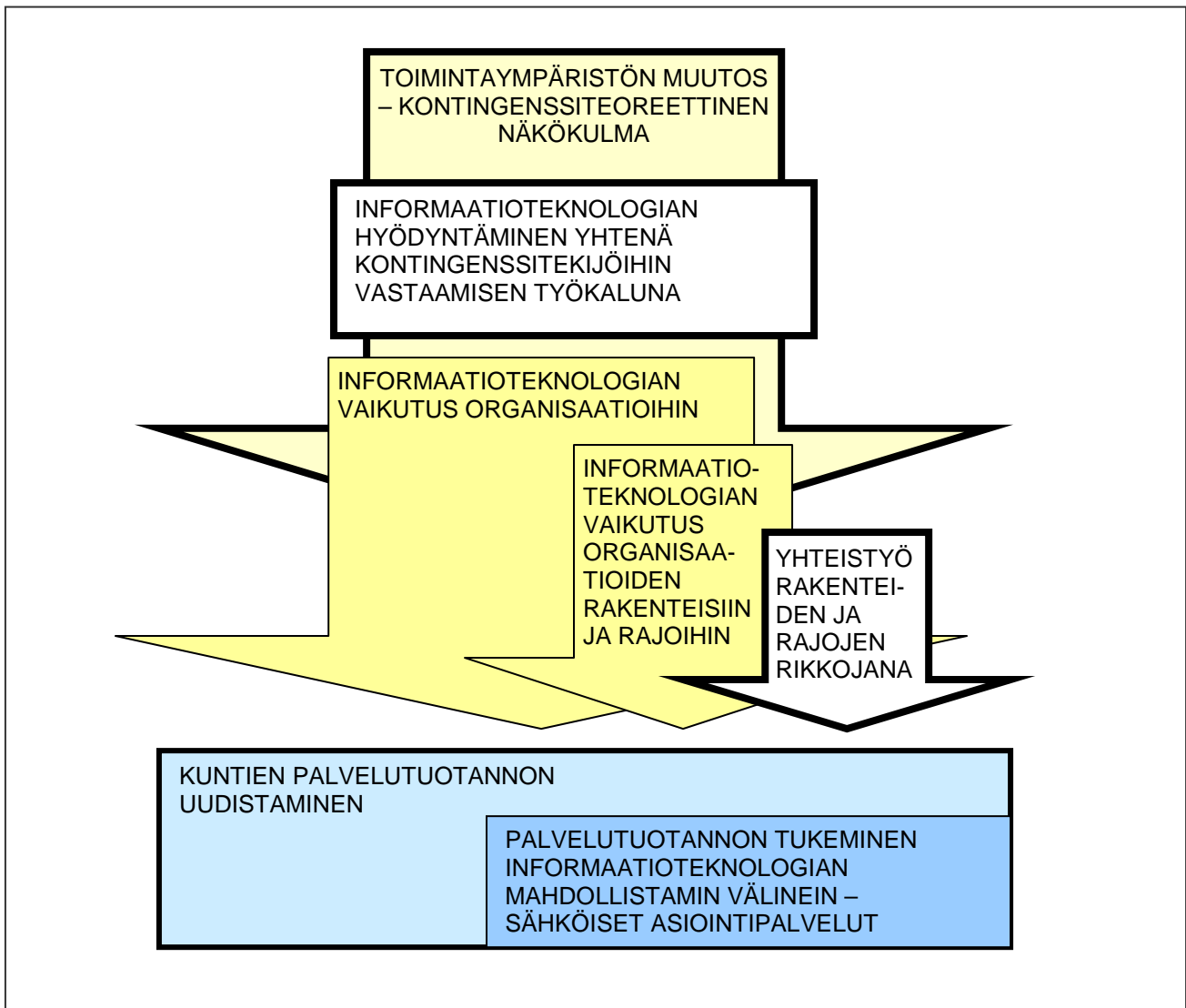
Tutkimuksen viidennessä ja viimeisessä luvussa esitellään tutkimuksen johtopäätökset. Ensin edellisessä luvussa esiteltyjä empirian tuloksia peilataan tutkimuksen alussa esitettyihin teoreettisen viitekehysten näkökulmiin. Koska tutkimuksen teoreettinen viitekehys lähestyy aihetta useasta näkökulmasta, on yhteenvetoon valittu ne elementit, jotka ovat loppupäätelmien kannalta relevantteja. Luvun tärkein osuus kokoaa tutkimuksen keskeisimmät tulokset. Tämän jälkeen käsitellään vielä tutkimuksen toteutusta ja sen luotettavuutta sekä tutkimuksen myötä esiin nousseita kiinnostavia tutkimusaiheita. Luvun ja tämän tutkimuksen päättää aiheen ja tutkimuksen tulosten vapaamuotoinen ja tutkimusaiheen rajat ylittävä pohdinta.

2 Informaatioteknologia ja organisaatioiden muutospaine

Tässä tutkimuksessa kunnissa käynnissä oleva kuntien rakenteiden ja palvelutuotannon muutosprosessi tuo taustoittavan näkökulman sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen. Yhteiskunnassa ja politiikassa käynnissä oleva muutos juontaa Mälkiän ja Savolaisen mukaan neljästä eri muutostekijästä. Näitä ovat informaatio- ja viestintäteknologian hyödyntämisen lisäksi tiedon muuttuva rooli, organisaatioiden ja niiden yhteistyösuhteiden muuttuvat muodot sekä globalisaatio. (Mälkiä, Savolainen 2004, 2-3). Mälkiä ja Savolainen käyttävät hallinnon toimintojen sähköistymisestä termiä e-transformation. He korostavat, että käynnissä olevaa hallinnon sähköistymisen tuomaa uudistusta ei tulisi käsitellä ainoastaan informaatio- ja kommunikaatioteknologian luomien mahdollisuuksien valossa. Tässä tutkimuksessa informaatioteknologian roolia on laajennettu. Tutkimuksessa lähestytään informaatioteknologiaa kahdesta näkökulmasta; sitä käsitellään yhtenä muutosprosessin aiheuttajana samanaikaisesti kuin sitä pidetään keinona laadun parantamis- ja kustannusten pienentämisvaateisiin vastaamisessa.

Sähköisten asiointipalvelujen roolia palveluiden uudistamisessa tarkastellaan seuraavista teoreettisista näkökulmista:

1. Kuntien kohtaamia palvelutuotantoon kohdistuvia uudistuspaineita sekä kuntien kykyä vastata niihin käsitteellistetään kontingenssiteorian kautta. Uusi informaatioteknologia ymmärretään sekä toimintaympäristökijäksi että yhdeksi keinoksi sopeutua toimintaympäristön muutokseen. Informaatioteknologian mahdollistamiin sähköisiin asiointipalveluihin liittyy haaste ja mahdollisuus palvelutuotannon uudelleenorganisointiin. Tästä lähtökohdasta voidaan myöhemmin esittää empiirinen kysymys, ovatko kunnat nähneet informaatioteknologian ja täsmällisemmin sähköiset asiointipalvelut yhtenä työkaluna palvelutuotantoon kohdistuviin paineisiin vastaamisessa.
2. Informaatioteknologian käyttöönoton vaikutuksia kunnissa tarkastellaan kahdesta teoreettisesta näkökulmasta:
 - 2.1. Miten informaatioteknologia vaikuttaa organisaatioiden toimintaan?
 - 2.2. Miten informaatioteknologia liittyy organisaatioiden rakenteisiin ja rajoihin?



Kuva 1 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

2.1 Toimintaympäristön muutos sähköisten palveluiden tuotannon taustalla

2.1.1 *Systemiteoria toimintaympäristön muutoksen hahmottajana*

Systemiteorian juuret ovat 1920-luvun biologiassa. Tämän jälkeen systemiteoriaa on muokattu eri tieteiden, myös yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen, tarpeiden mukaisesti. Teoriasta onkin lukuisia muunnoksia. Systemiteorian kaikkien muunnosten tutkimuskohteena on aina järjestelmä, joka koostuu osista ja näiden välisistä suhteista. Tarkasteltavat järjestelmät voivat olla avoimia, suljettuja tai keskenään rakenteellisesti samankaltaisia. Eri tieteenalat voivat myös nähdä systeemien rakenteet eri tavoin. (Berndtson 1994, 202-203) Kuntatutkimuksessa systemiteoriaa on sovellettu toistaiseksi melko harvoin. Erkki Pystynen on kuitenkin todennut systemiteorian tarjoavan kunnallisan alan ilmiöihin usein sopivan ajattelutavan, teoriaperustan, käsitteistön ja analyysimenetelmän. (Pystynen 1993, esipuhe).

Systeemiteoria muutti organisaatiotutkimuksen suuntaa. Sen perusajatuksena on, että organisaatiot ovat biologisten organismien kaltaisia muuttuvia ja ympäristön muutoksille alttiita yksiköitä. (Morgan 1997, 34) Yhteiskunnallinen järjestelmä on systeemiteorian kautta tarkasteltuna verkosto, jossa muutokset sen yhdessä osassa vaikuttavat todennäköisesti myös järjestelmän muihin osiin. Systeemiteorian mukaan organisaatiot ovat avoimia toimijoita, joiden tulee luoda jonkinlainen suhde ympäristöönsä selviytyäkseen muuttuvassa toimintaympäristössä. Koska organisaatioiden osat ja niiden väliset suhteet ovat hyvin moninaisia, voidaan organisaatioita yleensä pitää hyvin kompleksisina järjestelminä (Anttiroiko 1993, 131).

Morganin mukaan avoimen systeemin lähestymistapa kiinnittää huomiota organisaation ympäristöön, moninaiseen rakenteeseen ja systeemien keskinäiseen yhdenmukaisuuteen. Organisaatiota ei voida kohdella suljettuna yksikkönä, vaan kaikessa suunnittelussa ja toiminnassa tulee kiinnittää huomiota organisaation ympäristöön. Organisaatio ei voi sulkea sitä ympäröivää todellisuutta pois, vaan sen toimintaan vaikuttavat lukuisat muut eri toimijat asiakkaista ja kilpailijoista julkishallinnon eri organisaatioihin. (Morgan 1997, 39-43)

2.1.2 Kontingenssiteoria

Systeemiteoriasta on sen soveltamisen myötä muodostettu uusia teoreettisia lähestymistapoja. Kontingenssiteorian lähtökohtana on ympäristön muutos, tyypillisesti laaja yhteiskunnallinen muutosprosessi. Muutosten organisaation toimintaympäristössä nähdään vaikuttavan sen toimintaedellytyksiin sekä mahdollisesti organisaatioon kohdistuviin odotuksiin ja vaatimuksiin. Organisaation toimintaympäristö voi koostua useista erilaisista toimintaympäristöistä, joita voivat olla asiakkaat, yhteistyökumppanit, maantieteellinen sijainti, taloudellinen ja poliittinen tilanne tai lähes mikä vain yhteiskunnan osatekijä. (Mintzberg 1979, 267)

Kontingenssi-organisaatioteoriaksi lähestymistapaa ensimmäisenä kutsuivat Lawrence ja Lorch. He perustivat teoriansa aiempiin kontingenssia käsitteleviin organisaatiotutkimuksiin¹ sekä omaan tutkimukseensa. (Lawrence, Lorch 1975, 187-203) Lawrence ja Lorchin vuonna 1967 julkaisemassa kirjassa kiinnostuksen kohteena on kookkaiden organisaatioiden lukuisten johtajien käyttäytymisen ymmärtäminen, mikä edellyttää kirjoittajien mukaan systeemien toiminnallisuudelta kahta tärkeää aspektia. Ensimmäisen mukaan kasvavat systeemit jakautuvat osiin, joiden tulee toimia integroidusti koko systeemin toiminnan takaamiseksi. Toinen aspekti pitää ulkomaailman tapahtumiin ja toimintaan sopeutumista välttämättömänä jokaiselle systeemille. Lawrence ja Lorch käsittelevät organisaatioita avoimina systeemeinä. He taustoittavat kontingenssiteoriaa muun

¹ Mm. Burns ja Stalker (1961), Woodward, Fouraker sekä Chandler.

muassa jatkuvasti monimutkaistuvalla ja muuttuvalla teknisellä, taloudellisella ja maantieteellisellä toimintaympäristöllä. Teknologian kiihtyvän kehitystahdin sekä tämän vaikutuksen organisaatioiden tuotantoon ja prosesseihin nähdään lisäävän organisaatioiden toimintaympäristön asettamia haasteita. Lawrencen ja Lorchin tutkimus yhdistää kontingenssiteoriaan differentiaation ja integraation käsitteet. Nämä tukevat organisaation osiin jakautumisen välttämättömyyttä sekä toisaalta myös organisaation yhden ja yhteisen päämäärän tavoittelua. Lawrencen ja Lorchin tutkimuksessa differentiaatiolla tarkoitetaan organisaation eri yksiköiden johtajien kognitiivisen ja emotionaalisen orientaation eroja. Vastaavasti integraatio on määritelty toimintaympäristön vaatimuksiin vastaamiseksi vaadittavan, yksiköiden välisen yhteistyön tason laaduksi. Lawrence ja Lorch liittävät integraationäkökulmaan konfliktin käsitteen. He toteavat, että päinvastoin kuin useissa aiemmissa tutkimuksissa on todettu, ei organisaation integraatiota useimmiten saavuteta rationaalisin ja mekaanisin keinoin. Sen sijaan yhteisen näkemyksen ja tavoitteiden integraation saavuttamiseksi joudutaan tyypillisesti selvittämään eri päämääristä aiheutuvia konflikteja. Lawrencen ja Lorchin tutkimuksessa pohditaankin, kuinka organisaatio voi saavuttaa integraation sen differentiaatiota uhraamatta. (Lawrence, Lorch 1975, 3-12)

Galbraith on tarkastellut kontingenssiteoriaa organisaatioiden rakenteiden ja toimintojen suunnittelun kannalta. Hän on yhdistänyt näkemyksen organisaation toimintaympäristön vaikutuksesta toimintojen epävarmuuteen sekä organisaation tarvitsemaan informaation määrään sekä sen välittymiseen organisaatioissa. Galbraith lisää ympäristötekijöiden merkitystä organisaation rakenteeseen käsittelevään perusteisiin näkemyksen, jonka mukaan epävarmuustekijät lisäävät tehtävien suorittamiseen tarvittavan informaation määrää. Galbraith ei kuitenkaan ole kiinnostunut niinkään epävarmuutta aiheuttavista tekijöistä vaan tarvittavan informaation prosessoinnista. (Galbraith 1973, 2-6)

Mintzbergin mukaan organisaation ympäristön vaateisiin ja muutoksiin vastaavat organisaatiot ovat kontingenssibyrokraatioita. Palolaitos on esimerkki kunnan toimialaan kuuluvasta organisaatiosta, joka reagoi ennakoimattomien hätätapausten sattuessa. Laitoksen toiminta ei perustu rutiinotoimintoihin, vaan sen tulee pystyä toimimaan tehokkaasti välittömästi hälytyksen saatuaan. (Mintzberg 1979, 232) Ympäristötekijöiden huomioitavuuden ohella organisaation tilanteen ja rakenteen yhteensopivuuden vaikutus organisaation tehokkuuteen on Mintzbergin mukaan yksi kontingenssiteorian pääpainotuksista. (Mintzberg 1979, 217) Samansuuntaisia painotuksia on löydettävissä Kastin ja Rosenzweigin näkemyksistä. He tulkitsevat teorian avulla pyrittävän ymmärtämään organisaatioiden alasysteemien välisiä ja sisäisiä sekä organisaatioiden ja niiden toimintaympäristöjen välisiä suhteita. Kastin ja Rosenzweigin mukaan organisaation toimintaan vaikuttavat seuraavat systeemit: toimintaympäristön suprasysteemi, yleinen organisaation systeemi, tavoitteet ja arvot, tekninen systeemi, rakenteellinen systeemi, psykologinen systeemi sekä organisaatiota johtava systeemi. (Kast, Rosenzweig 1973, 313-318)

Morgan on tiivistänyt kontingenssiteorian tärkeimmät perusteet seuraavasti:

- Organisaatiot ovat avoimia systeemejä, joiden johtamisessa tulee huomioida sisäiset tarpeet ja ympäristön tapahtumat.
- Ei ole olemassa yhtä parasta organisoitumisen muotoa. Kulloinkin sopivaan organisoitumisen muotoon vaikuttavat organisaation tehtävä sekä toimintaympäristö.
- Johdon tulee kiinnittää huomiota ennen kaikkea yhdenmukaisuuksien ja keskinäisten synergioiden saavuttamiseen.
- Jotta yhdessä organisaatiossa voidaan toteuttaa erilaisia tehtäviä, tulee organisaation johdon käyttää erilaisia johtamisen lähestymistapoja organisaation toimintojen ohjaamisessa.
- Erilaisia organisaatiotyyppäjä tarvitaan erilaisissa ympäristöissä. (Morgan 1997, 44)

Kast ja Rosenzweig ovat kuvanneet kontingenssiteorian perusväittämät hyvin samaan tapaan kuin Morgan. Heidän mukaansa ei ole olemassa yhtä ainoa parasta tapaa organisoitua. Kaikki organisaatiot eivät myöskään ole yhtä tehokkaita kaikissa tilanteissa. Jotta organisaation rakenteet ja toimintatavat olisivat mahdollisimman tehokkaita, niiden tulisi sopia tehtävään työhön ja/tai organisaation toimintaympäristön olosuhteisiin. (Kast, Rosenzweig 1985, 116) Näistä seuraa Scottin muotoilema, teoriasta yleisesti käytetty hypoteesi: *"...ne organisaatiot, joiden sisäiset ominaisuudet sopivat parhaiten ympäristön vaatimuksiin, saavuttavat parhaimman sopeutumiskyvyn."* (Scott 1992, 89) Myös Burrell ja Morgan ovat kontingenssiteoriaa käsitellessään todenneet organisaation tämän teorian mukaan olevan molemminpuolisessa vaikutuksessa sekä riippuvuussuhteessa ympäristöönsä. Näin organisaation voidaan tulkita olevan vain yksi laajan yhteiskunnallisen kokonaisuuden alasysteemi. Silti kontingenssiteoretikot Burrellin ja Morganin mukaan usein käsittelevät organisaatiota omana itsenäisenä kokonaisuutenaan, vaikkakin vuorovaikutuksessa ympäristöönsä olevana. Heidän mukaansa organisaation ja sen toimintaympäristön suhde onkin organisaation olemassaololle välttämätön, vaikka organisaatio itse ei välittäisikään huomioida ympäristöään. (Burrell, Gibson 1979, 168)

Rakenteellista kontingenssia käsitelleen Donaldsonin mukaan kaksi tärkeintä kontingenssia ovat organisaation tehtävät ja sen koko. Muut kontingenssitekijät, kuten ympäristö, vaikuttavat hänen mukaansa organisaation sisäisiin kontingensseihin, jotka taas vuorollaan muokkaavat organisaation ominaisuuksia. Donaldsonin mallissa ympäristötekijät vaikuttavat organisaation tehtäviin ja tämän muutoksen seurauksena organisaatio muuttuu myös rakenteeltaan. Rakenteellisen kontingenssiteoriankin pääperiaate kulminoituu aiemmin mainittuun periaatteeseen organisaation tarpeesta mukautua ympäristöönsä ja sen muutoksiin. (Donaldson 2001, 16-17) Rakenteellisen kontingenssiteorian muodostaa Donaldsonin mukaan kolme ydinelementtiä, jotka yhdessä muodostavat teorian ydinparadigman. Ensimmäisenä teorian elementtinä Donaldson pitää

kontingenssin ja organisaation rakenteen välistä yhteyttä. Näiden suhde on yleensä lineaarinen niin, että toisen arvon noustessa myös toinen kohoaa. Täysin yhdenmukainen kehitys ei ole kuitenkaan välttämätöntä. Toisen tekijän arvot voivat muodostaa kaarevalinjaisen arvokäyrän, kuitenkin toisen arvoja mukailleen. Teorian toisen ydinelementin mukaan kontingenssi määrää organisaation rakenteen. Organisaatio, joka muuttaa kontingenssejaan, muuttaa samalla rakennettaan. Donaldsonin mukaisen kolmannen kontingenssiteorian keskeisen periaatteen mukaan organisaation rakenteelliset variaabelit sopivat ainakin jossain määrin kontingenssin tasoihin. Donaldson pitää kolmatta kohtaa teorian kahta ensimmäistä elementtiä selittävänä ytimenä. (Donaldson 2001, 7-9) Donaldson on myös erotellut kontingenssitekijät organisaatioteoreettisten tyyppien mukaan. Hän pitää tehtävien epävarmuutta orgaanisen teorian pääkontingenssina, kun taas byrokraattisen organisaation pääkontingenssina on organisaation koko. Organisaation rakenteen arvioimiseksi orgaanisen ja byrokraattisen teorian kontingenssitekijöistä voidaan kuitenkin muodostaa synteesi. (Donaldson 2001, 17, 28-29) Kontingenssi voi Donaldsonin mukaan olla mikä tahansa muuttuja, joka vaikuttaa organisaation tunnusomaisten ominaisuuksien välittymiseen organisaation suoritukseen. Koska jokainen organisaatio ja sen toimintaympäristö ovat erilaisia, muotoutuu kontingenssiteoria jokaisen organisaation mukaiseksi. Ei siis ole olemassa yhtä ainoaa kontingenssiteoriaa, jota voisi käyttää organisaatioiden toiminnan tukena ja arvioinnissa. Donaldsonin mielestä rakenteellinen kontingenssiteoria on kuitenkin perusteltavissa erilaisten kontingenssien ja niiden rakenteellisten piirteiden yhteisillä tekijöillä. (Donaldson 2001, 7-9)

Kontingenssiteoriaa käsittelevässä kirjallisuudessa ilmenee erimielisyyttä eri kontingenssitekijöiden tärkeydestä. (Donaldson 2001, 125) Kontingenssiteoriaa on myös arvosteltu sen ulkoisille tekijöille antaman painoarvon takia. Tämän kritiikin mukaan kontingenssiteoria ei huomioi organisaation omia toimijoita ja heidän valintamahdollisuuksiensa arvoa riittävästi. (Scott 1992, 246) Teorian ulkoisille toimijoille antaman painoarvon takia sitä on pidetty myös deterministisenä. Sisäisten ja ulkoisten kontingenssitekijöiden asema on esitetty korvattavaksi strategisen valinnan painotuksella. (Donaldson 2001, 125) Kontingenssiteoriassa ilmenneisiin puutteisiin vastaamaan on rakennettu neokontingenssiteoria. Donaldsonin mukaan neokontingenssiteorian kohteena ovat olleet kontingenssiteorian staattisuus, organisaatioiden johdon epävarmuus rakenteen sopivuudesta organisaation kontingensseihin sekä parhaimman suoritustason löytyminen kontingenssitekijät huomioiden. (Donaldson 2001, 271)

Mintzbergin näkemys tilannetekijöistä organisaatioiden rakenteen ja toiminnan muokkaajina

Mintzberg jakaa organisaation toimintaan ja rakenteeseen vaikuttavat kontingenssitekijät eli tilannetekijät muun muassa Woodwardin päätelmiä lähteenään käyttäen neljään ryhmään:

organisaation ikä ja koko, käytettävä teknologia, toimintaympäristö sekä sisäiset ja ulkoiset voimasuhteet. (Mintzberg 1979, 215-298) Tämän tutkimuksen luonteen ja tavoitteiden kannalta teknologiset muuttajat ja organisaation toimintaympäristö ovat mainituista tilannetekijöistä tärkeimpiä.

Näistä ensin mainittua teknologista vaikuttavuutta Mintzberg on tarkastellut peilaten sitä organisaatioiden rakenteisiin kiteyttäen niiden välisen suhteen kolmeen hypoteesiin. Nämä tutkivat vaikuttavuutta teknologian sääntelevyyden, kehittyneisyyden ja monimutkaisuuden sekä automatisoinnin näkökulmista. Ensimmäisen hypoteesin mukaan teknisten systeemien sääntelevyys vaikuttaa operationaalisen työn ja operationaalisen toiminnan rakenteeseen. Tarkkaan määritetyn teknologian avulla tehtävien ja toimintojen ennakoitavuus ja kontrolloitavuus kasvaa. Työntekijöiden oma osuus ja vaikuttavuus työhön vähenevät, kun taas teknologisten prosessien suunnittelijoiden valta kasvaa. Teknologian myötä operationaaliset toiminnot voidaan jakaa osiin ja tarkkaan määritettävissä olevat rutiininomaiset tehtävät voidaan toteuttaa teknologian avulla. Toinen hypoteesi käsittelee teknisen järjestelmän vaikutusta organisaation hallintorakenteiden malliin teknologisen systeemin kehittyneisyyden valossa. Mitä sofistikoituneempaa teknologia on, sitä monimutkaisempi hallinto-organisaation rakenne on. Monimutkainen teknologia myös vaatii laajan asiantuntija- ja tukiverkoston tuekseen. Organisaation tulee osata paitsi käyttää ja korjata valitsemaansa teknologiaa, myös laatia sitä koskevia strategisia suunnitelmia sekä tehdä sitä koskevia asiantuntevia ratkaisuja. Organisaation osaamisalueet ja rakenne hajautuvat henkilöstön kasvaessa ja erikoistuessa. Laajan ja hajautuneen hallinto-organisaation työskentely vaatii uusien yhteistyötoimintojen luomista tukitoimintojen koordinoimiseksi. Organisaation keskitason yksiköt ovat tyypillisesti pieniä ja tiiviissä yhteistyössä toimivia. Kolmannen, organisaation rakenteen ja teknologian suhdetta määrittävän hypoteesin mukaan operatiivisen toiminnan ytimen automatisointi muuttaa byrokraattisen hallintomuodon orgaaniseksi. Kuten edellä on todettu, operatiivisten toimintojen automatisointi vaatii tuekseen suuren määrän erityisalojen asiantuntijoita. Teknologiaan paneutuneet asiantuntijat kommunikoivat usein epämuodollisia kanavia pitkin ja käyttävät hyväkseen erilaisia yhteistyön muotoja. Näin hallinto-organisaation toimintatapa muuttuu byrokraattisesta mallista epämuodollisempaan orgaanisen hallintomallin suuntaan. Rutiinitehtävien automatisoinnin todetaan siis vähentävän tai poistavan monia, muun muassa sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyviä ongelmia. Näiden kolmen hypoteesin mukaan teknologiset valinnat vaikuttavat eniten organisaation operatiivisten toimintojen ytimeen. Teknologian voidaan todeta muuttavan jonkin verran myös organisaation hierarkian keskitason yksiköitä. (Mintzberg 1979, 249-266)

Toinen tässä yhteydessä nostettu Mintzbergin määrittämä tilannetekijä on toimintaympäristö. Ympäristö vaikuttaa organisaation toimintaan, tahtoo organisaatio tämän huomioida tai ei. Mintzberg jakaa merkittävimmät ympäristötekijät neljään kategoriaan: vakaus, kompleksisuus,

markkinoiden moninaisuus ja vihamielisyys. Kuten teknologian vaikutuksista, Mintzberg on muodostanut hypoteeseja organisaation toimintaympäristön vaikutuksista organisaation toimintaan ja rakenteeseen. Mintzberg korostaa, että ympäristön ominaisuudet eivät ole tässä keskeisiä tekijöitä, vaan vaikutusten todentamisessa keskitytään organisaation kykyyn ennustaa ympäristön muutoksia sekä sopeutua ja tulla toimeen muutosten kanssa. Vaikutusten analyysistä tulee myös sulkea pois organisaatioiden ympäristöä koskevat esioletukset. Toimintaympäristön vaikutusten ymmärtämisen haasteellisuutta lisää se, ettei yksikään organisaatio kohtaa yhtä, helposti tulkittavaa ympäristöä, vaan jokainen organisaatio kohtaa useita toimintaympäristöjä. Ensimmäisen hypoteesin mukaan organisaation rakenne on sitä orgaanisempi, mitä dynaamisempi organisaation toimintaympäristö on. Stabiilissa ympäristössä organisaatio voi ennustaa tulevat vaiheet ja näistä tehtyjen johtopäätöksiä kautta eristää operatiiviset toimintonsa muilta vaikutteilta sekä standardisoida tarvittavat toiminnot. Poikkeuksellisen vakaassa ympäristössä organisaatio voi standardisoida ja suojata myös ydintoimintojensa ulkopuolisia toimia. Jonkin toimintaympäristön epävakaus vaatii organisaatiolta sopeutumista ja toimintatapojen muutosta. Vaikka staattinenkin toimintaympäristö velvoittaa organisaatiot miettimään rakennettaan, aiheuttaa dynaaminen ympäristö staattista enemmän muutoksia organisaation rakenteeseen. Mintzbergin toisen hypoteesin mukaan organisaation rakenne on sitä hajautuneempi, mitä kompleksisempi ympäristö on. Hypoteesien toimintaympäristölle asettamat ominaisuudet esiintyvät usein pareittain: kompleksisuus ja dynaamisuus ilmenevät yhdessä, samoin yksinkertaisuus ja staattisuus. Sekä byrokraattinen että orgaaninen voi muodostua keskitetyksi yksinkertaisessa ympäristössä ja hajautuneeksi kompleksisessa ympäristössä. Kolmas hypoteesi käsittelee organisaation markkinoita: mitä moninaisemmat organisaation markkinat ovat, sitä suurempi taipumus sillä on jakautua markkinoihin perustuviin yksiköihin. Vaikka termiä markkinat käytetään yksityisen sektorin kuvaamisessa, hypoteesia voidaan soveltaa myös julkishallinnon organisaatioihin. Hypoteesi käsittää muun muassa organisaation tuottamat palvelut tai tuotteet, asiakkaat ja maantieteellisen alueen. Neljännen hypoteesin mukaan voimakas ympäristön vihamielisyys saa organisaation keskittämään rakenteensa väliaikaisesti. Keskitetty ja suora ohjaaminen on nopein ja tiukin tapa koordinoita organisaation toimintaa, koska tällöin kaikki saatavilla oleva informaatio vallitsevasta tilanteesta keskittyy yhdelle henkilölle tai suppealle ryhmälle. Viides ja viimeinen hypoteesi toteaa ympäristön moninaisuuden kannustavan organisaatiota hajauttamaan rakennettaan valikoiden ja eriyttäen työtehtäviä toisistaan. (Mintzberg 1979, 267-287)

Mintzberg on käsitellyt organisaatioiden rakennetta niiden tehokkuuden näkökulmasta päätyen kahteen johtopäätökseen. Toista Mintzberg kutsuu kongruenssi- eli yhdenmukaisuushypoteesiksi. Sen mukaan menestyksellä organisaatio muodostaa rakenteensa vastaamaan organisaation tilannetta ja toimintaympäristön vaateita. Toinen hypoteesi on konfiguraatio- eli muotohypoteesi. Tämä pitää organisaation keskeisten osatekijöiden sisäistä tiiviyyttä tehokkaan rakenteen vaatimuksena. Nämä kaksi hypoteesia eivät välttämättä tue toisiaan. Organisaatio saattaa joutua

luopumaan joistain ympäristöön sopeutumiseen vaikuttavista tekijöistä sisäisen rakenteen säilyttämisen kustannuksella. Organisaatio voi aktiivisesti vaikuttaa paitsi oman rakenteensa perusosiin, niin myös joihinkin ympäristötekijöihin. Mintzberg on muotoillut kahdesta erillisestä hypoteesistaan yhden kokoavan hypoteesin, joka perustuu organisaation mahdollisuuteen vaikuttaa sitä kohtaaviin tilannetekijöihin. Laajennettu konfiguraatio- eli muotohypoteesi pitää tehokkaan organisaatorakenteen edellytyksenä sekä organisaation keskeisten osatekijöiden että tilannetekijöiden yhdenmukaisuutta. (Mintzberg 1979, 219-220)

2.1.3 Kontingenssiteoria tässä tutkimuksessa

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sähköisten asiointipalveluiden organisointia kunnissa erityisesti palvelujen uudelleenorganisoinnin näkökulmasta. Tutkimuksen hypoteesi kyseenalaistaa julkishallinnon pirstaloituneen rakenteen sopivuuden sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. Sähköisiä asiointipalveluita tuottavat organisaatiot toimivat kompleksisessä ympäristössä erilaisten vaateiden ja tarpeiden keskellä joutuen sopeuttamaan palvelutuotantoansa toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Tätä asetelmaa ja sen haasteita voidaan tarkastella kontingenssiteorian kautta, kuten tässä luvussa esitetään. Seuraavassa kuvassa taustoitetaan kuntien palvelutuotantoon kohdistuvia paineita sekä toimijakentää.

ikäluokkien eläköityminen aiheuttaa vajeen kuntien työntekijöiden määrässä. Ikääntyvän väestönsosan määrän suhteellisesta kasvamisesta seuraa myös paineita palvelujen tuotannolle.

Informaatioteknologian keinoin tuettava palvelutuotanto muodostaa vain osan kuntien palveluiden kokonaistarjonnasta, eivätkä sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon vaikuttavat kontingenssitekijät ole välttämättä yhdenmukaisia muuhun palvelutarjontaan vaikuttavien kontingenssitekijöiden kanssa. Asiakkaalle eli kuntalaiselle voidaan tarjota mahdollisuus hoitaa tietty asia puhelinpalvelun, asiointipisteen tai sähköisen asiointipalvelun kautta. Näiden palvelumuotojen ideaaliset organisointitavat voivat kuitenkin poiketa toisistaan huomattavasti. Erilaisten tuotantotapojen tarpeet voivatkin mutkistaa palvelutuotannon organisointia vaatimalla keskenään erilaisia organisointitapoja palvellakseen asiakkaita parhaimmalla mahdollisella tavalla sekä ollakseen mahdollisimman tehokkaita.

Palvelutuotannon monimuotoisuus ilmenee paitsi yhden kunnan erilaisten tuotantomuotojen vaatimuksissa edellisessä kappaleessa kuvatusti, myös eri kuntien tarpeiden eroavaisuuksissa. Jokainen sähköisiä asiointipalveluita tuottava organisaatio tuottaa palveluita omista lähtökohdistaan sekä kompleksisista ympäristön paineista, tarpeista ja vaatimuksista käsin. Yhdenmukaiset palvelumallit eivät vastaa kaikkiin palvelutarpeisiin eivätkä toimi kaikissa ympäristöissä. Kontingenssiteorian mukaan organisaatiot tulee koota senhetkisen tehtävän ja ympäristön vaatimusten mukaisesti. Palveluja, eli myös sähköisiä asiointipalveluja, voivat tuottaa itsenäiset julkishallinnon toimintayksiköt tai eri toimintayksiköiden koalitiot. Tuotantoon voivat näin ollen osallistua ainakin kuntien yksittäiset toimialat, kunnat, kuntayhtymät, seutukunnat, maakuntaliitot, keskushallinnon organisaatiot sekä esimerkiksi yhtiömuotoisesti toimivat kunnalliset toimijat. Yksittäiseen tarpeeseen tehokkain ja toimivin organisaatiomalli muotoutuu muun muassa palvelutyypin ja yhteistyöorganisaatioiden tavoitteiden mukaisesti. Kontingenssiteoria tukee palvelun tuotantoon sopivien organisoitumismallien moninaisuutta, koska organisaatioiden tulee teorian mukaan organisoitua ja toimia kulloinkin vallitsevat olosuhteet huomioiden.

Kontingenssiteorian näkökulmasta empiiristä aineistoa on analysoitava kysymällä, miten kunnat ovat nähneet sähköiset asiointipalvelut. Onko ne nähty toimintaympäristöstä nousevana strategisena haasteena ja keinona uudelleenorganisoida palvelujärjestelmää re-engineering-tyyppisesti (ks. seur. luku) vai ko vain yhtenä uutena palvelutapana?

2.2 Informaatioteknologian vaikutus organisaatioihin

Informaatioteknologian tuomat vaikutukset organisaatioissa ovat laajalti todettavissa koko julkishallinnossa. Tietoverkkojen voidaan sanoa muuttaneen erityisesti tiedonkulun ja viestinnän määrän ja tahdin. Myös organisaatioiden sisäiset prosessit sekä organisaatioiden sisäisiin tarpeisiin ja asiakkaille tuotettavat palvelut ovat olleet voimakkaan uudistamisen kohteena viime vuosina. Tieto- ja viestintäteknologian käytön lyhyen historian takia kokemuksia ja empiiristä tutkimustietoa teknologian seurauksista ja riskeistä on olemassa vielä varsin vähän. Tämä voi osaltaan hidastaa teknologiaan pohjautuvien uudistusten käyttöönottoa julkisen sektorin organisaatioissa. Westin mukaan teknologian aiheuttamien muutosten tarkkailussa tulee huomioida, että muutos koostuu ajan ja vauhdin suhteellisesta jatkumosta. Westin mukaan informaatioteknologiaa tarkasteltaessa keskeisimmät muutoksen dimensiot ovat pitkän aikavälin ja lyhyen aikavälin vaikutusten erottaminen, suurten ja pienten muutosten erojen huomioiminen sekä teknokraattisten ja poliittisten sekä institutionaalisten vaihteluiden noteeraaminen. Muutoksen arvioiminen on vaikeaa sen moninaiset osatekijät huomioiden. Koska pitkän aikavälin muutoksia ei usein ole vielä havaittavissa, voivat tutkijat perustellusti keskittyä lyhyen aikavälin muutoksiin, joiden perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä muutosten suunnasta sekä ennustaa pitkän aikavälin muutoksia. (West 2004, 15-16)

Usein toistuvan näkemyksen mukaan informaatio- ja viestintäteknologian käyttöönotto on paitsi muuttanut organisaatioita, myös lisännyt organisaatioiden muospaineita. Seneviratnen mielestä muutostarpeet kohdistuvat työn sisältöön, työn tuottavuuden ja tehokkuuden vaatimukseen sekä koko julkishallinnon rakenteeseen sen uudistamiseksi tietoyhteiskunnan arvojen ja vaatimusten mukaiseksi (Seneviratne 1999, 41). Käyttöönottaessaan informaatio- ja viestintäteknologisia työkaluja organisaatiolla on odotuksia teknologian myötä saatavista eduista sekä mahdollisista muista muutoksista. Suunniteltujen ja odotettavissa olevien muutosten lisäksi uusien teknologisten työkalujen käyttöönotolla saattaa olla odottamattomia ja epätoivottujakin vaikutuksia. Kaikkia vaikutuksia ei usein voida vielä ennakoita. Ennakoitavuutta vaikeuttavat informaatioteknologian lyhyen käyttöhistorian lisäksi organisaatiokohtaiset erot toimintatavoissa sekä sosiaalisissa ja poliittisissa kulttuureissa (Fountain 2001, 90-91). Uuden teknologian vaikutukset organisaatioihin voidaan ryhmitellä tarpeen ja tavoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi Seneviratne on lajitellut omiin ryhmiinsä vaikutukset organisaatioiden rakenteisiin ja prosesseihin, vaikutukset yksilöiden asenteisiin ja käyttäytymiseen sekä työn jakautumiseen ja työhön kohdistuvat vaikutukset (Seneviratne 1999, 48). Seuraavissa kappaleissa hahmotetaan organisaatioiden kohtaamaa muutosta tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteiden - eli palveluiden tuotannon sekä organisaatioiden rakenteiden, rajojen ja yhteistyön - kannalta.

2.2.1 Informaatioteknologian tuomat muutokset

Organisaatioiden informaatioteknologiaan kohdistuvat näkemykset ja asenteet vaikuttavat niiden päätöksiin tehdä teknologisen kehityksen mahdollistavia muutoksia toimintatavoissaan ja rakenteissaan. Informaatioteknologisia sovelluksia tai järjestelmiä ei käyttöön oteta kevyin perustein, eivätkä ne automaattisesti tuo muutoksia organisaation toimintaan tai rakenteeseen. Muutosten tulee olla aktiivisia ja harkittuja. Seneviratnen mielestä organisaatiot ovatkin kohdanneet suuren haasteen: miten organisaatioiden rakenteita, johtamisen välineitä, prosesseja, tietoa ja toimintapolitiikkaa voidaan muokata niin, että informaatioteknologian mahdollisuuksia voidaan täysimittaisesti hyödyntää julkishallinnon tavoitteiden saavuttamiseksi (Seneviratne 1999, 57).

Organisaatioiden suhtautumista omien toimintojensa ja palvelujensa sähköiseen tuotantoon leimaa organisaation kulttuurin ja taustan tuoma kokemus. Slevinin mukaan teknologisesti edelläkävvät organisaatiot rakentavat sähköisiä asiointipalveluja luonteviksi osiksi palvelutarjontaansa. Toiset organisaatiot taas saattavat pitää palvelujen vaihtoehtoista tuotantomuotoa rasitteena. Osa organisaatioista voi arvioida tietoteknologian tuomat uudet kommunikaatio- ja palvelumuodot vain ohimeneviksi teknologisen huumen tuotteiksi. (Slevin 2000, 121) Teknologisten uudistusten voidaan myös kokea altistavan organisaatiota liialliselle läpinäkyvyydelle ja toimintojen epävakaudelle. Tietoverkkojen tuomista mahdollisuuksista saattaa myös sokeutua. Teknologista kehitystä voidaan innostua liiallisessa määrin pitämään ratkaisuna organisaation ongelmiin ja sen kehityksen kulkuun. (Slevin 2000, 128-129). Slevinin organisaatioiden reagointitapojen edelläkävijäorganisaatioita koskevaa näkemystä voidaan arvostella liiallisesta luottamuksesta teknologian merkitykseen. Sähköisten asiointipalvelujen integrointi vaatii organisaatiolta edistyksellistä teknologista suhtautumista enemmän valmiutta uudistaa organisaatioiden rakenteiden ja prosessien sekä uudistamisen merkityksen ymmärtämistä. Teknologinen edelläkävijä edellyttää huipputeknologian käyttöönottoa voimakkaammin sen merkityksen ymmärrystä.

Kiely, Lane, Paquet ja Roy ovat tutkineet julkishallinnon eri tapoja vastata tietoyhteiskunnan asettamiin toiminnan muutosten haasteisiin ja jakavat organisaatioiden lähestymistavat kolmeen kategoriaan. Kehityksen tuomat mahdollisuudet torjuvan näkemyksen omaksuneet organisaatiot liittävät informaatioteknologian kontrolliin ja automaatioon. Kontrollin merkitystä korostavat hallinnon operationaalisella tasolla toimivat, alaisiaan kontrolloivat päälliköt sekä poliittiset johtajat, jotka haluavat keskittää ja kontrolloida valtaa ja informaatiota. Toisen skenaarion mukaan organisaatio hyväksyy joitain tietoteknologian hyödyntämisen vaatimia muutoksia ja muutosten saavuttamiseksi laaditaan erillinen strategia. Tämän toimintamallin taustalla ovat perinteisesti suhtautuvat henkilöt. He kyseenalaistavat sähköisen hallinnon legitimiuden pitämällä sähköistä hallintoa ja esimerkiksi

verkkoyhteyksien nopeutta julkisen hallinnon vastuualueelle kuulumattomina tehtävinä. Kolmannessa skenaariossa organisaatio muuttaa toimintatapojaan radikaalisti sopeutuakseen työskentelyyn teknologisen uudistuksen mukanaan tuomien yhteistyökumppanien kanssa. Toiminnan täydellisen uudistamisen vaatima ratkaisu on vaikea tehdä. Menestyvät organisaatiot kokevat usein aiemmin valitun toimintatavan turvalliseksi ja pitävät uudistusta liian suurena riskinä. (Kiely, Lane, Paquet, Roy 2002, 351)

Grönlund on kiinnittänyt huomiota edellä sivuttuun sähköisen palvelutuotannon kehityshankkeiden teknologiapainotteisuuteen. Sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen- ja tuotantohankkeet nähdään usein teknologisin hankkeina. Ne myös esitellään organisaatioille usein teknisinä uudistuksina, vaikka suurimmat muutokset liittyvät toimintatapojen ja usein myös organisaation rakenteen uudistuksiin. Yhtenä syynä puutteellisen tai jopa väärän kuvan antamiseen voi Grönlundin mielestä olla organisaation johdon oletus mahdollisesta työntekijöiden muutosvastarinnasta. Organisaation toimijoiden on helpompi hyväksyä uusia toimintatapoja, jos ne naamioidaan alkuvaiheessa teknisiksi hankkeiksi. Toinen syy voi olla sähköisten asiointipalvelujen käyttöönoton nopea tahti. Suunnittelu- ja toteutustyö tehdään usein projektimuotoisissa ja määräaikaissa hankkeissa yhden tai kahden vuoden aikana. Organisaation toimintatapojen tai rakenteen muutos vaatii sen sijaan paljon pidemmän ajan, ja hankkeen teknologinen puoli korostuu heti käyttöönottovaiheessa. Toimintatapojen muutokset saattavat seurata uusien palvelumuotojen käyttöönoton jälkijunassa. (Grönlund 2002, 36) Sähköisten palvelujen käyttöönoton onnistumiseen sekä asenteisiin voidaan usein vaikuttaa varaamalla käyttöönottoon riittävästi resursseja. Teknologian toimivuus ja teknologiset valinnat saattavat myös sisältää erilaisia epävarmuustekijöitä sekä aiheuttaa epäluuloisuutta, erityisesti teknologiaan tottumattomilla toimialoilla (Mintzberg, Quinn, Ghoshal 1998 (1995), 616).

Informaatioteknologian ja organisaatioiden suhdetta käsitellyt Fountain on verrannut informaatioteknologian vaikutuksia byrokraattisissa organisaatioissa sekä verkostomaisesti toimivissa organisaatioissa. Jälkimmäisiä käsitellään verkostoitumista kuvaavassa luvussa 3.3.4. Byrokraattisen organisaation uudistuminen vaatii Fountainin mukaan laajoja poliittisia neuvotteluja sekä kulttuurista muutosta. Yleisesti arvioituna Internetin käytöstä byrokraattisessa organisaatiossa seuraa Fountainin mielestä sääntöihin perustuva systeemi, jossa on aiempaa voimakkaampaa rationalisointia ja standardisointia. (Fountain 2001, 62-63) Fountainin mukaan informaatioteknologian vaikutuksia organisaatioon voidaan useimmissa tapauksissa kuitenkin arvioida etukäteen. Fountain pitää tätä silti joissain organisaatioissa hyvin vaikeana, koska organisatonaaliset, poliittiset ja institutionaaliset tekijät määrittävät osaksi informaatioteknologian vaikutuksien muotoa ja voimakkuutta. Uusi teknologia voi muutosten käynnistämisen sijaan myös vahvistaa olemassa olevia toimintatapoja ja rakenteita. Fountain pitää uuden teknologian ja julkishallinnon organisatonaalisten sekä institutionaalisten ympäristöjen kommunikointia ja

vaikuttavuutta vuorovaikutteisena. Muutokset ovat tyypillisesti kausaalisia vaikuttaen arvaamattomallakin tavalla eri tekijöihin. Julkishallinto vaikuttaa informaatioteknologian käyttöönottoon säätämällä sitä koskevat lait. Informaatioteknologia vuorostaan voi muokata julkishallinnon organisaatioita sopeuttamalla niitä hyödyntämään teknologian etuja parhaimmalla mahdollisella tavalla. Informaatioteknologia yleensä kuitenkin sopeutetaan organisaation toimintaan sen sijaan, että organisaatio muuttaisi toimintatapojaan ja rakennettaan informaatioteknologian täysimittaisen hyödyn saavuttamiseksi. (Fountain 2002, 12-13) Myös teknologian ja julkishallinnon tuottamien palveluiden välillä voidaan havaita vuorovaikutusta ja keskinäistä kehityksen edistämistä, sillä teknologia ja palvelutuotanto ovat useissa tapauksissa toisistaan riippuvaisia. Uusien teknologiainnovaatioiden myötä voidaan toteuttaa uusia palveluita tai uudistaa vanhoja malleja. Teknologiavetoinen uudistustyö asettaa paineita myös toimintamalleille, koska uudet palvelumuodot vaativat usein myös palveluprosessien uudistamista. Toisensuuntainen riippuvuussuhde tulee ilmi silloin, kun uudet palveluinnovaatiot tarvitsevat uusia teknologiatuotteita toteutuakseen. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2001, 15)

King ja Kraemer ovat analysoineet teknologian vaikutuksia paikallishallinnossa. Kingin ja Kraemerin päälinjat pitävät edelleen paikkansa, vaikka heidän julkaisunsa on vuodelta 1985. Tuolloin käsiteltiin vielä organisaatioiden tietokoneistumista ja sen seurauksia nykyisen informaatio- ja viestintäteknologiaan liittyvän käsitteistön sijaan. Myönteiset vaikutukset King ja Kraemer ovat jakaneet tehokkuuteen ja palvelutuotantoon liittyviksi sekä organisaation johtamiseen ja suunnitteluun liittyviksi. Operationaalinen tehokkuus ja palvelutuotanto muuttuvat operationaalisten toimintojen nopeutuessa, yksityiskohtaisen informaation täsmentyessä, henkilöstökulujen pienentyessä ja kustannusten yleisestikin madaltuessa. Johtaminen ja suunnittelu hyötyvät Kingin ja Kraemerin mukaan johtamiseen ja kontrollointiin liittyvistä uudistuksista, julkishallinnollisen suunnittelun tehostumisesta sekä yhteisön fyysisten ja taloudellisten toimenpiteiden suunnittelusta. (King, Kraemer 1985, 58-67) Informaatioteknologian tuomat kielteiset muutokset huomataan Kingin ja Kraemerin mukaan usein vasta teknologisten sovellusten implementoinnin myötä. Vaikka King ja Kraemer nostavat esiin ongelmatilanteita, eivät he kuitenkaan käsittele varsinaisia teknologian aiheuttamia kielteisiä muutoksia organisaatioissa. Heidän listaamansa ongelmat liittyvät nimenomaan teknologian implementointiin ja käyttöönottoon, eivät käyttöönottoprosessien ulkopuolisiin vaikutuksiin. (King, Kraemer 1985, 93) Myönteiset vaikutukset ja ongelmat eivät kuitenkaan ilmene kaikissa ympäristöissä yhdenmukaisesti. Kingin ja Kraemerin tutkimuksen mukaan muutoksien esiintymiseen ja voimakkuuteen vaikuttavat kaupungin ympäristötekijät, tietotekninen ympäristö sekä tietotekniikkaa linjaavat poliittiset päätökset. (King, Kraemer 1985, 161)

Tietoyhteiskuntakehitys muuttaa yhteiskunnan ja organisaatioiden työvoiman rakennetta. Noin kymmenen vuotta sitten Castells kirjoitti informaatioteknologiasta tulleen merkittävä osa työn

prosesseja. Informaatioteknologian avulla organisaatioiden kyky tuottaa innovaatioita on hänen mukaansa kasvanut. Samoin virheiden korjaaminen ja saadun palautteen käsittely voidaan nykyisin siirtää uudelle tasolle. Informaatioteknologian myötä myös tuotantoprosessien johtamista on voitu muuttaa aiempaa joustavammaksi ja sopeutuvammaksi. (Castells 1996, 259)

Sähköisten asiointipalveluiden ja myös muiden tietoyhteiskuntakehityksen mahdollistamien uudistusten käyttönoton hidasteiksi on usein todetun resurssipulan lisäksi nostettu myös muita tekijöitä. Corbett näkee julkishallinnon e-government-kehityksestä vastaavien henkilöiden roolin hyvin kriittisenä uudistusprosessin onnistumisessa. Hallinnon toimintojen tarkoituksenmukainen sähköistäminen vaatii sen suunnittelijoilta hallinnon monimutkaisten rakenteiden sekä eri organisaatioiden ja niiden yksiköiden välisten keskinäisten suhteiden ymmärtämistä. (Corbett 2004, 350) Garsonin mielestä informaatioteknologian integrointi julkishallinnon toimintaan ja palvelutuotantoon voi onnistua menestyksekkäästi vasta uuden virkamiessukupolven myötä. Erilaisten toiminta- ja hallintokokonaisuuksien sekä niiden yhteistyöaspektien hahmottaminen informaatioteknologian mahdollisuuksien kautta vaatii teknokraattisen näkemyksen sijaan laajaa yleistä näkökulmaa. (Garson 2004, 2) Euroopan Komissio on nostanut esiin aiempaa innovatiivisempaan ja aktiivisempaan tutkimustyöhön panostamisen kehityksen edellytyksenä. Komissio näkee tehtyjen tutkimusten vaikuttaneen merkittävästi nykytilanteen saavuttamiseen ja korostaa jatkuvan kehitys- ja tutkimustyön merkitystä kehityksen jatkumon takaamiseksi. (Commission of the European Communities 2003, 6) Liikenne- ja viestintäministeriön tietoyhteiskuntapolitiikan tulevaisuuskatsauksessa taas tuodaan esiin tietoyhteiskuntakehityksen poliittisen ohjauksen merkitys. Samassa katsauksessa todetaan tietoyhteiskuntakehitykseen liittyviin uhkiin varautumisen olevan tärkeää. Uhkina katsauksessa pidetään eriarvoisuuden lisääntymistä, palkkaerojen kasvua ja joidenkin työtehtävien häviämistä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 11)

2.2.2 Palvelutuotannon uudistaminen

Usein eri aikakausina toistuva tarve julkishallinnon palvelujen nykyistä alhaisemmista tuotantokustannuksista, tehokkaammasta tuotannosta ja asiointipalvelujen käytön nopeudesta ja kustannuksista on viime vuosikymmenenä saanut aiempaa konkreettisempia piirteitä. (United Nations 2003, 27) Sähköisen asioinnin kehitys voidaan nähdä osana yksityiseltä sektorilta virinnyttä tehokkuusajattelua, ja se on valjastettu yhdeksi julkisen sektorin palvelutuotannon uudistuksen toteuttamisen välineeksi. Sähköisten asiointipalveluiden tuotannon syyt ja lähtökohdat heijastavat julkishallinnon uudistuksen perusteesejä. Palvelujen kehittäminen ja uusien palvelumallien tuotanto informaatioteknologiaa hyödyntämällä on luonnollisesti vain osa laajamittaista hallinnon uudistusta.

Julkishallinnon kehittämisen sekä sähköisten asiointipalvelujen tuotannon lähtökohtien samankaltaisuus käy ilmi muun muassa YK:n kansainvälisestä raportista, joka kokoaa julkishallinnon sähköisten palvelujen tuottajien näkemyksiä sähköisten palvelujen (e-government) kehittämisen syistä. Vastauksista kävi ilmi useita niin tehokkuuteen kuin palvelun laatuunkin liittyviä tekijöitä. Muita perusteluita olivat esimerkiksi halu kulkea kehityksen etujoukossa sekä hallinnon avoimuuden, läpinäkyvyyden, demokratian ja osallistumisen lisääminen. (United Nations 2003, 33-34) Tavoitteiden yhdenmukaisuus näkyy myös muun muassa Swissin määrittelemissä uuden hallintotavan tavoitteissa, joita ovat organisaatioiden proaktiivisuuden, reagoinnin ja toiminnan nopeuden sekä tuloskeskeisyyden kasvattaminen. Swiss on myös kuvannut vaiheet, joiden kautta organisaatio voi kyseiset tavoitteet saavuttaa. Myös nämä myötäilevät sähköisten palveluiden tuotantoprosessin päämääriä. Ensimmäisenä tehtävänä Swiss pitää organisaation ympäristön kehityssuuntien tarkkailemista strategisen suunnitteluprosessin tukemiseksi. Toisen kohdan mukaan organisaation tulee proaktiivisesti toimimalla asettaa sen tuloksiin perustuvat toimintatavoitteet. Tuloksissa taas tulee huomioida asiakaspalaute, koska asiakastyytyväisyyden tulee olla yksi toiminnan tavoitteista. Tulosten ja palautteiden mukaan organisaation tulee tarvittaessa linjata toimintaa uudelleen. Viimeisen askeleen mukaan organisaatioiden tulee pyrkiä tarjoamaan palveluitaan koordinoitusti yhden ”palvelutiskin” kautta. (Swiss 2003, 171-173) Hallinnon uudistus on kulminoitunut hallinnon rakenteiden ja prosessien uudistamista käsittelevissä näkökulmissa, kuten New Public Managementissa (NPM) ja re-engineeringiksi nimetyssä, organisaatioiden uudistamista käsittelevässä lähestymistavassa.

Julkishallinnon palvelutuotannon keskeisenä uudistusliikkeenä pidetyn NPM:n näkökulmasta tarkasteltaessa julkishallinnon toimia voidaan automatisoida informaatio- ja viestintäteknologian avulla ja näin nopeuttaa sekä yhdenmukaistaa toimintoja. Sähköiset palvelut sopivat välineiksi NPM:n mukaiseen tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoitteluun. YK:n eri maiden julkishallinnon e-government-kehitystä käsittelevässä raportissa todetaan NPM:n vaikuttaneen useiden organisaatioiden informaatio- ja viestintäteknologian soveltamiseen liittyviin hankkeisiin. (United Nations 2003, 26-27) Lähestymistapaa taustoittavat teesit julkishallinnon kulujen säästämisestä ja tehokkuuden lisäämisestä perustelevat osaltaan myös sähköisten palveluiden tuotantoa. Sähköisen palvelutuotannon intressit ovat kuitenkin organisaatioiden sisäisen tehokkuuden tavoittelua laajemmat.

2.2.3 Re-engineering palvelutuotannon uudistajana

Organisaatiot päätyvät eritasoisin uudistustoimenpiteisiin tehokkuuden kasvattamiseksi ja ympäristön muutospaineesiin vastaamiseksi. Nopeasti toteutettavat kehitys- ja muutoshankkeet eivät välttämättä ratkaise koko organisaation ongelmia, vaan siirtävät niitä vain eteenpäin. Re-engineering eli uudelleenrakentaminen pureutuu Hammerin ja Champyn mukaan organisaatioiden rakenteeseen, toimintatapoihin ja prosesseihin niiden perusteista asti. (Hammer, Champy 1995, 31) Roberts on käyttänyt uudistusmallista nimeä prosessi-re-engineering (Process Re-engineering) (Roberts 1996) ja Seneviratne liiketoimintaprosessi-re-engineering (Business Process Re-engineering, BPR) (Seneviratne 1999, 47). Davenport on kutsunut Hammerin ja Champyn kuvaamaa toimintatapaa prosessi-innovaatioksi (process innovation) (Davenport 1993).

Hammer ja Champy ovat määrittäneet termin re-engineering seuraavasti: *"Se tarkoittaa yritysprosessien perusteellista uudelleenajattelua ja radikaalia uudelleensuunnittelua, jolla pyritään saamaan aikaan ratkaisevia parannuksia merkittävässä, nykyaikaisissa suoritusmittareissa, kuten kustannuksissa, laadussa, palvelussa ja nopeudessa."* Määrittelyn avaintermeinä Hammer ja Champy pitävät perusteellisuutta, radikaaliutta, ratkaisuutta ja prosesseja. Perusteellisuudella he haluavat korostaa toimintauudistuksen kokonaisvaltaisuutta. Re-engineering-prosessissa organisaation tulee luopua vallitsevista perusoletuksista ja kyseenalaistaa toimintonsa perusteet. Radikaaliudella tarkoitetaan prosessin uudelleenluovaa otetta. Re-engineering-hankkeessa ei Hammerin ja Champyn mielestä tyydytä vain paikkaamaan olemassa olevia rakenteita ja toimintoja tai tekemään pinnallisia muutoksia. Ratkaisuudella haetaan organisaation toimintojen ja tehokkuuden radikaalia parantumista. Tavoitteiden tulee olla tavanomaista uudistusprosessia korkeammalla, muutoin re-engineering ei ole organisaation kaipaama uudistusprosessi. Neljättä avaintermiä eli prosessia Hammer ja Champy kuvailevat termeistä ongelmallisimmaksi. Prosessikokonaisuudet ovat koko uudelleenrakentamisprosessin ydin, johon organisaatioiden tulisi keskittyä työn ja organisaation osien sijaan. (Hammer, Champy 1995, 32-34) Re-engineering ei heidän mukaansa kohdistukaan organisaatioyksiköihin vaan nimenomaan prosesseihin, koska niistä organisaatioiden toiminta muodostuu. (Hammer, Champy 1995, 97)

Myös Robertsin mielestä re-engineering-uudistushankkeessa on kyse organisaation prosessien toimivuuden ja tehokkuuden kehittämisestä (Roberts 1996, 21). Re-engineeringin avulla toteutetun uudistushankkeen vahvuuksina hän pitää asiakaslähtöisyyttä, strategisten suunnitelmien sitomista liiketoimintaan, prosessien kestoajojen lyhenemistä sekä tehokkuuden paranemista. Uudistusprosessin etujen vastapainoksi Roberts on käsitellyt myös re-engineering-prosessin mahdollisia ongelmia. Näitä hänen näkemyksensä mukaan ovat väärän prosessin valitseminen uudistuksen kohteeksi, muutosjohtamisstrategian riittämättömyys, organisaatorakenteen jäykkyys,

projektitiimien ongelmat sekä teknologialle asetettu vääränlainen paino. (Roberts 1996, 27-37) Edellä mainitun Davenportin suhtautuminen re-engineering-käsitteeseen ja sen toteutuksen kokonaisvaltaisuuteen on yleisellä tasolla arvioituna Hammeria ja Champyä sekä Robertsia maltillisempi. (Davenport 1993) Seneviratne taas pitää re-engineeringiä taylorismista ja tieteellisen johtamisen teorioista vaikutteita ottaneena teknologisenä lähestymistapana, joka perustuu näiden lisäksi myös organisaatiomuutosten tarkasteluun informaatioteknologialle myönteisessä viitekehyksessä sekä teknologian ja yksilöiden kumppanuudelle teknologian ja organisaation kumppanuuden sijaan. (Seneviratne 1999, 47)

Re-engineeringissa on yhtymäkohtia muun muassa organisaation saneeraukseen, uudelleenorganisointiin ja laadunparannukseen liittyvien toimenpiteiden kanssa. Re-engineering-prosessissa on kuitenkin kyse näitä suuremmasta ja syvemmälle luotaavasta organisaation muutoksesta eli uudelleenrakentamisesta. (Hammer, Champy 1995, 42-43) Re-engineering voidaan Hammerin ja Champyn mukaan nähdä organisaation työtapojen muutoksena. Perusteellisen uudelleensuunnittelun seurauksena myös henkilöstön työtehtävät muuttuvat. Prosesseja korostavan periaatteen mukaisesti prosessitiimit korvaavat totut yksiköt. Prosessitiimit voivat olla pysyviä, esimerkiksi jonkin palvelun toteuttamiseksi koottuja tiimejä tai sitten organisaatio voi koota tiimejä tilapäisten tehtävien suorittamista varten. (Hammer, Champy 1995, 57-58) Re-engineeringiä ei pidä tulkita vain yritykseksi purkaa organisaatioiden byrokratiaa. Hammer ja Champy ovatkin todenneet, että byrokratian hallitsemattomasta purkamisesta seuraa kaaos. Byrokratian purkaminen voi kuitenkin onnistua suunnittelemalla prosessit uudelleen ja keventämällä organisaatiota tätä kautta. (Hammer, Champy 1995, 42-43)

Re-engineering-lähtöistä organisaatioiden uudistusprosessia on tarkasteltu myös kriittisesti. Morganin mukaan re-engineering kuuluu sellaisten organisaatioteorioiden kategoriaan, jotka näkevät organisaation toimivan koneiden tapaan. Morgan on arvostellut teoriaa liiallisesta teknologian painottamisesta ja inhimillisten tekijöiden vähättelystä. Morgan on verrannut re-engineeringiä klassisiin johtamisteorioihin, koska molemmissa inhimilliset tekijät usein heikentävät uudistusprosessia ja johtavat suuriin epäonnistumislukuihin. (Morgan 1998, 26-27) Samoin Seneviratne on todennut voimakkaan teknologisen piirteen leimaavan lähestymistapaa. (Seneviratne 1999, 47). Re-engineeringiä on myös pidetty luonteeltaan pikemminkin retorisenä kuin tieteellisenä johtamismetodinä. Näin todennut Davenport ei pidä retorista leimaa kuitenkaan toimintatapaa vähättelevänä. Voimakas retoriikka saattaa olla eduksi uuden toimintatavan käyttöönotossa ja hyväksymisessä. Toisaalta osa re-engineeringistä kiinnostuneista tai sen käyttöönottavista organisaatioista voi kiinnittää liaksi huomiota toimintatavan positiivisiin puoliin ja jättää arvioimatta kriittisesti sen sopivuutta organisaation kokonaiskontekstiin. (Davenport 1993, 303) Davenport on myös todennut re-engineeringin olevan pohjimmiltaan jo vuosikymmeniä käytettyjen ajatusten ja metodien laajennusta. Re-engineeringissä hyvin tunnetut organisaatioiden

suunnittelun ja johtamisen elementit on hänen mukaansa kytketty yhteen prosessien uudenlaisen innovatiivisen suunnittelun pohjaksi. Davenport ei kuitenkaan pidä re-engineeringiä vain lyhyen ajan kehityssuuntana vaan uskoo, että uudistusmetodin osioiden koettelu todistaa metodin pätevyyden. (Davenport 1993, 311)

Re-engineer-prosessin yksityisellä sektorilla olevat juuret voivat etäännyttää julkishallinnon toimijoita sen omaksumisesta. Yritysmailman näkökulmien vierastaminen julkishallinnossa on useissa tilanteissa perusteltua julkisen sektorin toimijoiden vastuiden ja velvollisuuksien poiketessa voimakkaasti yksityisen sektorin toimijoiden vapaudesta. Eri sektorin toimijoiden perusteellisen erilaisia lähtökohtia korostaen Millard on kutsunut julkisen sektorin uudistamisprosessia julkishallinnon prosessi-re-engineeringiksi (Government-Process-Re-engineering) erotuksena yksityisen sektorin organisaatioiden re-engineering-prosessista. Millard on jakanut julkishallinnon toimijoiden sisäisen re-engineering-prosessin neljään kehitystasoon, joista ensimmäinen kuvaa monelle organisaatiolle tyypillistä perinteistä rakennemallia. Toisella tasolla organisaatioiden uudistusprosessi käynnistyy asiakkaalle näkyvän palvelukokonaisuuden yhtenäistämällä ja osittaisella integraatiolla. Niin sanotut front-office-toiminnot muokataan vastaamaan yhden palveluluokun periaatetta. Kolmannen tason organisaatiot ovat jatkaneet rakenteiden ja prosessien uudistamista palveluiden tuotantotasolla, eli niin sanotun back-officen toiminta-alueella. Neljäs kehitystaso kuvaa ideaalista, informaatioteknologian keinoin tuettavaa vuorovaikutteista ja joustavaa palvelutuotantoa. Millard on jatkanut re-engineering-prosessin kuvausta organisaatioiden sisäisistä prosesseista organisaatioiden välisiin prosesseihin (inter-governmental re-engineering). Julkishallinnon organisaatioiden välinen yhteistyö ja tarvittaessa myös osittainen integraatio voi suuntautua horisontaalisesti tai vertikaalisesti. Millard muistuttaa, että yhteistyö tai integraatio ei tarkoita keskittämistä. Julkishallinto voi toimia samanaikaisesti sekä hajautetusti että yhteistyössä tai integroiduin toiminnoin. (Millard 2003, 8-10) Organisaatioiden yhteistyön huomioiminen re-engineering-prosessin ulottuvuutena kytkee re-engineering-näkökulman julkishallinnon sähköisten toimintojen ja palveluiden tässä tutkimuksessa käsiteltävään ajankohtaiseen problematiikkaan.

2.2.4 Teknologia re-engineering-prosessin keskeisenä tekijänä

Informaatioteknologialla on tyypillisesti ratkaiseva osuus re-engineering-prosesseissa. Davenport totesi vuonna 1993 informaatioteknologian roolin prosessien kehittämisessä olevan vielä melko uutta (Davenport 1993, 39). Teknologian hyödyntämisessä on kuljettu reilun kymmenen vuoden aikana pitkä matka informaatio- ja viestintäteknologian arkipäiväistyessä osaksi organisaatioiden ja niiden toimintojen ja palveluiden kehittämistä. Re-engineering-hankkeissa nykyaikaisella tietotekniikalla on merkittävä osuus, koska se mahdollistaa organisaatioiden toimintaprosessien

uudistamisen sähköisiä viestintä- ja informaatiosovelluksia hyödyntäen. Garson pitää e-governmentia eli hallinnon toimintojen informaatioteknologialla tukemista julkishallinnon re-engineering-hankkeiden keskeisimpänä tekijänä. Garson on paneutunut erityisesti USA:n hallintouudistukseen, jossa re-engineeringiä on käytetty hänen mukaansa viimeisen vuosikymmenen ajan. Garson on määrittänyt kolme re-engineeringiä ilmentävää kulmakiveä, jotka ilmenevät USA:n julkishallinnon re-engineeringiä käsittelevästä keskustelusta sekä presidentti Clintonin hallintokaudella varapresidentti Goren julkaisemasta National Performance Review -julkaisusta. Ensimmäiseksi kohdaksi Garson on nostanut julkishallinnon toimintatapojen muuttamisen joiltain osin yksityisen sektorin mallin mukaiseksi. Toimintatavassa hän on nähnyt tarpeelliseksi kasvattaa julkisen sektorin luottamusta markkinoihin sekä lisätä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin toimijoiden välistä yhteistyötä. Toiseksi piirteeksi hän on nimennyt hierarkkisten virastokeskeisten prosessien muuttamisen joustavammiksi ja tuloskeskeisemmiksi informaatioteknologian avulla. Kolmannen kohdan mukaan julkishallinnon kokoa pienentämällä voitaisiin saavuttaa kustannussäästöjä. (Garson 2004, 6-7) Nämä samat teemat esiintyvät säännöllisesti myös kansallisessa keskustelussamme.

Hallinnon uudelleenrakentamista ei pidä kuitenkaan rinnastaa automaatioon. Toimintojen automatisoinnilla voidaan tuottaa jokin totuttu toiminto uudella tavalla, toimintoon ja sen tuotantoprosessiin puuttumatta. Hammerin ja Champyn mukaan re-engineering-prosessissa kyseenalaistetaan koko totuttu toiminto eikä vain muuteta sen toteutustapaa. (Hammer, Champy 1995, 43) Käytössä olevan informaatioteknologian kyseenalaistaminen ja uuden teknologian käyttöönoton suunnittelu nivoutuvat Morrisin ja Brandonin mukaan ajoituksellisesti vaiheeseen, jolloin organisaation toimintaprosesseja käydään läpi. Näin voidaan luoda organisaation senhetkisiä prosesseja parhaiten tukevia teknologisia työkaluja. Myös uudistushankkeen suunnitteluvaihetta ja mahdollista tähän liittyvää projektityöskentelyä voidaan tukea informaatioteknologian keinoin. (Morris, Brandon 1994, 243-244) Davenport kuitenkin muistuttaa, että informaatioteknologia riittää yksin vain hyvin harvoissa tapauksissa organisaation prosessien uudistuksen toteuttajaksi. Suurin osa re-engineering-prosesseista vaatii informaationtuotannon ja henkilöstöressurssien uudistusta informaatioteknologisen muutoksen tueksi. (Davenport 1993, 95)

Hammerin ja Champyn voimakas informaatioteknologinen painotus nousee esiin heidän korostaessaan induktiivisen ajattelutavan omaksumisen merkitystä. He myöntävät deduktiivisen ajattelumallin muuttamisen induktiiviseksi vaativan ennakkoluulottoman teknologia-ajattelun omaksumista. Ajattelun uudistamisen tavoitteena on käyttää teknologiaa rutiineja ja tapoja hajottavana sekä uudelleenrakentamisprosessia tukevana tekijänä. Organisaation tulisi ensivaiheessa oivaltaa ja suunnitella tehokas ratkaisu ja vasta toisessa vaiheessa kartoittaa ongelmia, joihin tuotettu ratkaisu voi vastata. Näin voidaan löytää organisaation toiminnan piileviä ongelmia. Nyt vallalla oleva deduktiivinen ajattelutapa ei ohjaa näkemään teknologisen kehityksen

olennaisia asioita, vaan merkityksettömätkin sovellukset ja teknologiaan perustuvat tuotantotavat voivat saada organisaation johdon taakseen. Teknologisia ratkaisuja ei pitäisi tyytyä tarkastelemaan organisaation senhetkisen tilanteen ja tarpeiden valossa. Olemassa olevien prosessien muuttaminen teknologian avulla tuotettaviksi ei yleensä paranna prosessin tehokkuutta. Prosessin uudistamisen tulisi lähteä re-engineering-ajatteluun perustuvasta kyseenalaistamisesta ja uudelleenrakentamisesta. Hammer ja Champy kehottavat muutosprosessissa olevan organisaation henkilöstöä miettimään, miten organisaation sääntöjä voitaisiin rikkoa teknologian käyttöönoton avulla. Sääntöjen rikkominen, tai ainakin sen suunnittelu, auttaa organisaatiota paikantamaan sen muutostarpeita. (Hammer, Champy 1995, 71-77)

Informaatioteknologia voidaan ulottaa tukemaan re-engineering-prosessia sen eri vaiheissa. Davenport on kuvannut kahdeksan eri toimenpidettä, joissa organisaatio voi edistää uudistushanketta teknologian keinoin. Ensimmäisenä Davenport mainitsee henkilötyöpanosta vaativien toimien automatisoinnin. Esimerkiksi asiakaspalvelussa ei monista prosesseista voida kuitenkaan tehdä täysin automaattisia. Toisena toimenpiteenä informaatioteknologiaa voidaan soveltaa myös prosessissa kertyvän informaation keräämiseen ja jalostamiseen. Lisäinformaation avulla prosessin toimia voidaan entisestään optimoida. Kolmantena kehitysmahdollisuutena on prosessin vaiheiden muuttaminen tai toistaminen. Neljännen mukaan prosessit voidaan ohjelmoida vastaamaan organisaation senhetkisiä sisäisten tai ulkoisten muutosten aiheuttamia tarpeita. Tähän liittyy myös mahdollisuus seurata prosessien etenemistä. Viidentenä kehityskohtana Davenport pitää informaatioteknologian mahdollistamaa, aiempaa parempaa analyttisyyttä informaation tarkastelemiseksi ja päätöksenteon tukemiseksi. Kuudenneksi kohdaksi on nostettu informaatioteknologian mahdollistamat kyvyt ohittaa maantieteellisiä rajoja ja koordinoita prosesseja mahdollisista välimatkoista huolimatta. Teknologiaa hyödyntämällä voidaan integroida haluttuja prosessikokonaisuuksia sekä tehtäviä. Toiseksi viimeinen Davenportin määrittelyn mukainen kehitysmahdollisuus on intellektuaalisen osaamisen ja kokemuksen jakaminen organisaatiossa. Kahdeksannessa kohdassa kiinnitetään huomiota henkilötoimijoiden virhemahdollisuuteen. Informaatioteknologian avulla voidaan vähentää prosessin eri vaiheissa toimivien henkilöiden osuutta muun muassa informaation välityksessä. Mitä vähemmän prosessissa on henkilötekijöitä sen eri vaiheissa, sitä kalliimmaksi prosessi, muun muassa virhemarginaalin pienentyessä, organisaatiolle tulee. (Davenport 1993, 50-55)

Myös Hammer ja Champy ovat muotoilleet informaatioteknologiaa ja organisoiden kehittämistä tukevia teesejä. Heidän kahdeksan työnorganisointiin liittyvää, tietotekniikan avulla murrettavaa sääntöään muistuttavat edellä lyhyesti kuvattuja Davenportin kehityskohtia. Hammer ja Champy luotaavat muutoksen tarpeessa ja sen tulkinnassa kuitenkin Davenportin tulkintaa syvempiin ja laajempiin aihepiireihin. Ensimmäinen Hammerin ja Champyn sääntöjen muotoon laadituista kehityskohdista puuttuu organisaatioiden tapaan pitää tieto vain yhdessä paikassa. Tietotekniikan

avulla voidaan rakentaa kaikille tarvittaville henkilöille yhteisiä tietokantoja, joiden avulla tieto voidaan jakaa niin moneen paikkaan kuin on tarpeellista. Yhdessä tietokannassa sijaitseva tieto on kaikille sen käyttäjille yhdenmukaista ja aina saatavilla. Toisen säännön mukaan asiantuntijatehtäviä on pidetty vain kyseiseen tehtävään koulutettujen asiantuntijoiden työnä. Asiantuntijuuden tarve ei tietotekniikan myötä pienene, mutta rajat tehtävien välillä voivat kuitenkin madaltua. Organisaatioille räätälöityjen tietoteknisten asiantuntijajärjestelmien avulla voidaan tukea tehtävien suorittamista niin, että asiantuntijatehtävään vain vähän koulutusta saanut henkilö voi työskennellä lähes asiantuntijatehtävään koulutusta saaneen henkilön rinnalla. Tietotekniikka ei tietenkään pysty tukemaan kuin määrättyissä asiantuntijatehtävissä. Edelleen suuri osa erityistaitoja vaativista tehtävistä säilyy asiantuntijoiden vastuulla. Kolmannen totutun säännön mukaan organisaatioiden on valittava keskittäminen tai hajauttaminen, koska ne ovat toisensa poissulkevia organisoitumismalleja. Tietoliikenneverkkojen avulla organisaatiot voivat kuitenkin halutessaan hyödyntää samanaikaisesti molempien mallien hyötyjä tai valita vain toisen. Yhteisten tietokantojen ja tietotekniikkaan perustuvan informaationvälityksen avulla voidaan rakentaa erilaiset paikalliset vaatimukset huomioivia ja silti keskittämisen edut saavuttavia tukijärjestelmiä. Neljännen organisaatioille tyypillisen säännön mukaan kaikki päätökset tehdään hierarkkisesti organisaation johdossa. Keskitetty päätöksenteko on usein nykyvaatimuksiin liian hidasta ja kankeaa, vaikka nopea päätöksenteko ja ongelmien ratkaisu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lisääisivät organisaation tehokkuutta ja henkilöstön motivaatiota. Päätöksentekoa voidaan nykyisin tukea tarkoitukseen sopivilla tietokantayhteyksillä ja ohjelmistoilla. Näiden avulla voidaan jakaa päätöksentekoon tarvittavaa informaatiota myös organisaation johdon ulkopuolelle. Tiedon jakamisen lisäksi tietotekniikka voi tukea päätöksentekoprosessia muun muassa erilaisin tiedon analysointi- ja muokkausohjelmistoin. Viides tietoteknisen kehityksen murrettavissa oleva sääntö pitää kenttähenkilöstön hajautettuja toimistoja välttämättöminä tiedon käsittelyn ja siirtämisen takia. Langattomat tietoliikenneyhteydet ja kannettavat tietokoneet ovat monilta osin jo muuttaneet tämän. Toimiston ulkopuolella pääosin työskentelevä henkilöstö voi olla yhteydessä organisaation muuhun henkilöstöön sekä asiakkaisiin aina tarpeen vaatiessa. Kunnan toimialaan sovellettuna langaton viestintä ja informaation käyttö helpottaa muun muassa liikkuvan terveydenhoitohenkilöstön työtä. Kuudes sääntö kiinnittää huomiota asiakaskontaktin vuorovaikutteisuuteen. Henkilökohtaisen kontaktin sijaan organisaatiot voivat esitellä tuotteitaan ja palveluitaan verkon kautta katseltavien videotallenteiden avulla. Asiakaskontaktin arvo pitäisi mitata sen tuloksellisuuden mukaan. Henkilökohtainen kontakti ei välttämättä ole interaktiivista sähköistä kontaktia tehokkaampaa. Seitsemäs sääntö pitää automaattisia tunnistus- ja jäljitysjärjestelmiä kuljetus- ja huoltoajojen uudistajina. Kulkuneuvoja paikantamalla organisaatio voi säästää kalusto- ja henkilöstöresursseissa seuraamalla tai tarvittaessa paikantamalla ajoneuvojaan. Viimeinen sääntö koskee kaikkia organisaatioita. Sen mukaan kehittynyt tietoteknologia mahdollistaa organisaation suunnitelmien välittömän korjaamisen tarpeen ilmetessä perinteisen, määräajoin tehtävän tarkastuksen ja korjauksen sijaan. Hammer ja Champy käyttävät yhtenä esimerkkinä teollista tuotantoa, mutta

korjaustarpeita ilmenee myös palvelutuotannossa. (Hammer, Champy 1995, 77-83) Kun tietokantaan tallentuvia palveluprosesseja voidaan tarkastella ja analysoida reaaliaikaisesti, pitäisi organisaation olla valmis tekemään tämän kerätyn ja analysoidun tiedon perusteella myös tarvittavia muutoksia suunnitelmiinsa ja prosesseihinsa.

Hammerin ja Champyn määrittämät edellä kuvatut säännöt ovat todennettavissa kunnissa, joskaan kaikki eivät koske jokaista toimialaa. Osa annetuista informaatioteknologian tuomista ratkaisuista on jo käytössä, osa vaatii vielä työstämistä ja osaa taas voidaan soveltaa kunnallishallinnon käyttöön vain osittain. Esimerkiksi asiakaskontaktia koskeva sääntö on sellaisenaan melko jäykkä, koska videotallenteita hyödyntävien sähköisten palvelujen tuotanto olisi kallista eikä visuaalisesta esityksestä olisi kaikkien palvelujen osalta todennettavissa vastaavaa asiakkaalle koituvaa hyötyä. Sääntö on kuitenkin sovellettavissa sähköisiin asiointipalveluihin, koska nämä perustuvat kasvotusten tapahtuvan asiakaspalvelun korvaamiseen tai sen tukemiseen.

Informaatioteknologian rooli on re-engineering-prosessissa tärkeä, mutta sille annettava painotus vaihtelee tulkitsijan mukaan. Hammer ja Champy pitävät informaatioteknologiaa ja siihen kohdistuvia asenteita tärkeinä ja korostavat muutostarvetta muun muassa induktiivisen ajattelumallin yhteydessä. He ovat kuitenkin muistuttaneet, että tietotekniikan soveltamisessa tulee olla suunnitelmallinen, koska tietotekniikan väärinkäyttö voi estää koko re-engineering-uudistuksen toteutumisen vahvistamalla vanhoja ajattelutapoja ja toimintamalleja. (Hammer, Champy 1995, 71) Morris ja Brandon ovat todenneet, että tietotekniikan rooli voi myös korostua tarpeettoman paljon. Uudistushankkeen perimmäisenä tavoitteena on muuttaa organisaation rakenteita ja prosesseja, ei uusia tietojärjestelmiä. Tietoteknisten uudistusten tulee tukea organisaation strategisten päämäärien mukaista toimintaa. Tietotekniikan ja prosessien välinen yhteys saattaa antaa virheellisen kuvan tietotekniikan ja tietohallintoyksikön asemasta uudistushankkeessa. (Morris, Brandon 1994, 243) Myös Roberts varoittaa teknologian merkityksen liiallisesta painottamisesta. Teknologian tulisi hänen mukaansa palvella organisaation prosesseja, eikä prosesseja tulisi mukauttaa teknologian mahdollisuuksien mukaisiksi. (Roberts 1996, 37) Grönlund onkin korostanut, että sähköisiä palveluita tulisi tuottaa vain aitoon tarpeeseen. Grönlundin mukaan re-engineering-prosessin läpiviennille tulee antaa runsaasti aikaa, se ei tapahdu nopeasti eikä automaattisesti. Organisaation konservatiiviset toimijat ovat usein innovaatioiden kannattajia voimakkaampia. Grönlund myös kyseenalaistaa re-engineering-hankkeen oikeutuksen kaikissa teknologisissa uudistuksissa. Hänen mukaansa esimerkiksi palvelutuotannon re-engineering-prosessi saattaa olla turha tai vallitsevaa tilannetta heikentävä. Uudistushanketta parempi tulos voidaan joissain tilanteissa saavuttaa integroimalla uusia teknologisia komponentteja mahdollisimman saumattomasti suoraan olemassa olevaan toimintamalliin. Henkilöstön tehtävien ja vastuiden muuttaminen on niin suuri prosessi ja myös riski tarkoituksenmukaisen toiminnan jatkuvuudelle, että sitä ei kannata kaikissa tilanteissa ottaa. (Grönlund 2000, 45-53)

2.3 Informaatioteknologian merkitys organisaatioiden rakenteiden ja rajojen näkökulmasta

Informaatioteknologian käyttöönotolla tavoiteltavaa laatua ja tehokkuutta saavutetaan organisaation prosesseja ja tätä kautta yleensä myös sen rakenteita uudistamalla. Seneviratnen mielestä yleisenä oletuksena voidaan pitää sitä, että informaatio- ja viestintäteknologia muuttaa organisaatioiden tehtäviä ja toimintoja niin, että olemassa olevat rakenteet vaativat uudistamista. Uuden teknologian joustavuuden ja monimuotoisuuden odotetaan parantavan organisaatioiden mahdollisuuksia sopeutua aiempaa turbulentimpaan toimintaympäristöön ja selviytyä siinä. (Seneviratne 1999, 46) Fountain näkee organisaatioiden muutostarpeiden kasvavan informaatioteknologian kehityksen myötä. Hän pitää tämänhetkistä tilannetta kehityksen ensimmäisenä vaiheena. Organisaatioilla voi olla joiltain osin epärealistisia ajatuksia informaatioteknologian käyttöönotosta niiden keskittyessä vielä informaation ja palveluiden tuotantoon. Tarve institutionaalisiin muutoksiin kasvaa virastojen välisen yhteistyön kehittyessä. (Fountain 2001, 14) Informaatioteknologian vaikutusta organisaatioiden rakenteiden näkökulmasta tarkastelleen Westin mukaan e-government rikkoo yhteiskunnan toimintojen vanhoja rakenteita muuttamalla niitä hierarkkisista vapaamuotoisemmiksi, lineaarisista epälineaariseksi, yksisuuntaisista kaksisuuntaisiksi sekä muuttamalla palveluita aina tavoitettavissa oleviksi. (West 2004, 16)

Jo ennen nykymuotoista laajaa informaatioteknologian käyttöönottoa tietokoneiden käyttöönotosta on voinut seurata julkishallinnon organisaatioiden rakenteisiin heijastuvia ristiriitoja ja konflikteja. Informaatio- ja viestintäteknologian tuomat muutokset voivat siis joissain organisaatioissa olla osa yhtämittaista, teknologian tuomaa organisaatorakenteiden muutosketjua. Uuden teknologian aiheuttamiin mahdollisiin murrostilanteisiin ei ole kuitenkaan usein osattu ennalta varautua. (Seneviratne 1999, 50) Drucker on käsitellyt informaatioteknologian vaikutusta paitsi organisaatioihin, myös yhteiskunnan kehitykseen yleensä. Hänen mielestään käynnissä olevaan tietoteknologiseen muutokseen voidaan ottaa oppia yhteiskunnan ensimmäisestä teknologisesta murroksesta. Tämän opin valossa organisaatioiden tulisi antaa tilaa sosiaalisille ja poliittisille innovaatioille. Innovaatiot ja teknologiset kehitystarpeet voivat vaatia uusien instituutioiden luomista ja vanhojen instituutioiden lakkauttamista. Kehityksen luomat vaatimukset tulee kuitenkin määrittää tarkasti, koska uusi teknologia voi luoda näennäisiä tarpeita, joiden seurauksena uusien instituutioiden tarve vääristyy. Samoin pitää huomioida, että vaikka instituutioiden rakenne muodostuu uusien tarpeiden perusteella, instituutioiden arvot ja henki määräytyvät sen rakentajien mukaisiksi. Drucker toteaa, että innovaatioiden luomien uusien vaateiden tunnistaminen sekä yhteiskunnan rakenteen muuttaminen innovaatioiden mahdollistamiseksi on työlästä ja vaatii voimakasta vastuunkantoa. (Drucker 1970, 115-119)

Informaatioteknologian tarkoituksenmukaisen käyttöönoton voidaan katsoa sekä edellyttävän että mahdollistavan uusia organisaatiomalleja. Mainitut motiivit voivat johtaa samaan lopputulokseen, ja ero juontuu siitä, miten organisaatio muutoksen kokee. Childin ja Loveridgen mukaan informaatioteknologia voi muuttaa organisaatioiden rakenteita muun muassa mahdollistamalla aiempaa joustavamman tiedonvälityksen, lisäämällä horisontaalista kommunikointia sekä vähentämällä rutiinitöiden tarvetta. Informaatioteknologian on myös todettu muuttavan organisaatorakenteita uudistamalla niiden ammatillisia jakaumia, päinvastoin kuin perinteisen teknologian, jonka käyttöönoton vaatimat muutokset ammattiryhmissä eivät yleensä muuta organisaatorakenteita (Child, Loveridge 1990, 347). Muutokset organisaatioiden rakenteissa vaikuttavat myös organisaatioiden sisäisiin ja ulkoisiin rajoihin. Organisaatioiden toimintatapojen ja rakenteiden muuttuessa totut rajat voivat jäädä tarpeettomiksi tai jopa estää informaatioteknologian täysimittaista hyödyntämistä. Toisaalta informaatioteknologia voidaan myös valjastaa tukemaan rajojen ylittämistä.

Informaatioteknologian soveltaminen palvelutuotantoon yksittäisissä tapauksissa ei välttämättä edellytä organisaatiomuutoksia. Koko palvelutuotantoprosessia aidosti tukevan informaatioteknologian integrointi sen sijaan asettaa yleensä haasteita myös organisaation rakenteille ja rajoille. Monet informaatio- ja viestintäteknologian mahdollistamista muutoksista muuttavatkin organisaatioiden rakennetta välillisesti. Vaikka uuden teknologian tuomien muutosten tavoitteena ei olisikaan murtaa olemassa olevia rakenteita, useat uudistukset vaativat rakenteiden kyseenalaistamista. Esimerkiksi informaation lisääntyminen ja sen välittymisen nopeutuminen ja laajentuminen sekä aika- ja paikkarajoitteiden vähentyminen haastavat olemassa olevat byrokraattiset rakenteet, joissa informaationvälitys on hallittua ja keskitettyä. (Seneviratne 1999, 50) Fountain pitääkin julkishallinnon organisaatioiden kykyä uudistaa rakenteitaan paljon suurempana haasteena ja kynnyskysymyksenä kuin varsinaisten vuorovaikutteisten palveluiden tuotantoa. Fountainin mielestä suurin osa virastoista ei kykene vastaamaan sähköisen hallinnon vaatimukseen nykyisen organisaatorakenteensa takia. Hän huomauttaakin, että Internet ei yksin riitä yhdistämään julkishallintoa ja kansalaisia. Vaikka Fountainin arviot muutostarpeesta koskevat amerikkalaista julkishallintoa, muutostarpeiden arvio kuvaa myös suomalaista yhteiskuntaa. USA on Suomen tapaan yksi johtavista julkishallinnon toimintojen sähköistämisen maista. Fountain muistuttaa kuitenkin, että informaatioteknologian vaikutuksista julkishallinnon organisaatioiden rakenteisiin ei ole olemassa yhdenmukaista näkemystä, vaan tutkimusten tulokset ovat olleet keskenään ristiriitaisia (Fountain 2001, 6, 87). Informaatioteknologian ja organisaatioiden rakenteita tarkastelevat tutkimukset muistuttavat tältä osin teknologiaa yleisellä tasolla tarkastelevia teorioita. Robertsinkin ja Grabowskin mukaan teknologian ja organisaatioiden rakenteiden suhteita määrittävät tutkimukset eivät ole pystyneet muodostamaan yhdenmukaista näkemystä. Vaikka tulokset ovat

olleet kiinnostavia, ne eivät ole tukeneet jälkiteollisen ajan organisaatioiden prosessien kehitystä. (Roberts, Grabowski 1996, 415)

Teknologian ja organisaatorakenteiden välisiä suhteita käsitelleen Scottin mukaan organisaation rakenteen muodostumista tyypillisimmin selittävät teknologian kompleksisuus, epävarmuus ja organisaation osien keskinäinen riippuvuussuhde. Scott pitää aihepiiristä tehtyjen empiiristen tutkimusten tuloksia kuitenkin usein keskenään ristiriitaisina. (Scott 1992, 256) Scott on tarkastellut teknologian ja organisaatioiden rakenteiden suhteita sekä rationalistisen että naturalistisen teoreettisen lähestymistavan kautta. Vaikka Scott käsittelee teknologiaa yleisellä tasolla, voidaan informaatio- ja viestintäteknologian vaikutusta organisaatioiden rakenteeseen tarkastella myös Scottin väittämien kautta. Rationaalisen teorianäkökulman mukaan organisaation rakenne on sitä kompleksisempi, mitä kompleksisempaa organisaatiossa käytettävä teknologia on. Teknisen epävarmuuden katsotaan myös vähentävän organisaation kaavamaisuutta ja keskittymistä. Teknologian keskinäisen riippuvuussuhteen taas nähdään vaikuttavan koordinaatioon; mitä suurempi teknologisten toimintojen keskinäinen riippuvuussuhde on, sitä enemmän organisaation täytyy resurssoida toimintonsa koordinoituihin. (Scott 1992, 231) Naturalistisen lähestymistavan edustajat ovat kritisoineet realistisen koulukunnan näkemyksiä teknologisesta determinismistä. Samoin he ovat kyseenalaistaneet realistisen koulukunnan näkemystä organisaation rakenteen ja teknologian suhteesta sekä korostaneet epäformaalin rakenteen roolia. (Scott 1992, 244)

Informaatioteknologia voidaan valjastaa tukemaan myös uusien organisaatiomuutosten testausta ja toteutusta. Sproull ja Kiesler ovat pitäneet merkittävimpinä muutosmahdollisuuksina organisaation osastojen keskinäisen riippuvuussuhteen lisäämistä, "poissa silmistä, poissa mielestä" -ongelman ratkaisemista sekä dynaamisten rakenteiden luomista. Organisaation sisäisen riippuvuussuhteen katsotaan parantuvan informaatioteknologian mahdollistaman nopean ja tehokkaan tiedonvälityksen ansioista. Uudistetulla tiedonvälityksellä voidaan parantaa niin organisaatioiden sisäistä kuin organisaation ja asiakkaiden välistä informaation vaihtoa. Sproull ja Kiesler kutsuvat informaation ja viestinnän kehittämisen välinettä elektronisen datan vaihtamiseksi (electronic data interchange, EDI). Informaatioteknologian avulla voidaan myös vähentää organisaatioiden yksiköiden välisten välimatkojen aiheuttamia ongelmia tiedonkulussa ja toiminnassa. "Organisatorisen naapuruston" laajentuminen lisää organisaation toimijoiden yhteenkuuluvuuden tunnetta ja näin vähentää eri toimipisteissä sijaitsevan henkilöstön "poissa silmistä, poissa mielestä" -vaikutelmaa oman lähiympäristön ulkopuolisesta toiminnasta. Sproullin ja Kieslerin kolmatta tietotekniikan mahdollistavaa muutosta, eli organisaatioiden dynaamisuutta, voidaan lisätä sähköisesti toimivien työryhmien avulla. Jatkuvasti toimivat tai vain yhtä tehtävää varten perustettavat työryhmät ovat perustettavissa tarpeen mukaisesti, eivätkä ne aiheuta merkittävää riskiä byrokraattisen organisaation vakaudelle. (Sproull, Kiesler 1991, 145-157)

Linturi, Mannermaa ja Hannula ovat tietoyhteiskunnan tulevaisuuskenaarioita tarkastellessaan käsitelleet organisaatorakenteiden mahdollisia kehityssuuntia. He ovat määrittäneet organisaation informaatiojärjestelmäksi tietoverkkojen tapaan ja toteavat myös tietoverkon olevan useimmiten organisaatio. Hallinnon organisaatorakenteet vaikuttavat muun muassa hallinnon ja päätöksenteon muotojen ja nopeuden lisäksi tiedon välittymisen nopeuteen. Jos hierarkioiden ja verkostojen suhde ei pysy nykyisenkaltaisena, organisoinnin mallina voi heidän mukaansa vahvistua joko hierarkkisuus tai verkostoituminen. Organisaatioiden hierarkkisen mallin vahvistuminen vaikuttaisi myös tietoverkkojen organisoitumiseen. Verkostomallin vahvistuminen taas lisäisi organisaatioiden sekä tietoverkkojen dynaamisuutta. Verkostoitumisen ja dynaamisuuden äärimuotona nähdään anarkistisuus, joka lienee mahdoton hallinnon organisaatioiden muodostumisen malli. (Linturi, Mannermaa, Hannula 1998, 59)

Organisaatioiden rakennemuutos voi merkitä myös laajoja pyrkimyksiä organisaatioiden rakenteiden hajauttamiseen tai keskittämiseen. Nykyteknologiaan usein liitetty organisaatioiden tasapainoilu rakenteiden keskittymisen ja hajautumisen välillä ei ole uusi kysymys. Tämä organisaatioteoreettinen kysymys ja keskustelunaihe on informaatioteknologian myötä kuitenkin noussut esiin uudessa viitekehityksessä. Informaatioteknologian ajatellaan yleensä hajuttavan organisaation toimintoja ja rakenteita. Teknologian tuomien uudistusten, muun muassa informaation välityksen lisääntymisen, myötä työntekijöille voidaan Seneviratnen mukaan antaa aiempaa enemmän päätösvaltaa ja vastuuta. Samoin aika- ja paikkatekijöiden merkityksen pieneneminen edesauttaa toimintojen hajauttamista. Organisaation johdolle kehitys voi ilmetä osittain ristiriitaisena; toisaalta toimintojen automatisointi ja informaation ja vastuun hajauttaminen tehostavat prosesseja ja toisaalta kehitys vähentää johtajan merkitystä tiedon ja vallan keskitettynä haltijana. Saumattoman kehityksen edellytyksenä onkin johtajien sopeutuminen kehityksen tavoitteisiin ja seurauksiin. Olemassa olevien tutkimusten valossa Seneviratne toteaa kysymyksen hajauttamisen ja keskittämisen vaikutuksista olevan vielä ratkaisematta. (Seneviratne 1999, 50-52) Kontingenssiteoriaa käsitelleen Donaldsonin mukaan informaatioteknologia ei usein toistuvasta uskomuksesta huolimatta muuta organisaatorakenteita orgaanisemmiksi, vaan päinvastoin. Byrokratisoituminen johtuu Donaldsonin mukaan informaatioteknologian mahdollistamasta organisaatioiden kokojen kasvamisesta. Informaatioteknologia vielä osaltaan lisää Donaldsonin mielestä organisaation kasvusta seuraavaa byrokratian vahvistumista. (Donaldson 2001, 157) Koska kokemukset informaatioteknologian käyttöönotosta ovat ajallisesti lyhyitä, sen vaikutuksista on ehkä mahdotontakin vielä tehdä johtopäätöksiä. Organisaatioiden rakenteiden, tavoitteiden, toimintatapojen ja kehitysvaiheen kirjon huomioiden teknologiset uudistukset voivat vaikuttaa rakenteisiin eri tavoin. Tiedostamalla vaihtoehdot ja mahdollisuudet organisaatiot voivat kuitenkin ohjata informaatioteknologian vaikuttavuutta tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

2.3.1 Aika- ja paikkakäsitteiden merkitysten pieneneminen

Rakenteen ja rajojen merkitystä ovat osaltaan luoneet aikaan ja paikkaan sidotut tarpeet. Informaatioteknologia muuttaa organisaatioiden totuttuja aika- ja paikkavaatimuksia, koska niihin perustuvat kommunikointi ja palvelutarjonta eivät aseta perinteisiä rajoitteita organisaatioiden ja niiden toimijoiden fyysiselle sijainnille ja aikatauluille. Muutosta tukee myös informaatioteknologian kautta saavutettava keskitetty tiedonkeruu- ja tallennusjärjestelmä. Sähköiseen muotoon tallennettu tieto on valittujen henkilöiden ja organisaatioiden saatavilla yhdenmukaisessa muodossa ilman aika- ja paikkarajoitteita. Organisaatioiden toimintojen sähköistyminen ei kuitenkaan voi kerralla muuttaa niiden toimintarutiineja. Vaikuttaakin siltä, että teknologian mahdollisuuksien täysimittainen hyödyntäminen aika- ja paikkarajoitteiden ylittämiseksi vaatii vielä enemmän organisaatioiden sopeuttamista kehitykseen kuin teknologian sopeuttamista organisaatioiden toimintaan.

Samalla kun informaatioteknologian sanotaan kutistavan maailmaa, se pienentää maantieteellisten etäisyyksien takia syntyviä taloudellisia kuluja esimerkiksi tiedon ja palvelujen välittämisessä. Stefikin mukaan eri tilanteiden aidot tapahtumapaikat menettävät merkitystään. Esimerkiksi informaatio, tapahtuma tai palvelu voidaan kokea samanaikaisesti samanlaisena eri maantieteellisissä sijainneissa. (Stefik 1999, 11-12) Hurme kutsuu informaatioteknologian mahdollistamaa palvelujen tarjonnan verkostoa teleinfrastruktuuriksi. Tietoyhteiskuntarakenteet muodostavat Hurmeen mukaan välimatkojen merkitystä poistavan ”*fyysiseen väylästäön verrattavissa olevan kommunikaatioreitistön*”. (Hurme 1998, 11) Negroponten visio yhteiskunnan muotoutumisesta tilattomaksi paikaksi on kaukana nykykonkretiasta. Negroponten vision mukaan muun muassa kirurgiset leikkaukset voidaan tulevaisuudessa suorittaa niin, ettei potilaan tarvitse matkustaa lääkärin luo, vaan ne toteutetaan televiestintään ja virtuaalitodellisuuteen perustuvien menetelmien avulla. (Negroponte 1995, 174-175)

Sähköisen viestinnän ja palvelutuotannon paikkariippuvuuden poistumisen tuomista mahdollisuuksista huolimatta kansalaiset käyttäytyvät edelleen hyvin paikkasidonnaisesti. Kansalaisia lähellä olevien alueellisten palvelujen ajatellaan pystyvän tarjoamaan kansalaisille omaa elinpiiriä kiinnostavia tieto- ja palvelukokonaisuuksia. Grönlundin mielestä internetpalvelujen ongelmana voikin olla niiden sisällön etäisyys käyttäjistä. Suosittuihin verkkopalveluihin on todettu kootun kyseistä aluetta koskevia materiaaleja. (Grönlund 2000, 171) Alueellisten eli maakunnallisten, seutukunnallisten ja kunnallisten sähköisen hallinnon palvelujen eduksi katsotaan usein myös niiden hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisäävä merkitys, joka vahvistaa kansalaisten kiinnostusta oman alueensa ja koko yhteiskunnan asioihin.

Aika-käsityksen muutosta käsitellään useissa tietoyhteiskuntaa mallintavissa teorioissa ja julkaisuissa. Castells käsittelee aikakäsitystä verkostoyhteiskunnan näkökulmasta nähden

verkostomaisen organisoitumisen tukevan tietoteknologisen kehityksen mahdollistamaa aikakäsityksen muutosta. Castells käyttää termiä ”*ajaton aika*” kuvaamaan sosiaalista aikakäsitettä verkostoyhteiskunnassa. (Castells 1996, 432-433) Negrofonte on kuvannut yhteiskunnan toimintoja ja kommunikointia epätahtiseksi. Tällä hän tarkoittaa sitä, ettei kaiken viestinnän tarvitse enää olla samanaikaista tai tosiaikaista. Vaikka monet aiemmin aikataulutetut asiat eivät enää hallitse päiväryhtiämme, usein toimimme kuitenkin totutun täsmällisesti tilanteissa, jotka eivät sitä enää vaatisi. Erityisesti sähköposti on muuttanut viestinnän tapoja. Sähköpostin lähettäjä ja vastaaja voivat itse valita omaan rytmiinsä sopivat ajankohdat kommunikointiin. (Negrofonte 1995, 175-177) Masudan tulevaisuuden computopia²-vision yksi seitsemästä vision toteutumisen konseptista on aika-käsitteen muuttuminen. Masudan näkemys aika-käsityksen muutoksesta poikkeaa kuitenkin totutusta mallista. Tyypillisesti tietoteknisen kehityksen nähdään Negrofonten tavoin lisäävän yksilöiden ajankäyttömahdollisuuksia. Masuda käsittelee aikakäsitystä tätä syvällisemmin. Hänen mukaansa tietoyhteiskuntakehitys luo yksilöille ja yhteisöille mahdollisuuden tunnistaa ja ymmärtää ajan arvo ja sen mahdollisuudet. Tätä kautta yhteiskunnan toimijat voivat luoda omat tulevaisuuden suunnitelmansa aiempaa yksilöllisemmin. (Masuda 1981, 146-148)

3 Sähköiset asiointipalvelut kunnallishallinnon uudistajana

3.1 Julkishallinnon verkkopalvelut

3.1.1 E-government

Julkishallinnon organisaatioiden sähköiseen hallintoon liittyviä toimia on viime vuosina Suomessa kutsuttu nimellä e-government. Englanninkielistä termiä on käytetty kuvaamaan niin erilaisia organisaatioiden sisäisiä ja ulkoisia verkkopalveluita kuin myös hallinnon sisäisiä prosesseja. Epätäsmällisyytensä takia termiä on ollut helppo käyttää eri yhteyksissä. Käyttökielellä termi onkin melko kulunut. Kuten OECD:n e-government-aloitteessa todetaan, käsitteen muuttuva määrittely kuvaa alan dynaamista kehitystä. (OECD 2003, 23)

Sähköisen hallinnon käsite ei ole yksiselitteinen, koska sitä voidaan käyttää kuvaamaan hyvin erilaisia sisältöjä. Suppeasti käsitettynä sillä voidaan viitata ainoastaan julkishallinnon sisäisen hallinnon kehittämiseen. Komissio on itsekään käyttänyt sähköisen hallinnon termiä kuvaamaan vain hallinnollisia palveluita ja demokraattisten prosessien edistämistä (EU 2003, 9). Laajasti ymmärrettynä termi voidaan kytkeä osaksi tätä laajempaa viitekehystä informaatioteknologian

² Computopia on Masudan visio tietoyhteiskunnan kehityksestä. Visio koostuu seitsemästä eri osasta ja sen päätavoitteena on muodostaa yhteiskunta, jossa yksilöt itse määrittävät oman tulevaisuutensa tarpeet ja päämäärät nykyistä voimakkaammin ja itsenäisemmin.

mahdollistamien hallinnon ja palvelutuotannon työkalujen ollessa osa käynnissä olevaa hallinnon uudistamista. Grönlundin mukaan e-governmentin määrittelyt kytetään useimmiten hallinnon tehokkuuteen ja rationalisointiin, palvelujen laatuun sekä julkisen osallistumisen tuomaan demokratian lisääntymiseen (Grönlund 2002, 27). Nämä antavat sähköisestä hallinnosta yksipuolisen myönteisen kehitystä tukevan kuvan. Kuten seuraavista määrittelyistä käy ilmi, useat organisaatiot näkevät e-governmentin osana julkishallinnossa käynnissä olevaa toimintatapojen ja organisoitumisen muutosta.

Grönlund on käsitellyt e-government-terminiä jakamalla sen määrittelyn erilaisten painotusten mukaan kolmeen luokkaan. Nämä määrittelytavat eivät ole toisensa poissulkevia, vaan yhden organisaation e-government-lähestymistavassa voi olla vaikutteita kahdesta tai kaikista kolmesta kategoriasta. Yksi ryhmä korostaa taloudellista näkökulmaa tuomalla esiin muun muassa e-governmentin mahdollistamien palvelujen merkityksen verotulojen säästämässä. Toisen painotuksen lähtökohtana on emansipatorinen näkemys, joka voi keskittyä muun muassa demokratian tai vallan siirtymisen muutokseen sekä teknologian merkityksen lisääntymiseen. Kolmannen luokan muodostavat määrittelyt käsittelevät e-governmentia ensisijaisesti palvelujen tuotannon tapana. (Grönlund 2002, 27-29) Grönlund itse määrittää e-governmentin informaatioteknologian sisäiseksi ja ulkoiseksi käytöksi. Teknologiaa sovelletaan sekä organisaatioiden ulkoisiin palveluihin että sisäisiin hallintotoimiin. E-government ei tarkoita vain informaatioteknologian määrän lisääntymistä vaan myös organisaatioiden informaatioteknologian aikaisempaa strategisempaa suunnittelua ja käyttöä. Verkkopalveluiden tuotannon painopiste on toistaiseksi ollut ulkoisissa palveluissa. Seuraava Grönlundin määritelmä e-governmentista yhdistää eri organisaatioiden määrittelyjen tyypillisiä piirteitä. E-government hänen mukaansa:

- mahdollistaa kansalaisille ja yrityksille vaivattoman julkishallinnon organisaatioiden informaation ja palveluiden saatavuuden,
- parantaa palveluiden laatua muun muassa parantamalla niiden nopeutta, laajentamalla palvelukokonaisuuksia ja lisäämällä palveluprosessin tehokkuutta sekä
- antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua erilaisiin demokraattisiin prosesseihin.

(Grönlund 2002, 23-24)

OECD on ryhmitellyt vallalla olevat e-governmentin määritelmät kolmeen kategoriaan sijoittuviksi. Ensimmäisen määrittelytavan mukaan e-government on Internetin kautta välitettävää palvelutuotantoa sekä muuta Internetin käyttöön pohjautuvaa toimintoa. Toisen kategorian määrittelyt näkevät e-governmentin informaatio- ja viestintäteknologian käytöksi hallinnossa. Näkökulman laajuus vaihtelee palvelutuotannosta ja -prosesseista kaikkiin hallinnon toimintoihin. Kolmas ja laajimmin e-governmentia käsittelevä kategoria mieltää sen hallinnon kapasiteetiksi siirtää julkishallinto informaatio- ja viestintäteknologian tuella toimivaksi. Tämän malli kuvaa

hallinnon rakentumista informaatio- ja viestintäteknologian tuomien mahdollisuuksien ympärille. (OECD 2003, 23)

Sähköistä hallintoa on kuvattu eri painotuksin ja eri lähtökohdista. Fountain on kuvannut julkishallinnon toimintojen, hallinnon ja palveluiden sähköistämistä termillä virtuaali(nen) valtio (virtual state). Tämän alakäsitteenä hän käyttää termiä virtuaali(nen) virasto (virtual agency), jolla kuvataan virastopalvelujen toimintojen tuottamista sähköisesti siinä määrin kuin mahdollista. Virtuaalisella valtiolla tarkoitetaan valtiota, jonka virastot toimivat yhä kasvavassa määrin virtuaalisten virastojen tavoin joustavassa sähköisten yhteyksien mahdollistamassa yhteistyössä keskenään sekä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. (Fountain 2001, 4) Virtuaali(nen) valtio on käsitteenä e-governmentia kokonaisvaltaisempi. Fountainin määritelmä virtuaalisesta valtiosta ei vastaa niinkään nykytilaa, vaan se on kuvaus mahdollisista tavoitteista.

Pavlichev ja Garson ovat kutsuneet julkishallinnon sähköistymistä digitaaliseksi hallinnoksi (digital government) (Pavlichev, Garson 2004). Sähköisen hallinnon käsitettä on myös syvennetty korostaen tiedon merkitystä hallinnossa. Englanniksi tästä käytetään termiä kGovernment eli knowledge-based government. Millardin mukaan kGovernment perustuu personoituun ja älykkääseen hallintoon, joka tarjoaa tiedon hallintaan ja prosessointiin perehtyneille sekä tekoälyä ja muuttuvaa teknologiaa hyödyntämään kykeneville kansalaisille palveluita ajasta ja paikasta riippumattomasti. kGovernment pystyy Millardin mukaan tarjoamaan aiempaa paremmin kansalaisten tarpeita vastaavia palveluita ymmärtäen eri kansalaisryhmien tarpeet ja mukauttaen palveluprosessit tarpeiden vaatimukseen vastaaviksi. kGovernmentin tunnuspiirteisiin kuuluu myös hallinnon kulujen karsiminen vähentämällä byrokratiaa ja uudistamalla organisaatioita. Uusien palvelutuotantotapojen myötä hallinto pystyy tarjoamaan palveluitaan aiempaa läpinäkyvämmiin antamalla kansalaisten valita juuri heille sopivia palveluita. (Millard 2003, 44) Millardin kuvaama kGovernment veisi julkishallinnon palvelutarjonnan käynnissä olevaa muutosta tiukemmin tehostamisen ja tuottavuuden maksimoinnin suuntaan.

3.1.2 Sähköiseen hallintoon kohdistetut odotukset

Euroopan unionin komission tiedonannossa muistutetaan, ettei teknologia yksin voi muuttaa huonoja käytäntöjä hyviksi. Sen sijaan informaatioteknologia tuo julkishallinnolle valintamahdollisuuden toteuttaa toimintonsa ja palvelunsa uudella tavalla. (EU 2003, 8-9) Useissa määräyksissä e-governmentin tarkoituksiksi kerrotaan hyvän hallintotavan edistäminen. Myös EU:n komissio on edellisessä kappaleessa mainitussa tiedonannossa määrittänyt tämän yhdeksi e-governmentin tarkoituksiksi. Hyvää hallintotapaa voidaan sen mukaan edistää

informaatioteknologian keinoin mahdollistamalla aiempaa avoimempi ja kansalaisten näkökulmasta helposti seurattava hallintojärjestelmä. (EU 2003, 8-9) E-governmentia osana hallinnollista kehitystä tarkastelleen European Institute of Public Affairsin (EIPA) mukaan e-government voidaan nähdä ratkaisevana tekijänä hyvän hallintotavan kehittämässä. Sen mukaan informaatioteknologia auttaa siirtämään hallinnon painopistettä nykyistä kansalaislähtöisempään, yhteistyökykyisempään ja monikeskuisempaan suuntaan. Toisaalta EIPA näkee kehityksen etenevän nyt osaksi puutteellisten visioiden ja strategioiden turvin. Samoin EIPA pitää e-government-keskustelua nykyisin liian teknologiapainotteisena. Voidakseen muuttaa palvelutuotantoa ja hallintoa e-governmentin tulisi tarkastella kehitystä sosiokulttuurisesta näkökulmasta kapean teknologiapainottuneisuuden sijaan. Kehityksen pääpainon tulisi EIPA:n näkemyksen mukaan olla hallinnon laaja-alaisessa kehittämistyössä. E-government on EIPA:n arvion mukaan edennyt tähän asti palvelujen tuotannon kautta, vaikka palvelutuotanto on kuitenkin vain yksi e-governmentin piiriin kuuluvista kehitysaloista. (EIPA 2003, 13-17) EIPA on myös kytkenyt e-government-kehityksen osaksi laajaa yhteiskunnallista sähköistä muutosta (eTransformation). Instituutti kuvaa e-governmentin mahdollisuuksia muutoksen toteuttajana vallankumouksellisiksi. (EIPA 2003, 33) OECD:n e-government-aloitteen esittelyssä luonnehditaan kehitystä hyvin osuvasti määrittämällä e-government-kehityksen olevan enemmänkin hallintoa (government) kuin sen sähköistämistä (e, electronic) koskevaa (OECD 2003, 11, takakansi). Hallinnon ja sen palveluiden sähköistäminen voi uusien informaatioteknologisten työvälineiden tarjoamien mahdollisuuksien takia jäädä varsinaisen hallinnon taka-alalle teknologian saadessa kärkipaikan kehityksessä.

Sähköisen hallinnon odotetaan tyypillisesti muuttavan perinteistä byrokraattista hallintoa. Esimerkiksi Tat-Kei Hon mukaan verkostomaista toimintaa, organisaatioiden yhteistyötä sekä ”yhden luukun” palveluperiaatetta tukeva e-government on yleisesti ristiriidassa perinteisen, standardisoimista, yksikkökeskeisyyttä sekä työn jakamista vaalivan byrokratian kanssa (Tat-Kei Ho 2002, 440). West on tarkastellut sähköistä hallintoa organisaatioiden rakenteiden näkökulmasta. E-government rikkoo hänen mukaansa yhteiskunnan toimintojen vanhoja rakenteita muuttamalla niitä hierarkkisista vapaamuotoisemmiksi, lineaarisista epälineaariksi, yksisuuntaisista kaksisuuntaisiksi sekä muuttamalla palveluita aina tavoitettavissa oleviksi. (West 2004, 16)

E-governmentiin kohdistuvat odotukset ovat usein laaja-alaisia. Garson kuvaa e-governmentin merkityksen olevan mullistava, jopa vallankumouksellinen. E-government muuttaa julkishallinnon toimintatavat hänen mielestään perusteellisesti. Vallankumouksellisuuden lähtökohdat ovat Garsonin mukaan päinvastaiset kuin perinteisissä yhteiskunnallisissa vallankumouksissa. Aloitteet e-governmentin toteutukseen ovat tyypillisesti lähtöisin julkishallinnon toimijoilta eivätkä kansalaisilta, vaikka vallankumoukset yleensä alkavat kansalaisten taholta. Julkishallinnon aloitteesta tuotettuja sähköisiä palveluita käyttävät kansalaiset eivät usein myöskään vaadi e-governmentin edistämistä tai sen edistämiä arvoja. Julkishallinnon sähköisten palveluiden käyttäjiä

ei siis voida kutsua vallankumouksellisiksi. E-governmentin tuottamien mahdollisuuksien ja palveluiden käyttäjiä voidaan pikemminkin luonnehtia satunnaisiksi sekä monilta osin passiivisiksi maksuttomien palveluiden käyttäjiksi. (Garson 2004, 2-4) Garson on myöntänyt e-governmentin vallankumouksellisuuden olevan myös kyseenalaistettavissa. Hän pitää sähköisen hallinnon ja palveluiden tuomaa muutosta kuitenkin vähintään hallinnon uudelleenjärjestämisenä tai re-engineering-prosessina. (Garson 2004, 6-7) Garson näkee e-governmentin myös yrityksenä tuottaa yksityisen sektorin sähköisten palveluiden malleja (e-business) julkiselle sektorille. E-governmentissa on hänen mukaansa paljon mahdollisuuksia, jotka voivat toteutua eri tavoin, myös epätoivotuin ja tuottamattomin tuloksin. (Garson 2004, 14)

Myös Moon näkee e-governmentin olevan luonteva seuraus yksityisen sektorin sähköisten sovellusten kehittymisestä. Hän on pitänyt e-governmentia yhtenä 1900-luvun julkishallinnon kiinnostavimmista konsepteista. (Moon 2002, 425) Toisaalta e-governmentin vertailtavuus yritysten sähköisten liiketoimintojen kanssa voi johtaa harhaan. European Institute of Public Administrationin (EIPA) e-governmentin kehitystilannetta käsittelevän julkaisun mukaan sähköisen kaupankäynnin analogia voi rajata e-governmentin kehitystä ja estää tulevien haasteiden hahmottamista. (EIPA 2003, 33)

Maailmanpankin mukaan sähköiset palvelut voidaan valjastaa julkishallinnon palvelujen sekä informaation tavoitettavuuden parantamiseksi, uuden julkishallinnon ja talouselämän sekä teollisuuden toimijoiden välisen yhteyden luomiseksi sekä julkisen sektorin hallinnon tehostamiseksi. Maailmanpankki näkee sähköisten palveluiden käytöstä seuraavan mittavia yhteiskunnallisia etuja: korruption vähentyminen, hallinnon läpinäkyvyyden paraneminen, julkishallinnon palveluiden käytön helpottuminen, valtion talouden parantuminen hallinto- ja muita vastaavia kuluja vähentämällä. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm> 29.10.2003) YK:n laaja-alaisen määrittämisen mukaan e-government on informaatio- ja viestintäteknologian käyttämistä julkishallinnon sisäisten ja ulkoisten suhteiden uudistamiseen. Parhaimmillaan e-governmentin kautta voidaan YK:n mukaan tuottaa julkista lisäarvoa (public value). YK:n tekemässä e-governmentin maailmanlaajuista tilaa koskevassa raportissa kansalaisten, julkishallinnon ja yleisen edun käsitteet kytketään e-governmentin määrittämiseen. Raportin mukaan yksinkertaisessa keskinäisessä suhteessa kansalaiset ilmaisevat palvelutuotantoon liittyvät preferenssinsä, julkishallinto käyttää informaatio- ja viestintäteknologiaa voidakseen tarjota kansalaisille yhä parempia palveluita ja näiden lopputuloksena kansalaisten elämänlaatu paranee. E-government onkin YK:n mielestä perusteltua, jos se lisää julkishallinnon kykyä tuottaa kansalaisten haluamia asioita eli tuottaa yhteistä lisäarvoa. Kansalaisten edun välittyminen ja elämänlaadun parantaminen eivät kuitenkaan ole yksinkertaisia prosesseja. (United Nations 2003, 1-2) YK:n raportissa todetaankin, että maasta ja kielestä huolimatta e-government-

kehitys tulee aina liittää osaksi kansalaisten mielikuvaa yhteiskunnasta, johon he haluavat identifioitua. Kehityksestä tulisi tehdä osa kansalaisten luontevaa elämää. (United Nations 2003, 6)

Yhdeksi e-governmentin tavoitteeksi on usein määritetty tiedonvälityksen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Tästä voi seurata myös kielteisiä asioita, koska valtiot voivat valjastaa e-governmentin tarjoamat työkalut omien tarkoitusperiensä tukemiseen. Kalathilin ja Boasin mukaan julkishallinnon on todettu hyödyntäneen sähköisiä viestintävälineitä propagandan levittämiseen erityisesti hallinnoltaan autoritäärisesti toimivissa valtioissa. Informaatioverkkojen kautta voidaan välittää hallinnon ideologiaa tukevaa politiikkaa uusin tavoin. Verkkoviestintä mahdollistaa painettua viestiä, esimerkiksi virallista sanomalehteä, pehmeämmän tavan tuoda poliittista ideologiaa esiin. Tietoverkossa voidaan toteuttaa yksisuuntaiselta vaikuttavan informaation tuotannon lisäksi muun muassa vuorovaikutteisia keskustelupalstoja, jotka antavat vaikutelman demokraattisesta ja monipuolisesta tiedonvälityksestä. (Kalathil, Boas 2003, 139-140)

Informaatioteknologiaa voidaan hyödyntää yksittäisiä toimintoja laajemminkin valtion politiikan linjausten tukemiseen. Fountain näkee USA:n hyödyntäneen teknologiaa erityisesti taloudellisen kilpailukyvyn ja tehokkuuden kasvattamiseen sekä jonkin verran myös demokraattisten arvojen, kuten tasa-arvon ja vapauden, edistämiseen. Kiinassa on investoitu sosiaalista kontrollia ja valvontaa tukevaan informaatioteknologiaan. Saudi-Arabia taas hyödyntää kehittyneimpiä tiedonsuodattamiseen luotuja teknologioita valikoidakseen maassa saavutettavaa Internetin sisältöä. Fountain toteaa, että samantyyppisiä teknologioita innovaatioita voidaan käyttää hyvin eri tavoin tarkoitusperien ja vallitsevien poliittisten näkemysten mukaisesti. (Fountain 2001, 32-33)

3.1.3 Verkkopalvelujen tyypittelyä

Sähköiset asiointipalvelut ovat yksi verkkopalvelujen alaryhmä. Verkkopalveluilla tarkoitetaan laajasti ottaen kaikkea sähköiseen muotoon tuotettua materiaalia ja palveluita, jotka ovat saatavissa tietoverkkojen kautta. Verkkopalveluiden sisällöt ja niiden laatu vaihtelevat huomattavasti. Valtiovarainministeriön julkaisema hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma vuosille 2002-2003 määrittää verkkopalvelut seuraavasti: *”Verkkopalvelut ovat tietoverkkojen kautta kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille ja hallinnon yksiköille tarjottavia palveluja, jotka voivat ulottua yksinkertaisesta tietojen etsinnästä ja tarkistamisesta aina vuorovaikutteisten palvelujen tarjoamiseen ja mahdollisuuksiin osallistua asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.”* (Valtiovarainministeriö 2001, 53) Aivan samoilla sanoilla on sisäasiainministeriö määrittänyt julkisten verkkopalveluiden sisällön julkisen verkkoasioinnin kehittämishankkeen (JUNA) hankesuunnitelmassa vuonna 2000. (Sisäasiainministeriö 2000, 10)

Verkkopalvelut voidaan ryhmitellä ainakin niiden tarkoituksen, tuotantotavan, sisällön ja kehitysasteen mukaan. Organisaatiot ovat tyypitelleet ja luoneet verkkopalvelut omien lähtökohtiensa ja tarpeidensa mukaisesti. Kehityksen ollessa vielä alkuvaiheessa verkkopalveluiden ominaisuudet määräytyvät paljolti niiden kehitystason mukaan. Joidenkin ominaisuuksien puuttumisen syynä ei usein ole periaatteellinen päätös ominaisuuksien suppeasta käytöstä vaan kyse voi olla palvelun alkuvaiheessa olevasta tuotannosta tai kehityksen matalasta tasosta. Verkkopalvelujen kategorisoinnissa käytetäänkin määrittävänä tekijänä usein juuri kehitystasoa. Kehitysvaiheittain etenevällä tyypittelyllä ei voida kuitenkaan viitata siihen, että kaikki palvelut kulkisivat samanlaisen kehityspolun. Osa palveluista tuotetaan suoraan ominaisuuksiltaan korkeatasoiseksi ja osan on tarkoituksenmukaista tarjota vain kehitystasoltaan vaatimattomia palveluita. Koska palvelumuotojen jaottelu on tarveperustaista ja organisaatiokohtaista, on verkkopalvelujen kaikenkattavaa kategorisointia vaikea luoda. Seuraavassa on esimerkkejä organisaatioiden verkkopalveluiden luokittelujen näkökulmista. Näistä käy selvästi ilmi, ettei vakiintunutta verkkopalveluiden kategorisointia ole olemassa. Tilanne saattaa muuttua verkkopalvelujen tuotannon ja käytön arkipäiväistymisen myötä.

Taavila on ryhmitellyt verkkopalvelut niiden sisällön ja tarkoituksen mukaan informaatiopalveluiksi, viestintäpalveluiksi ja asiointipalveluiksi. Verkkopalvelut olivat kehityksen alkuvaiheessa 1990-luvun puolivälissä pääasiassa informaatiopalveluita. Näin on tosin vieläkin, erityisesti pienten kuntien osalta. (Taavila 2000, 29-30) Informaatiopalvelut ovat luontevasti suurin verkkopalvelujen alaryhmä, koska informaation tuottaminen ja saatavuus ovat molemmat lisääntyneet tietoyhteiskuntakehityksen myötä. Samoin kansalaisten julkishallinnon organisaatioiden tiedon tuottamiseen ja jakamiseen kohdistuneet odotukset ovat kasvaneet ja tiedon hakemisen aktiivisuus on lisääntynyt viimeisen vuosikymmenen aikana. Internet on muuttanut kansalaisten tiedon haun ja käytön tottumuksia merkittävästi. Julkishallinnolliset, tietoverkkojen kautta tuotettavat informaatiopalvelut tuovat tärkeän lisän julkishallinnon organisaatioiden tiedontarjontaan sekä vastaavat osaltaan myös lakisääteiseen tiedottamisvelvollisuuteen. Verkkopalvelut ovat Taavilan mukaan yhä näkyvämpi osa organisaatioiden markkinointiviestinnällisiä toimia. Informaation jakamisen myötä pyritään vaikuttamaan sekä kuntalaisten että ulkopaikkakuntalaisten mielikuviin ja asenteisiin. Kuntien verkossa tarjoama informaatio voi olla muun muassa yhteystietoja, tietoa kunnallisista palveluista ja tapahtumista, kunnan hallinnon ja rakenteen kuvauksia sekä lautakuntien ja muiden toimielinten toiminnasta tiedottamista. Informaatiopalvelu voi tarjota kuntalaiselle mahdollisuuden seurata tai tarkastaa itseään koskevia tietoja. Taavilan mukaan informaatiopalvelut voivat olla myös opastavia; kunnallisia palveluita täydentäviä ohjeita, muun muassa terveydenhuollon ensihoito-ohjeita ja perinteisellä tavalla tuotettujen palveluiden käytön ohjeistusta. (Taavila 2000, 30)

Toinen Taavilan nimeämä verkkopalveluiden kategoria on viestintäpalvelut, joiden tarjontaa taustoittaa kuntalaisten oikeus saada yhteys kuntansa asioiden valmistelijoihin ja päättäjiin. Parhaimmillaan viestintäpalvelut ovat kaksisuuntaisia ja vuorovaikutteisia palveluita, joiden kautta kuntalainen voi myös saada viranomaiselta vastauksen viestiinsä. Viestintäpalvelujen kautta kuntalainen voi esimerkiksi kysyä kunnan asioista juuri niistä vastaavilta viranomaisilta, kommentoida vireillä olevia asioita tai antaa kuntaa koskevia esityksiä ja palautetta. Verkkopalveluissa käytettäviä viestintäkanavia ovat sähköposti, sähköiset lomakkeet ja keskustelukanavat. Taavila pitää myös joukkopostitukseen tarkoitettuja postituslistoja viestintäpalveluina. (Taavila 2000, 41-44) Postituslistat luodaan kuitenkin yksisuuntaista informaationvälitystä varten, eikä niitä näin ollen voida pitää interaktiivisina viestintäpalveluina vaan rajatuille ryhmille suunnattuina informaatiopalveluina.

Asiointipalvelut ovat kolmas Taavilan verkkopalveluiden ryhmä. Asiointipalveluiden tyypillisin muoto on sähköinen lomake. Lomakkeen tulee olla sekä saatavissa, täytettävissä että lähetettävissä asiaa hoitavalle viranomaiselle verkon kautta, jotta kyseessä olisi todellinen sähköinen ja kaksisuuntainen asiointi. Vielä nykyisin monet organisaatiot tarjoavat verkkopalveluissaan lomakkeita, jotka asiakas voi täyttää sähköisesti, mutta ne täytyy toimittaa viranomaiselle muuta reittiä. Tällainen palvelu ei täytä sähköisen asiointipalvelun vaateita. Sähköisen lomakkeen käsittely nopeuttaa käsittelyprosesseja, koska se voidaan viranomaisyksikössä käsitellä, tarvittaessa siirtää yksiköstä toiseen sekä arkistoida sähköisesti. Sähköisiä lomakkeita voidaan arkistoitaessa lajitella tarvittavilla tavoilla, niiden tietoja voidaan listata eri tavoin ja lomakkeiden tiedoista voidaan tehdä hakuja. Sähköisten lomakkeiden mahdollisimman tehokkaan hyötykäytön esteenä on sähköisten asiointipalvelujen rinnakkaiskäyttö perinteisten palvelujen kanssa. Koska palveluprosessien on mukauduttava molempiin palvelutapoihin, ei sähköisten palveluiden tuotantoprosesseja voida aina rakentaa vain sähköisten palveluiden tarpeet huomioiviksi. Sähköisiä lomakkeita tuotetaan tällä hetkellä pääasiassa asioiden vireille panemiseksi ja hakemusten tekemiseksi ja niiden käyttömahdollisuuksien laajuus vaihtelee toimialoittain. (Taavila 2000, 45-49)

Sisäasiainministeriö on lähestynyt verkkopalvelujen määrittästä jakamalla hallinnonalansa sähköisen asiointin kehittämishjelmassa verkkopalvelut palveluluokkiin niiden tuottamiseksi tarvittavien asiakasprosessien mukaan. Tämän luokituksen mukaan palveluiden tuottajien tulisi huomioida palveluluokat palveluiden teknisiä ratkaisuja, laatukriteereitä ja muita tuotantoon liittyviä toimia määrittäessään. Kolme palveluluokkaa muistuttaa sisällöltään Taavilan jaottelua: infopalvelu, asiointipalvelu ja tukipalvelu. Infopalvelut ovat yhdensuuntaisia tiedonjakopalveluita, asiointipalvelut ovat vuorovaikutteisia asiantuntijapalveluita ja tukipalvelut auttavat asiakkaita info- ja asiointipalvelujen käytössä. (Sisäasiainministeriö 2001, 23) Tukipalveluiden merkitys on tässä toinen kuin Taavilan määrittämässä opastavissa palveluissa. Sisäasiainministeriön määrittämissä

tukipalvelut auttavat asiakasta asiointissa. Taavilan opastavat palvelut taas ovat myös viranomaisten tuottamaa eri aloja koskevaa tietoa.

IDeA:n (Improvement & Development Agency) ja Socitimin (Society of Information Technology Management) julkaisemassa paikallista e-hallintoa käsittelevässä maailmanlaajuisessa raportissa paikallisesti tuotettavat verkkopalvelut on jaettu niin ikään kolmeen kategoriaan. Ensimmäisessä kategoriassa sähköiset palvelut (e-services) tukevat julkishallinnon palvelutuotantoa. Määrittelyn toisen ryhmän sähköisen hallinnon (e-governance) ajatellaan mahdollistavan kansalaisten, viranomaisten ja luottamusmiesten osallistumisen kuntien hallinnointiin. Kolmannessa kategoriassa käsiteltävä sähköisiä viestintävälineitä hyödyntäen tarjottu tieto (e-knowledge) taas kehittää alueen kilpailukykyä edistäviä tietoja ja taitoja sekä tietoyhteiskuntakehityksen infrastruktuuria. Kaikissa tutkimuksen neljässätoista maassa on todettavissa esimerkkejä jokaisesta verkkopalvelukategoriasta. Maat on kuitenkin jaoteltu verkkopalvelumuotojen painotuksen mukaisesti luokkiin. Suomi on sijoitettu sähköistä tietämystä painottavaan kategoriaan. (IDeA, Socitim 2002, 9)

Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan sähköisten palveluiden toimintaohjelmassa esitellään asteittaisesti etenevä kehitysmalli, jossa kuvataan sähköisten palveluiden kehitystä yksisuuntaisesta tiedon jakamisesta vuorovaikutteiseen asiointiin. Mallin viisi kehitysporrasta ovat tiedotus, vuorovaikutus, asiointi, integrointi ja muutos. Kaksi jälkimmäistä astetta eivät ole varsinaisia palveluita, vaan niillä kuvataan palvelutuotantoprosessin syventymistä. Integroinnilla tarkoitetaan palvelujen integrointia taustajärjestelmiin ja muutoksella edellisen neljän kehitysaskkeen seurausta. (VM 2001, 11) Kehitysvaiheen mukaan verkkopalvelut on luokitellut myös West. Hän on jakanut e-government-kehityksen neljään kategoriaan, joista ensimmäinen on nimetty ilmoitustauluvaiheeksi. Tämä kuvaa staattista ja yksisuuntaista tiedonvälitystä. Toista vaihetta West kutsuu osittaisen palvelutuotannon vaiheeksi. Tällainen palvelu tarjoaa kansalaiselle mahdollisuuden etsiä itse tietoa ja dokumentteja tietokannasta. Reaaliaikaisten palveluiden tarjonta on toisen kehitysasteen palveluissa kuitenkin vielä hyvin rajoittunutta. Kolmannessa kehitysvaiheessa palvelut on integroitu yhteen yhtenäiseen portaaliin, joka tarjoaa esimerkiksi koko kaupungin palveluja yhden verkkopalvelun kautta. Kehityksen kärkenä ovat interaktiiviset demokraattisia arvoja edistävät palvelut. Tällä tasolla palvelut siirtyvät pelkästä palvelutarjoajan roolista systemaattisen poliittisen muodonmuutoksen toteuttajaksi. (West 2004, 17)

Mainittujen luokitusten sisältämien verkkopalvelutyyppeiden lisäksi voidaan tunnistaa yksittäisiä verkkopalvelutyyppejä, joita julkishallinto aktiivisesti tuottaa. Kehitystasolla kategorisoitaessa nämä sijoittuvat tyypillisesti ylimpiin luokkiin. Kansalaisvaikuttamiseen ja kansalaisten yhteiskunnallisiin asioihin osallistumiseen kannustavia verkkopalveluita voidaan pitää yhtenä verkkopalvelutyypinä. Demokraattisia osallistumisen tavoitteita korostavaa palvelulähtökohtaa nimitetään usein teledemokratiaksi. Nämä palvelut voivat olla interaktiivisia tai transaktiivisia niiden toteutustavan ja

tarkoituksen mukaan. Yhteistä teledemokratiapalveluille on niiden kansalaisdemokratiaa edistävä tarkoitus ja jonkinlainen vuorovaikutus. Tyypillisesti teledemokratiaan liittyvät palvelut eivät ole minkään organisaation ensimmäisiä verkkopalveluita, vaan niitä tuotetaan sähköiseltä palvelutuotannoltaan kehittyneissä organisaatioissa. Teledemokratiaa käsitelleen Keskinen mukaan tietoverkot muuttavat demokratian käsitettä ja sen toteuttamistapoja lisäten kansalaisten vaikutuskanavia ja mahdollistaen päätöksentekoprosessiin osallistumisen. Teledemokraattisten toimintojen tulee Keskinen mukaan aina sisältää monisuuntaisen viestinnän hyödyntämisen mahdollisuus. Pelkkä yksisuuntainen toimi, esimerkiksi äänestäminen, ei hänen mukaansa täytä teledemokratian vaatimuksia. (Keskinen 1995, 10)

Yhdeksi kansalaisvaikuttamisen alakategoriaksi voidaan nimetä Machintoshni, Davenportin, Malinan ja Whyten käsittelemä sähköinen lobbaaminen (e-lobbying). Termillä he tarkoittavat päättäjiin vaikuttamista eli lobbaamista sähköisiä vetoamuksia kirjoittamalla. Machintosh, Davenport, Malina ja Whyte ovat myös käyttäneet sähköisten lomakkeiden kautta kerättävistä mielipiteistä nimitystä sähköinen konsultaatio (e-consultation). Tällä he tarkoittavat esimerkiksi yksittäiseen dokumenttiin tai kysymykseen sähköisesti pyydettyjä kannanottoja. Konsultoivien viestien sisältöä voidaan rajoittaa määrittämällä aihepiirit tarkasti ennalta tai kommentoijille voidaan antaa mahdollisuus ilmaista mielipiteensä vapaasti. (Machintosh, Davenport, Malina, Whyte 2002, 236-240) Edellä mainittuja käsitteitä sivutaan myös YK:n vuoden 2003 maailman julkishallinnon tilannetta käsittelevässä raportissa, jossa sähköisen kansalaisosallistumisen (e-participation) määritetään jakautuvan kolmeen alakategoriaan: sähköiseen informaatioon (e-information), sähköiseen konsultaatioon (e-consultation) ja sähköiseen päätöksentekoon (e-decision making). Ensimmäisellä termillä viitataan tiedon jakamiseen kansalaisille erilaisia sähköisiä reittejä pitkin. Tätä YK:n raportissaan sähköiseen kansalaisosallistumiseen liittämää sähköisen informaation käsitettä käytetään usein kuvaamaan verkkopalveluiden perustasoa. Raportin sähköisen konsultaation käsite on YK:n määrittämissä hyvin samanlainen kuin Machintoshin, Davenportin, Malinan ja Whyten kuvauksessa. YK korostaa hallinnon kannustavaa roolia kansalaiskeskustelujen käynnistämiseksi. Kolmannen alakategorian eli sähköisen päätöksenteon avulla päättäjät keräävät kansalaisten kommentteja päätöksensä tueksi. Tämän määrittäminen ei juuri poikkea sähköisen konsultaation käsitteen sisällöstä ja on vaikutussuunnaltaan päinvastainen Machintoshin ja kumppaneiden sähköisen lobbaamisen käsitteen kanssa. (United Nations 2003, 140)

Niin julkishallinnossa kuin yksityisellä sektorillakin on viime vuosina yhdistetty yhden tai useamman organisaation tuottamia palveluja yhden yhteisen verkkopalvelun alaisuuteen. Informaatiota ja palveluja kokoavia ja välittäviä verkkopalveluja kutsutaan usein portaaleiksi. Portaaleja voidaankin luonnehtia porteiksi tiedon ja palvelujen luo. Portaali voi koota yhden tai useamman organisaation tuottamia sisältöjä ja toimintoja tietyn valitun aiheen perusteella. Portaalit voivat olla myös

yleisluontoisia tarjoten käyttäjille tietoa ja palveluja useista eri aihepiireistä. Suomi.fi-palvelu³ lienee tunnetuin julkishallinnon tuottama suomalainen yleisportaali. Se tarjoaa kansalaisille laajasti tietoa elämän eri tilanteiden tueksi. Julkishallinnon yhteen aihepiiriin keskittynyt portaali on esimerkiksi Yritys-Suomi⁴, joka tarjoaa tietoa yrityksille ja yrittäjille. Portaalit voivat olla myös samanaikaisesti yleisportaaleja ja silti tarjota tietoa ja palveluita vain rajatulle asiakaspiirille. Tällaisia ovat muun muassa seutuportaalit, joiden tavoitteena on tarjota oman alueen asukkaille relevanttia tietoa ja palveluita. YK:n mielestä tietoa ja palveluita kokoavien portaalien lisääntymissuuntaus on selvästi havaittavissa. YK pitää kuitenkin erilaisten hallinto-organisaatioiden kykyjä tuottaa integroituja ja sisäisesti yhtenäisiä portaalieja hyvin eritasoisina. (United Nations 2003, 142)

Shannon Howle Schelinin e-governmentin kehitystä ja palveluita määrittävä typologia yhdistää edellä kuvattujen, kehitystasoon tai sisältöön perustuvien määrittelyjen piirteitä. Schelin on käyttänyt typologiansa pohjana YK:n ja ASPA:n⁵ sekä Hon (Ho 2002) e-government-typologioita.

TASO	SUUNTAUTUMINEN	PALVELUT	TEKNOLOGIA	KÄYTTÄJILLE TARJOTTAVA TASO
Ensimmäinen taso: Laajentuva läsnäolo verkossa	Hallinnollinen	Ei lainkaan tai muutama	Vain web-teknoologiaan perustuvaa	Ainoastaan verkkosivut
Toinen taso: Laajennettu läsnäolo verkossa	Hallinnollinen, informatiivinen	Muutama palvelu, ei transaktioita	Web-teknoologiaa, sähköposti	Linkkejä paikallisiin viranomaistahoihin
Kolmas taso: Interaktiivista toimintaa verkossa	Informatiivinen, käyttäjille suunnattu, hallinnollinen	Useita lomakkeita, reaaliaikainen toimivuus	Web-teknoologiaa, sähköposti, portaali	Muutamia linkkejä valtion ja liittovaltion* tasolle
Neljäs taso: Transaktiivista toimintaa verkossa	Informatiivinen, käyttäjille suunnattu	Paljon lomakkeita ja transaktio-toimia	Web-teknoologia, sähköposti, digitaalinen allekirjoitus, PKI (Public Key Infrastructure)** , portaali, SSL-suojaus	Muutamia linkkejä valtion ja liittovaltion* tasolle
Viides taso: Saumaton läsnäolo verkossa	Käyttäjille suunnattu	Vastaa kaikkia henkilökohtaisesti, puhelimitse tai postitse tarjottavia palveluita	Web-teknoologia, sähköposti, PKI (Public Key Infrastructure)** , digitaalinen allekirjoitus, portaali, SSL-suojaus ja muut saatavilla olevat teknologiat	Verkkopalvelu läpäisee virastojen ja hallinnon tasojen toimialoja

Taulukko 1 Shannon Howle Schelinin e-governmentin kehitystä ja palveluita määrittävä typologia

* Yhdysvaltalaisen typologian liittovaltiotaso voidaan tässä muokata suomalaiseksi alueatasoksi.

³ <http://www.suomi.fi>

⁴ <http://www.yrityssuomi.fi>

⁵ The American Society for Public Administration

** PKI (Public Key Infrastructure) on Yhdysvalloissa käytössä oleva julkishallinnon sähköisten palvelujen ja yksityissektorin sähköisen kaupan tarpeisiin luotu turvallisuusjärjestelmä. Lisätietoja mm. osoitteesta <http://www.pkiforum.org>

Schelin korostaa, että typologian eri tasot eivät toteudu lineaarisena kehityksenä, eivätkä ne ole yksiselitteisiä kehitysaskeleita. Typologian avulla sähköisesti toimivat organisaatiot voivat kuitenkin tunnistaa oman kehitysvaiheensa. Saman tason saavuttaneet organisaatiot voivat toimia hyvin eri tavoin tuottaen myös erilaisia palveluja. Viimeistään kolmannelle tasolle siirryttäessä organisaatioiden verkkopalveluiden rakenteissa tulee Schelinin mukaan huomioida asiakkaiden lähtökohtia ja tarpeita oman organisaation rakennekeskeisyyden sijaan (Schelin 2003, 129-130). Suurin osa suomalaisista julkishallinnon organisaatioista toimii typologian tasoilla kaksi ja kolme. Nämä organisaatiot luovat selkeitä yhteyksiä verkkoon sijoitettavan tiedon ja palveluiden sekä perinteisen toimintansa välille. Monen suomalaisen julkishallinnon organisaation voidaan myös arvioida saavuttaneen jo typologian neljännen tason. Viides taso asettaa kuitenkin vielä haasteita. Organisaation toimintojen luonteva ja kattava sähköinen muoto haastaa erityisesti palveluiden sisäisen tuotannon sekä organisaatioiden välisen yhteistyön. Sähköiseksi muutetun palvelun saumaton tuotanto vaatii sen sähköistä olemusta palveluorganisaation suunnittelu- ja tuotantovaiheesta sen tietojen arkistointiin asti.

Tämän luvun palvelutyypikuvauksien monimuotoisuus viittaa sähköisten palvelujen kehityksen alkuvaiheen jäsentymättömyyteen. Useimmat toimijatahot rakentavat palveluita edelleen omista tarpeistaan ja lähtökohdistaan käsin. Näin myös alan teoreettiset kategorisoinnit ovat toisistaan poikkeavia ja eri näkökulmista asiaa tarkastelevia. Monimuotoisuudesta huolimatta edellä mainituissa tarpeen tai kehityksen perusteella muodostetuissa kategorisoinneissa on huomattavissa yhdenmukaisuuksia. Kehitysportaisiin perustuvaa kategorisointia käsitellään myöhemmin tämän tutkimuksen luvussa 4.4.1.

3.1.4 Verkkopalveluiden tuotanto hallinnon eri tasoilla

Kansalaisille tarkoitettuja verkkopalveluja tuotetaan eri hallintotasoilla erilaisista lähtökohdista ja erilaisiin tarkoituksiin. Julkishallinnon ylätasolla valtion keskushallinto-organisaatioilla, muun muassa jokaisella ministeriöllä, tasavallan presidentin kanslialla sekä eduskunnalla, on omat verkkopalvelunsa. Tyypillisesti palvelut ovat informaatiopalveluita, joiden avulla voi tutustua esimerkiksi ministeriön hallinnonalaan, sen hallinnonalan päätöksiin ja julkaisuihin. Ministeriöiden hallinnonalaisia palveluja on koottu myös portaalipalvelujen alle. Valtiovarainministeriön hallinnoima

Lomake.fi-palvelu⁶ on ainutlaatuinen verkossa tarjottava palvelu, koska se kokoaa kahdeksantoista viranomaisorganisaation ja kolmen kaupungin lomakkeita samaan verkkopalveluun.

Aluehallintotasolla maakuntaliitot ja seutukunnat tarjoavat yleistä tietoa alueestaan. Maakuntaliittojen verkkopalvelut tarjoavat tyypillisesti tietoa maakunnasta ja sen kehittämisestä hallinnon näkökulmasta. Seutuportaalien näkökulma on usein edellisiä kansalaislähtöisempi mutta niiden toiminnan tarkoitus ja sisältö vaihtelevat merkittävästi. Osa seutuportaaleista tarjoaa tietoa alueen tapahtumista ja kuntien palveluista. Hyvinkään ja Riihimäen seudun portaali Hyrinet⁷ vastaa alueen asukkaiden tiedontarpeisiin ja tarjoaa muun muassa alueen sähköisiä asiointipalveluja kootusti yhden palvelun kautta. Täysin erityyppisen esimerkin tarjoaa Lounais-Pirkanmaan seutukunnan Kopteri-alueportaal⁸, jota ylläpitää Etelä-Satakunnan Puhelin Oyj. Palvelun kaupallisesta luonteesta ja sisällöstä huolimatta verkkopalvelu on nimennyt itsensä seutukunnan alueportaaliksi. Kopteri tarjoaa jonkin verran alueen ajankohtaistietoa ja profiloituu näin myös selvästi alueensa verkkopalveluksi. Osa seutuportaalikategorian alle usein sijoitettavista verkkopalveluista keskittyy kuitenkin yksinomaan aluetietoverkon markkinoimiseen ja tästä tiedottamiseen.

Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena olevat kuntien ja kaupunkien verkkopalvelut tarjoavat kuntalaisille paikallishallinnon tietoa ja palveluja. Myös kuntien ja kaupunkien verkkopalveluiden laatu ja sisältö vaihtelevat merkittävästi. Kuntalaisten mahdollisuudet saada informaatiota, kommunikoida viranomaistahon kanssa ja suorittaa asiointitoimenpiteitä sähköisten kanavien kautta eivät ole tasa-arvoisia. Verkkopalveluiden tuotanto ei ole pysähtynyt kunta- ja kaupunkitasolle, vaan itsenäisiä verkkopalveluita tuotetaan myös kuntien ja kaupunkien yksittäisillä toimialoilla. Yksittäiset toimialat tuottavat omia verkkopalvelujaan hyvin itsenäisesti erityisesti suurissa kaupungeissa. Verkkopalvelujen sisällöntuotannon lähtökohdat vaihtelevat kunnittain ja kaupungeittain, myös suurten kaupunkien kesken. Esimerkiksi Helsingissä⁹ useat kaupungin toimialat, kuten pelastustoimi ja sosiaalipalvelut, tuottavat omia verkkopalveluitaan. Sen sijaan Espoossa¹⁰ toimialojen tietosisällöt ja palvelut on integroitu kaupungin verkkopalveluun yhdeksi kokonaisuudeksi. Kunnan ja kaupungin koko on luonteva vaikutin yksittäisten toimialojen verkkopalvelujen tuotantoon. Keskisuuren suomalaisen kunnan toimialat ovat yksiköinä niin pieniä, ettei niillä yleensä ole resursseja eikä tarvettakaan oman verkkopalvelun tuotantoon. Pienissä kaupungeissa ja kunnissa toimialojen keskinäinen vuorovaikutus ja yhteistyö on myös usein suuria kaupungeja vaivattomampaa ja yleisempää.

⁶ <http://www.lomke.fi>

⁷ <http://www.hyrinet.fi>

⁸ <http://www.kopteri.fi>

⁹ <http://www.helsinki.fi>

¹⁰ <http://www.espoo.fi>

Monet suomalaiset kaupunginosat ja kylät ovat tuottaneet omia verkkopalveluitaan, mikä mahdollistaa kuntalaisille oman alueensa uutisten seuraamisen tai esimerkiksi osallistumisen omaa lähialuetta koskevaan keskusteluun. Kaupunginosa- tai kylätasolle ulottuvat palvelut vaativat alueen asukkaiden poikkeuksellista aktiivisuutta toimiakseen. Aktiivisia ja ajantasaisia sähköisesti esittäytyviä ja palvelevia kaupunginosia ovat esimerkiksi Helsingin Lauttasaari¹¹ ja Jyväskylän Säynätsalo¹². Sähköisesti profiloituvia kyliä löytyy kaupunginosien tapaan ympäri Suomea. Vireitä verkosta löytyviä esimerkkejä ovat Villalan kylä¹³ Kesälahden kunnassa ja Kurtakon¹⁴ kylä Tornionlaaksossa.

3.1.5 Sähköisten asiointipalvelujen määrittelyä

Sähköisten asiointipalveluiden sisällön ja tavoitteiden määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Vuonna 2001 julkaistussa valtioneuvoston sähköistä asiointia käsittelevässä raportissa todetaan, etteivät valtioneuvoston toimijat jaa yhteistä näkemystä sähköisestä asioinnista, vaan eri tahot määrittävät sähköiset asiointipalvelut usein omista näkökulmistaan. (Valtiovarainministeriö 2001, 13) Sähköisistä asiointipalveluista käytetäänkin eri yhteyksissä eri termejä. Sisäasiainministeriö on JUNA-hankkeen suunnitelmassa käyttänyt termiä sähköinen asiointi. Kyseisen ministeriön mukaan tämän rinnalla käytetään termejä sähköinen viranomaisasiointi, julkinen verkkoasiointi ja sähköinen asiointipalvelu. (Sisäasiainministeriö 2000, 9) Sähköiset asiointipalvelut (e-palvelut, e-service) ovat osa sähköistä hallintoa (e-hallinto, e-governance). Hallinnon sisäisille asiakkaille tuotettavien palvelujen sijoittaminen asiointipalvelujen tai vain ylätasoon sähköisen hallinnon kategoriaan voi vaihdella palveluittainkin. Määrittelyn moninaisuuteen vaikuttaa sähköisten palveluiden vasta alkuvaiheessa oleva kehitystilanne.

Hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelmassa vuosille 2002–2003 määritetään sähköisen asioinnin olevan suppeimmillaan asioiden vireillepanoa sähköisiä kanavia myöten. Tätä laajemmin toimintaohjelma kuvaa sähköisen asioinnin olevan ”*perinteistä asiointia (viranomaisessa tai yksityisessä organisaatiossa) täydentävää, korvaavaa tai uudistavaa palvelujen tuottamista, jakelua, käyttöä ja niihin liittyvää vuorovaikutusta, joka perustuu tietoverkkojen hyödyntämiseen*”. (Valtiovarainministeriö 2001, 53) Sisäasiainministeriö on vuonna 2000 kuvannut sähköisen asioinnin laajasti tarkasteltuna olevan osa julkista palvelutuotanto- ja jakeluprosessia, johon liittyy:

- ”*palvelun edellyttämä välitön asiakkaan/käyttäjän sekä viranomaisen välitön vuorovaikutus ja viestintä (hallinto-asiakas-suhde) sekä*

¹¹ <http://www.lauttasaari.org>

¹² <http://www.jyvaskyla.fi/saynatsalo>

¹³ <http://www.villala.net>

¹⁴ <http://www.kurtakko.fi>

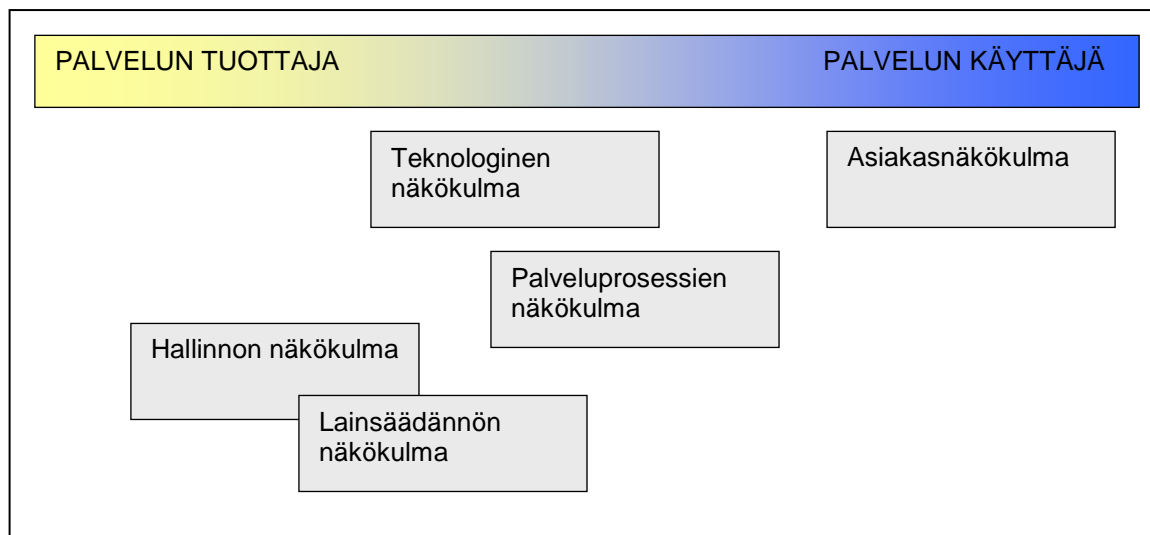
- *palvelun tuottamisen vaatima tietojen käsittely, tallennus ja siirto viranomaisessa tai viranomaisten kesken (hallinto-hallinto-suhde)*". (Sisäasiainministeriö 2000, 9)

Edellä mainitussa hallinnon sähköisen asiointin toimintaohjelmassa on kuvattu sähköisiä asiointipalveluja myös niillä kautta saavutettavan arvon kautta. Määrityksen mukaan julkishallinnon tarjoamien sähköisten asiointipalvelujen kokonaisarvo koostuu niiden asiakkaalle tuottamista sosiaalisista ja teknologisista arvoista. Sosiaalinen arvo muodostuu ohjelman mukaan siitä, että palvelu tuottaa asiakkaalle aiempaa enemmän jotain tiettyä arvoa tai se vähentää jotain asiointiin käytettävää arvoa, kuten aikaa. Teknologisen arvon asiakas kokee teknisenä ominaisuutena, kuten helppokäyttöisyytenä ja turvallisuutena. (Valtiovarainministeriö 2001, 64).

Julkishallinnon tuottamat sähköiset asiointipalvelut on suunnattu kolmelle eri käyttäjäkunnalle: hallinnon sisäisille toimijoille eli viranomaisille, yksityisen sektorin yrityksille ja yrittäjille sekä kansalaisille. YK:n julkishallinnon e-government-kehitystä käsittelevässä raportissa on käytetty edellä mainittua jaottelua e-governmentin, eli sähköisiä asiointipalveluja laajemman käsitteen, kohderyhmien kuvaamiseen. YK:n raportissaan käyttämää määrittelyä soveltaen hallinnon sisäiset asiointipalvelut käsittävät tietopalveluita sekä muita viranomaisten välisiä toimintoja, jotka voivat kattaa koko hallinnon tai olla vain määrätyille organisaatioille, yksiköille tai henkilöille rajattuja ja suojattuja intranetpalveluja. Palvelut voivat myös olla kohdistettuja määrätyille alueille tai hallintotasolle. Julkishallinnon yrityksille suunnatut palvelut voivat olla tietopalveluiden lisäksi kaikille yrityksille suunnattuja palveluita, esimerkiksi verotukseen liittyen, sekä kapealle sektorille yrityksen toimialan tai koon perusteella kohdistettuja palveluita. Kolmas ryhmä käsittää kansalaisille julkisten palveluiden käyttäjinä tuotetut palvelut. (United Nations 2003, 134)

Sähköisen asiointipalvelun käsitettä voidaan tarkastella eri näkökulmista. Teknologiaa painottava määrittely nousee teknologian välttämättömästä roolista sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa ja korostaa teknologialle asetettavia vaatimuksia ja teknistä prosessia. Sähköisiä asiointipalveluja voidaan lähestyä myös palveluprosessien kautta. Tällöin painottuvat palvelun eri osapuolien – tuottajan ja asiakkaan – roolit sekä asiointin vaatima palveluprosessi. Hallinnon rakenteiden ja toimintamallien näkökulmasta tarkasteltaessa keskitytään hallinnossa vaadittaviin toimenpiteisiin ja muutoksiin. Hallinnon toimintamalleihin liittyy myös lainsäädäntö, joka voidaan irrottaa omaksi näkökulmaksi sen painoarvon takia. Lainsäädäntö ohjaa ja voi niin haluttaessa nopeuttaa tai hidastaa sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa julkishallinnossa. Edellä mainitut näkökulmat määrittävät sähköisiä asiointipalveluja palvelujen tuotannon näkökulmasta. Palvelujen loppukäyttäjän eli asiakkaan kokemukset ja näkemykset tuovat tarkasteluun uuden näkökulman. Tällöin käsitellään palvelun laatua sekä sitä, kuinka asiointipalvelu vastaa asiakkaan toiveisiin ja tarpeisiin. Edellä mainittujen, tämän tutkimuksen aiheiden kannalta keskeisten näkökulmien lisäksi

voidaan käsitettä tarkastella useista muista näkökulmista aina organisaation ja sen tarpeen mukaisesti. Esimerkiksi valtioneuvoston sähköistä asiointia käsittelevässä esiselvityksessä sähköisen asioinnin tarkastelun valtioneuvoston viitekehykseen liittyviksi näkökulmiksi nimettiin muutamien edellä mainittujen lisäksi tietopalvelu, asiakirjahallinto ja viestintä (Valtiovarainministeriö 2001, 13).



Kuva 3 Esimerkkejä sähköisen asiointipalvelun määrittämisen näkökulmista

Sähköisiä asiointipalveluja voidaan lähestyä myös tyypittelemällä niitä tarkoituksen ja sisällön mukaan. Sähköisen asiointipalvelun lähtökohtaa ja roolia voidaan määrittää kuvaamalla sen olevan perinteiselle palvelumuodolle rinnasteinen, sitä täydentävä tai täysin korvaava. Nämä määreet eivät ole typologiaksi koottuna vakiintuneita, vaikka jokaista sähköistä asiointipalvelua voidaan jollain näistä tyypeistä kuvata. Sähköiset asiointipalvelut voivat olla sisällöltään täysin perinteistä palvelumuotoa vastaavia. Yleensä lähtökohtana ei kuitenkaan tulisi olla olemassa olevien palvelujen muuttaminen sellaisenaan sähköiseen muotoon. Kun perinteisesti tuotettavat palvelut siirretään sähköisiksi, saattavat monet sähköisten palvelujen mahdollistamat edut jäädä käyttämättä. Tyypillisesti sähköisillä asiointipalveluilla pyritään vain tukemaan perinteistä palvelutuotantoa toteuttamalla jokin palvelukokonaisuuden osa sähköisesti saatavilla olevaksi. Sähköisiä asiointipalveluja voidaan myös kuvata mukaillemalla Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan raportissaan tekemää sähköisen hallinnon hankkeiden jaottelua vertikaalisiin ja horisontaalisiin. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat yhden organisaation piirissä tuotettavat palvelut ja jälkimmäisellä tarkoitetaan eri organisaatioiden yhteistyössä tuotettavia palveluja. (Valtiovarainministeriö 2001, 52) Muita sähköisten asiointipalvelujen tyypittelyn määreitä voivat olla myös esimerkiksi palvelun rekisteröitymisen ja profiloinnin tasot. Sisältöön perustuvista tyypittelyistä voidaan tarpeen mukaan tehdä hyvin eritteleviä luokituksia. Esimerkiksi European Institute of Public Administration (EIPA) on vuonna 2003 luokitellut eEurope Awards for eGovernment -kilpailuun

osallistuneet 357 sähköistä asiointipalvelua 18 tyyppiin niiden tarkoituksen ja sisällön perusteella. Tässä kategorisoinnissa suurimpina ryhminä muut palvelut -luokan lisäksi olivat korkeakoulutukseen, tuloverotukseen sekä vaaleihin ja vastaaviin toimintoihin liittyvä palvelut. (EIPA 2003, 53)

3.1.6 Laki sähköisestä asioinnista

Toistaiseksi viimeisin laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa tuli voimaan 1.2.2003. Samana päivänä tuli lainvoimaiseksi myös laki sähköisistä allekirjoituksista. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13) Aiemmassa, 1.1.2000 voimaan tullessa laissa nämä lait esitettiin yhdessä Sähköinen asiointi hallinnossa -kokonaisuudessa. (Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa 30.12.1999, § 3)

Laki määrittää viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksia, velvollisuuksia ja vastuita sähköisessä asioinnissa. Lain tarkoituksena on sen mukaan *"lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä"*. Viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on lain mukaan niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää viranomaisen ilmoittamaan *"sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi"*. Samoin laki velvoittaa viranomaistahoja tarjoamaan kaikille mahdollisuuden *"lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettaviksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita asiakirjoja taikka muita viestejä"*. Laki asettaa arkistolaitoksen vastuulliseksi laissa määritettyä tarkempien sähköisen asiointin kirjaamiseen tai muuhun rekisteröintiin ja arkistointiin liittyvien määräyksien ja ohjeiden antajaksi. Valtiovarainministeriön tehtäväksi määrätään sähköisen asiointin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamista sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä koskevien ohjeiden ja suositusten antaminen. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13) Tässä on muutos edelliseen, sillä aiemmassa laissa sisäasiainministeriö oli veloitettu antamaan ohjeita ja neuvoja sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä. (Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa 30.12.1999, § 39)

3.1.7 Sähköiseen asiointiin liitetyt edut

Sähköinen asiointi tarjoaa etuja sekä kuntalaisille palveluiden käyttäjinä että kunnille palveluiden tarjoajina. Informaatio- ja viestintäteknologian tuomien etujen kirjo olisi tässä käsiteltyä laajempi, jos tarkastelun kohteena olisivat kaikki julkishallinnon sähköiseen hallintoon (e-government) liitetyt toimet tässä tutkimuksessa käsiteltävien sähköisten asiointipalvelujen muodostaessa vain yhden osan sähköisen hallinnon kokonaisuudesta.

Vaivattomuus ja saavutettavuus

Sähköisten palvelujen käytön mielletään olevan kuntalaisille tavanomaista virastoasiointia vaivattomampaa. Tyypilliseen eri virastoissa asioimiseen verrattuna sähköisten asiointipalvelujen vaivattomuus ilmenee muun muassa palveluiden aika- ja paikkariippumattomuutena. Viraston aukioloajat ja välimatkat eivät estä asiakkaiden henkilökohtaisiin tarpeisiin sovitettua asiointia. Kuntalainen voi asioida kotikuntansa verkkopalvelussa vaikka ulkomailta käsin. Nämä ominaisuudet parantavat myös palvelujen saavutettavuutta. Asiointia helpottaa myös se, ettei eri lomakkeita tai asiakirjoja tarvitse ensin hakea, täyttää kotona ja sitten palauttaa, vaan asiointi voi niin haluttaessa tapahtua yhdellä kertaa kotoa käsin. Nämä tekijät lisäävät myös palvelujen saavutettavuutta. Kuntalaisten epätasa-arvoisuutta päätelaitteiden ja verkkoyhteyksien saavutettavuudessa on pyritty tasoittamaan tarjoamalla niitä muun muassa kunnallisissa kirjastoissa. Sähköisten asiointipalveluiden joustavat käyttömahdollisuudet voivat säästää asiakkaiden aikaa ja matkakustannuksia. Kuntalainen voi myös kokea sähköisen asiointin kautta käydyn vuorovaikutuksen henkilökohtaista asiointia helpommaksi. Viranomaisen kohtaamiseen saattaa liittyä ennako-odotuksia, jotka pienenevät tietoverkon avulla käydyn asiointin kautta. (Taavila 2000, 63-64)

Kun tarvittavat asiointipalvelut löytyvät viranomaistahojen verkkopalveluista, mahdollisesti vielä keskitetysti, sähköisten asiointipalveluiden saavutettavuus voi olla perinteisiä tuotantomuotoja parempaa. Keskitettyä palvelua kutsutaan usein ”yhden luukun” palveluksi. Vaikka termillä tarkoitetaan usein asiakaspalvelupisteitä, samaa toimintaperiaatetta voidaan soveltaa informaatioteknologian mahdollistamana tietoverkoissa toimivaksi. Keskitetty palvelukeskus toimii palvelujen sateenvarjona pyrkien tarjoamaan asiakkaille yksittäisten organisaatioiden hajautettuja palveluja helpomman ja miellyttävämmän tavan asioida. Keskitetyn palvelun periaatteeseen kytkeytyy myös ajatus palveluketjun saumattomuudesta. Palveluja tarjoavat viranomaiset voivat keskenään kytkeä omia sisäisiä, palvelutuotantoon liittyviä toimintojaan asiakkaan palvelutapahtuman yksinkertaistamiseksi. Tavoitteena pidetään sitä, että viranomaisten vaihtaessa

asiakastietoja asiakkaiden ei tarvitse asioida erikseen jokaisen tarvittavan viranomaisen kanssa. Viranomaisten välisiä rajoja ylittävä palveluketju vaatii organisaatioilta joustavan palvelu- ja yhteistyötahdon lisäksi kehittyneitä ja riittävän yhdenmukaisia teknologisia järjestelmiä. Sähköisten asiointipalveluiden myötä tavoiteltavat edut limittyvät keskenään, sillä samalla kun julkishallinnon viranomaiset pyrkivät tarjoamaan aiempaa parempaa ja joustavampaa palvelua saumattoman palveluketjun myötä, sen avulla tavoitellaan myös palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellista säästöä. Julkishallinnon palvelutuotantoa käsitelleen Tat-Kei Hon mukaan keskitetyt palvelukeskukset voivat parantaa palvelutasoa keräämällä asiakastietoja sekä toimimalla yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa. Tat-Kei Ho pitää informaatioteknologiaa keskeisenä elementtinä keskitetyn palvelun tarjonnassa. Informaatioteknologialla voidaan tukea fyysisten palvelupisteiden toimintaa sekä siirtää osa palveluista tai koko palvelukirjo kokonaan tietoverkkoon asiakkaiden saataville. (Tat-Kei Ho 2002, 436). Suomessa ”yhden luukun” periaatetta on sovellettu kunnissa toimivissa yhteispalvelupisteissä, jotka tarjoavat vähintään kahden eri viranomaisen palveluja keskitetysti yhden asiakaspalvelupisteen kautta. Yhteispalvelupisteet tarjoavat myös asiakaspäätteitä, joiden kautta kansalaiset voivat käyttää viranomaisten verkkopalveluita. Yhteispalvelupisteet perustuvat kuitenkin vielä asiakaspalvelupisteisiin, joiden palvelusta vastaa virkailija. (<http://www.intermin.fi> 10.2.2004) Lomake.fi on esimerkki verkossa toimivasta yhteistyöstä. Vuodesta 2003 toiminut verkkopalvelu kokoaa lukuisten eri virastojen lomakkeet yhteen osoitteeseen. Vaikka kuntien olisi mahdollista liittää sähköiset lomakkeensa palveluun, Oulun kaupunki on toistaiseksi ainoa kunnallinen palvelutarjoaja. (<http://www.lomake.fi> 24.10.2003)

Vaivattomuutta ja saavutettavuutta voidaan kuvata joustavuudeksi, kuten sisäasiainministeriön JUNA-hankkeen (julkisen verkkoasiointin kehittämishanke) hankesuunnitelmassa on sähköisten asiointipalveluiden etuja kuvattu. Aika- ja paikkariippumattomuuden lisäksi hallinnon joustavuutta lisää mahdollisuus käsitellä asioita sähköisten asiointikanavien avulla samanaikaisesti useiden eri tahojen kanssa. Hankesuunnitelmassa todetaan myös, että sähköisten kanavien myötä hallinnon asiakkailta on aiempaa suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. (Sisäasiainministeriö 2000, 5) Vaikka luvussa 3.2.4. käsitellään sähköisiä asiointipalveluja kansalaisten eriarvoisuutta lisäävänä uhkana, ei sähköisten asiointipalveluiden vaikutus yhteiskunnan marginaaliryhmiin ole yksinkertainen. Kuten edellä mainitussa sisäasiainministeriön suunnitelmassa kuvataan, sähköisen asiointin tuomin keinoin pyritään lisäämään joustavuutta parantamalla erityisryhmien, kuten vanhusten ja vammaisten, mahdollisuuksia asioida hallinnon kanssa. Informaatioteknologian mahdollistamalla fyysisten etäisyyksien merkityksen vähenemisellä voidaan myös tukea useiden erityisryhmien elämää. Tuorilan ja Kytön kuntapäätäjien palvelutuotantoa koskevia näkemyksiä käsittelevän tutkimuksen mukaan sähköisten asiointipalveluiden avulla voidaan tulevaisuudessa lisätä ikääntyneiden henkilöiden kotona asumisaikaa ja näin ehkä vähentää keskitettyjen hoitolaitosten tarvetta. Ikääntyvät kuntalaiset voivat valita ja tilata tarvitsemansa palvelut sähköisten palvelujen avulla.

Vaikka sähköisesti tuotetut palvelut voivat tietyissä asioissa lyhentää välimatkoja ne eivät poista fyysisesti toisaalla sijaitsevien peruspalveluiden tarvetta ja niihin liittyviä välimatkoja. (Tuorila, Kytö 2003, 35-37)

Laadun parantaminen

Tukemalla julkishallinnon palvelutuotantoa ja tarjoamalla uuden palvelukanavan olemassa olevien rinnalle sähköiset asiointipalvelut parantavat palvelujen laatua. Laadun voidaan nähdä kohentuvan myös sähköisen palvelutarjonnan mahdollistavan monikanavaisuuden myötä. Asiakas voi kokea palvelun laadun kohentuvan sähköisten asiointipalvelujen tarjonnan tai palveluorganisaatioiden sisäisten prosessien muutoksien myötä. Jälkimmäisessä tapauksessa asiakas ei välttämättä edes tiedä, minkä toimintojen seurauksena hänen kokemansa palvelu on parantunut. Laatutavoitteiden lisääminen liittyy viime vuosina julkishallinnossa kasvaneeseen asiakaslähtöisyyden painottamiseen (mm. OECD 2003, 35). Sähköiset asiointipalvelut sopivat palvelutarjonnan väylänä hyvin asiakaslähtöiseen palvelutuotantoon muun muassa niiden palveluiden personoinnin mahdollistavien ominaisuuksien takia.

Sähköisiä asiointipalveluja voidaan arvioida yhdenmukaisilla laatumääreillä, vaikka palvelun laatu muodostuu palvelukohtaisesti eri ominaisuuksista. Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan vuosille 2002–2003 laatiman toimintaohjelman mukaan ”*verkkopalvelun laatu muodostuu palvelevuudesta (kuinka hyvin palvelut ovat löydettävissä ja saatavilla), käytön saavutettavuudesta (esteettömyydestä), käytettävyydestä ja osallistavuudesta. Toimintaohjelman mukaan laadukas palvelu on sisällöltään asiakkaan tarpeita vastaava ja asiakkaan toimintaprosessin huomioiva.*” (Valtiovarainministeriö 2001, 20) Taavila on kuvannut verkkopalveluiden laatukäsityksen niiden sisältöön, toiminnallisuuteen, teknisiin ominaisuuksiin ja jakeluun liittyväksi. Tyypillisiä palvelun laadukkuuden mittareita ovat hänen mukaansa nopeus, oikeellisuus, ajantasaisuus ja luotettavuus. (Taavila 2000, 58-59)

Edellä mainituista Taavilan laatumääreistä nopeus lisää asiointiprosessin laatua, mikäli palvelut toimivat tarkoituksenmukaisesti. Informaatiopalveluiden kohdalla palvelun nopeus on helposti saavutettavissa, mutta viranomaisen vuorovaikutteisuutta vaativien palveluiden palvelunopeus voi vaihdella palvelun ja sen tarjoavan organisaation toimintatapojen mukaan. Pelkkä lomakkeen jättämisen prosessi sen sijaan nopeutuu huomattavasti, koska lomake on saatavissa, täytettävissä ja lähetettävissä sähköisesti asiakkaalle sopivana ajankohtana. Pääsääntöisesti sähköiset asiointipalvelut lyhentävät käsittelyaikoja myös viranomaisten toiminnassa ja näin lisäävät asiakkaan palvelukokemuksen laatua (Valtioneuvoston kanslia 2005, 24). Sähköisellä tuotannolla voidaan myös monin osin parantaa tiedon oikeellisuutta. Verkkopalveluissa saatavilla oleva tieto on

kaikille käyttäjille yhdenmukaista, eikä tiedon taso ole riippuvainen henkilökohtaisen asiakaspalvelun tasosta. Samoin asiakkaan ja viranomaisen välisen kommunikoinnin sisältö pysyy oikeana läpi vuorovaikutuksen (Taavila 2000, 58). Informaation ja muun muassa palvelulomakkeiden ajantasaisuus on saavutettavissa verkkopalveluiden kautta yleensä perinteisiä palvelumuotoja paremmin. Tyypillisesti sisällön muutostyöt ovat vaivattomia ja edullisia esimerkiksi painetuista julkaisuista aiheutuviin kuluihin verrattuna. Tietoverkkojen kautta tarjottava informaatio on yleensä myös yhtäaikaisesti kaikkien käyttäjien saatavilla. Ajantasaisuus on sähköisissä palveluissa saavutettavissa tasa-arvoisesti, eivätkä asiakkaan sijaintipaikka ja pitkät välimatkat ole esteenä ajantasaisen tiedon saavuttamiselle. Palvelujen luotettavuus lisääntyy niiden oikeellisuuden ja ajantasaisuuden parantuessa. Luotettavuuteen tai sen puutteeseen liittyy kuitenkin sähköisiin palveluihin toisinaan liitetty epäluulo. Puutteellisista sähköisten palveluiden ja päätelaitteiden käyttövalmiuksista voi seurata epävarmuutta ja sähköisten palveluiden käytön välttämistä. Palvelujen luotettavuuteen liittyy myös tietoturvallisuuden näkökohtia ja esimerkiksi sähköinen tunnistus, jonka avulla voidaan lisätä sähköisten palveluiden luotettavuutta. Luottamuksen merkitystä käsitellään seuraavassa luvussa 3.1.7.

Palvelutuotannon laadun voidaan nähdä kasvavan myös sähköisten asiointipalveluiden lisätessä palveluprosessien läpinäkyvyyttä. Sähköisten asiointipalveluiden myötä kansalaiset voivat päästä aiempaa lähemmäksi palvelutuotannon vaiheita ja seurata asioiden etenemistä reaaliaikaisesti. Julkisten verkkopalvelujen laatukriteereitä käsittelevässä valtiovarainministeriön selvityksessä on nähty palvelutuotannon uudistamisen voivan vaikuttaa myös hallintokulttuurin kehittymiseen kansalaisia nykyistä paremmin palvelemaan suuntaan. Lisäksi selvityksessä on todettu sähköisten tietokantojen mahdollistavan päätösten teon siirtämisen aiempaa alemmille tasoille ja näin myös aiempaa lähemmäs asianosaisia kansalaisia. (Valtiovarainministeriö 2003, 72)

Tehokkuus ja taloudellinen säästö

Informaatioteknologian käyttöönottoon yhdistetyt perustelut sekä odotukset liittyvät usein tehokkuuden ja taloudellisen hyödyn tavoitteluun. (mm. Millard 2003, 7, Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 17, OECD 2003, 29) Palvelun tuottajan saavutettavissa olevat taloudelliset hyödyt voidaan jakaa suoriin ja välillisiin kustannussäästöihin. Ensimmäisillä tarkoitetaan muun muassa materiaali- ja käsittelykustannusten vähenemisestä aiheutuvia säästöjä. Jälkimmäisellä viitataan esimerkiksi toimintaprosessien uudistamisen tuomiin hyötyihin. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 25) Suuri osa odotetuista tuotannon ja prosessien tehostamisen eduista kohdistuu palvelutuotannon asiakkaalle näkymättömiin tuotantoprosesseihin, jotka kuuluvat pääasiassa edellä mainittuun välillisten kustannussäästöjen ryhmään. Suurimmat säästöt julkishallinnon palvelutuotannossa ovatkin saavutettavissa nimenomaan uudistamalla palvelutuotantoprosesseja

informaatio- ja viestintäteknologian mahdollistamien sovellusten avulla (OECD 2003, 33). Sähköisten asiointipalvelujen odotetaan tuovan kunnille taloudellisia säästöjä kasvavan itsepalvelun, sisäisten prosessien uudistusten ja lisääntyvän tuotantotehokkuuden seurauksena. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon myötä kuntien odotetaan kehittävän ja tehostavan palvelutuotantoa ja -prosesseja ja näin säästävän palvelutuotantoon käytettäviä resursseja. Asiointiprosessien sähköistymisen myötä voidaan vähentää myös viranomaistyön rutiineja. Rutiinien määrän vähentyminen edellyttää kuitenkin organisaatioiden sisäisten prosessien muuttamista palvelutuotannon uudistuksen ohella. Uuden palvelumuodon kautta saavutettavissa oleva hyöty jää saamatta, jos esimerkiksi sähköisessä muodossa vastaanotettuja lomakkeita käsitellään edelleen perinteiseen tapaan tulostamalla ja arkistoimalla ne. Rutiinien vähentymisen myötä palveluorganisaatiot voivat siirtää resurssejaan näitä vaativampiin asiakaspalvelutehtäviin. Erilaisia yksittäisiä säästökohteita voidaan sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa saavuttaa, kun uudistetaan asiakirjahallinto kytkemällä se kiinteäksi osaksi palveluprosessia. Sähköisten palveluiden myötä myös kuntien painatuskustannukset pienenevät. Kuntien esitteet ja muut julkaisut voidaan tarjota ainakin vaihtoehtoisena jakelumuotona verkossa. Samoin asiakirjahallinnan siirtyminen sähköiseen muotoon säästää organisaatioiden tulostus- ja postituskuluja. (Taavila 2000, 65) Tehostamisodotukset ylettyvät organisaatioiden palveluprosesseista vastaavasta henkilöstöstä organisaatioiden johtoon saakka.

Sähköisten palvelujen avulla palvelutuotantoa voidaan tehostaa organisaation tarpeiden mukaan hajasijoittamalla tai keskittämällä palvelutuotantoa, koska sähköiset palvelut voidaan järjestää toteutettavaksi lähes yhtä riippumattomiksi sijaintipaikasta kuin niiden käyttö. Tuotannon tietoturvasuus saattaa asettaa organisaatiokohtaisia rajoitteita, mutta periaatteessa palveluprosessin käsittely on mahdollista palvelua tuottavan viraston ulkopuoleltakin. Sähköiset asiointipalvelut mahdollistavat tuotannon hajasijoituksen eri virastoihin ja lisäksi viranomaisten työskentelyn etätoimipisteistä.

Julkishallinnon sähköistämiseen liittyvät hankkeet poikivat yhteiskunnallisia etuja eri tavoin, muun muassa asiakkaiden uudistuneiden asiointitapojen myötä. Edmistonin mukaan yhteiskunta voi saavuttaa huomattavia säästöjä nimenomaan niiden sähköisten asiointipalvelujen käytön myötä, kansalaisten aika- ja matkakustannusten säästymisen seurauksena. (Edmiston 2003, 22) Kuluttajatutkimuskeskuksen raportti tukee Edmistonin näkökulmaa. Raportin mukaan runsaasti palveluita käyttävät kaupunkimaisella paikkakunnalla tai haja-asutusalueella sijaitsevat kotitaloudet pitivät tietotekniikan mahdollistamia toimintoja hyödyllisinä ja kustannuksia säästävinä. Kaikki vastaajat eivät kuitenkaan jakaneet näkemystä informaatioteknologian tuomista eduista, ja erot heijastivat vastaajien sosiaalista asemaa. Positiivisesti sähköisiin palveluihin suhtautuvat kotitaloudet edustivat tietoteknisesti keskimääräistä kehittyneempiä asuin ympäristöjä.

Hyödyllisimmiksi verkkopalveluiksi kotitaloudet kokivat informaatio- ja koulutuspalvelut sekä kirjasto- ja virastoasiointipalvelut. (Kytö, Aatola, Tuorila 2003, 18)

Suurista tehokkuuteen liittyvistä odotuksista huolimatta taloudellisten etujen toteamiseen liittyy ristiriitaisia piirteitä. Kustannussäästöjen mittaaminen muutaman vuoden palvelutarjonnan perusteella on vaikeaa ja usein epäluotettavaa. Tieto- ja viestintätekniikalla julkishallinnossa aikaansaatuja tehostamishyötyjä käsittelevässä raportissa onkin todettu, ettei tähän selvitykseen valituissa, kansallisesti vertailtuna edistyksellisissä hankkeissa oltu systemaattisesti arvioitu saavutettuja hyötyjä. Hankkeissa ei oltu myöskään laadittu mittareita hyötyjen toteutumisen arvioimiseksi. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 11) Sähköisen palvelun suunnittelu ja tuotanto vaativat yleensä merkittäviä taloudellisia investointeja. Koska kyseessä on uusi palvelumuoto, joka vaatii myös käyttäjiltä sen käytön opettelua, ei investointeja voida myöskään odottaa saatavan takaisin heti käyttöönoton myötä. Grönlund onkin korostanut, että kuntien tulisi nähdä sähköisten asiointipalvelujen tuotanto investointina, eikä jatkuvana kuluna, kuten asia nyt usein mielletään. Jos sähköistä palvelutuotantoa ei pidetä investointina tulevaan, ei siihen myöskään olla valmiita sijoittamaan. Sähköisten palveluiden käyttöönotto merkitsee teknologiahankintojen lisäksi muun muassa organisaatioiden koulutukseen ja toimintatapojen uudistamiseen investoimista. Näiden kaikkien panostusten arvoa ja investointien kattamisen vaatimaa aikaa on vaikeaa arvioida suunnitteluvaiheessa täsmällisesti, eikä palvelutuotantoa ja toimintatapojen uudistusta ole julkishallinnossa totuttu pitämään tuottavana sijoituksena. (Grönlund 2000, 140-146). Myös Millard on korostanut sähköisiin asiointipalveluihin investoimisen olevan välttämätöntä, jotta rationalisointi ja tehokkuuden kasvattaminen onnistuisivat keskipitkän aikavälin suunnitelmissa. Viive hyötyjen todentamisessa koskee Millardin mukaan yhtä lailla asiakaskuntaa. Palveluiden saavutettavuus ja kohonnut laatu eivät myöskään yleensä ole nähtävissä välittömästi informaatioteknologian käyttöönoton jälkeen. (Millard 2003, 15) Sosiaali- ja terveysministeriön informaatioteknologisia hankkeita koskeva julkaisu vuodelta 2001 tukee edellisiä näkemyksiä. Sen mukaan informaatioteknologian sanotaan näkyvän kaikkialla paitsi tuottavuustilastoissa. Julkaisussa epäillään tuottavuuden heikon tai olemattoman kohentumisen osasyynä vanhoja toimintaprosesseja, jotka olisi pitänyt arvioida uudelleen teknologisten sovellusten käyttöönoton yhteydessä. Samoin kustannussäästöjen todetaan todennäköisesti myös tulevan viiveellä oppimisprosessien ja käyttökokemusten myötä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 37) Usein alkuvaiheen korkeiden odotusten jälkeen on todettu, että taloudellista hyötyä voidaan saavuttaa pääasiassa ainoastaan palveluorganisaatioiden tuotantoprosessien uudelleenorganisoinnilla (Millard 2003, 7). Prosessien uudelleenorganisointi taas vaatii organisaatiolta paljon syvällisempää panosta kuin pelkkä teknologinen, yksittäiseen palveluun keskittyvä järjestelmähanke. Siksi suuri osa mahdollisista tehostettavista prosesseista sekä saavutettavista taloudellisista eduista odottaa vielä realisoitumistaan.

Imagotekijät ja kuntalaisten sitouttaminen

Tehokkuutta ja laatua edistävien etujen lisäksi osa tavoitteista liittyy mielikuviiin. Sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisen ja kehittämisen voidaan nähdä olevan eduksi kunnan profiilille. Tuorilan ja Kydön kuntapäättäjäien näkemyksiä käsittelevän tutkimuksen mukaan sähköisten palveluiden katsottiin vaikuttavan myönteisesti kunnan imagoon. (Tuorila, Kytö 2003, 30) Kunta voi pyrkiä esiintymään houkuttelevana paikkakuntana mahdollista muuttoa miettiville ulkopaikkakuntalaisille ja yrityksille rakentamalla profiiliaan palvelutarjonnaltaan ja teknologisilta valmiuksiltaan edistykseksi. (Grönlund 2000, 137) Tätä tukee kuluttajatutkimuskeskuksen palveluja koskeva tutkimus, jonka mukaan verkkopalvelujen käyttö on vähentänyt kotitalouksien muuton todennäköisyyttä. (Kytö, Aatola, Tuorila 2003, 18) Tuorilan ja Kydön tutkimuksessa haastatellut pitivät myös tärkeänä, ettei mitään kansalaisryhmää syrjitä, vaan sähköisiä palveluita tarjotaan tasapuolisesti, myös niille, jotka eivät ole tottuneita sähköisten palveluiden käyttäjiä. (Tuorila, Kytö 2003, 30)

Sähköiset asiointipalvelut voivat perustehtävänsä lisäksi myös lisätä kuntalaisten kiinnostusta kuntansa asioita kohtaan ja sitouttaa heitä aiempaa aktiivisemmiksi kuntalaisiksi. Inose ja Pierce ovat tarkastelleet sähköisten palvelujen merkitystä kansalaisten sitoutumisessa yhteisöihin. Heidän mukaansa kansalaiset toimivat ja kommunikoivat omissa pienissä yhteisöissään (communities of interest). Jokaisessa yhteisössä on omat tarpeet ja tottumukset, jotka määrittävät minkälainen informaatio on relevanttia ja ymmärrettävää kyseisessä yhteisössä. Nämä yhteisöt eivät kuitenkaan ole rakentuneet maantieteellisten vaan sosiaalisten rajojen mukaisesti. Jokainen yhteiskunnan jäsen kuuluu useaan eri yhteisöön, joiden olemassaolon ja kehittymisen edellytyksenä ovat asianmukaiset tiedonkulun kanavat. Sähköiset palvelut tarjoavat Inocen ja Piercen mukaan ajantasaisen ja moniin tarpeisiin sovellettavan väylän yhteisön sisäisen viestinnän ja palvelutarjonnan vahvistamiseksi. (Inoce, Pierce 1984, 200–201) Palvelujen integrointi kunnan, seutukunnan tai muun alueellisen tahon verkkopalveluun voi saada käyttäjät kiinnostumaan myös muusta verkkopalvelun sisällöstä. Verkkopalvelujen tarjoamat informaatiopalvelut lisäävät kuntalaisten tietämystä oman alueensa asioista ja voivat myös lisätä heidän osallistumistaan kuntansa asioihin. Sama ilmiö voi tapahtua toisinkin päin. Tottunut informaatiopalvelujen käyttäjä voi tutustua ennakkoluulottomammin tutun verkkopalvelun sähköisiin asiointipalveluihin kuin pelkkään asiointipalveluja tarjoavaan uuteen verkkopalveluun.

Väestön ikärakenteen merkitykseen vaikuttaminen

Kuntien eläkevakuutuksen mukaan 223 000 kunta-alan työntekijää siirtyy eläkkeelle vuoteen 2020 mennessä. Tämä suurten ikäluokkien työelämästä poistumisen aiheuttama määrä on 46 prosenttia nykyisestä työntekijämäärästä (KEVA 2005, 5). OECD:n tutkimusten mukaan Suomen ikärakenne vanhenee nopeammin kuin suurimmassa osassa OECD-maita. Suurin osa palveluista tuotetaan kunnissa, ja väestön ikääntyminen tulee vähentämään kuntasektorin työvoimaa merkittävästi. OECD onkin kannustanut Suomea lisäämään julkishallinnon tehokkuutta ja todennut erityisesti kuntasektorilla olevan tarvetta tähän. (OECD 2003, 18–19) Valtiovarainministeriön mukaan julkisen sektorin työvoiman kysyntä kattaisi tämän vuosikymmenen lopulla melkein puolet työmarkkinoille tulevista ikäpolvista, jos henkilöstön poistumaan ja palvelujen lisätarpeeseen ei reagoida rakennetta ja tuottavuusmuutoksia (Valtiovarainministeriö 2003, 20). Tulevan työvoimapulan lisäksi ikääntyminen kärjistää liikenne- ja viestintäministeriön mukaan puutetta uuden teknologian osaajista hallinnossa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 17). Samoin useiden kunnallisten palveluiden tarve tulee kasvamaan ikärakenteen muutoksen myötä. Ongelmia tulee kärjistämään myös verotulojen pieneneminen.

Sähköisten asiointipalveluiden avulla voidaan ainakin periaatteessa tukea suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen aiheuttamaa henkilöstön vajetta siirtämällä rutiinitöitä ja osa henkilökohtaista asiointia vaativista palveluista sähköisesti tarjottaviksi. Vaikka suurin osa palveluista perustuu henkilökohtaiseen kontaktiin, sähköiset palvelut voivat poistaa rutiineja ja vähentää tuotannon työvaiheita. Sähköisiä asiointipalveluita voidaan myös tuottaa ikääntyvän väestön käyttämien palvelujen tueksi. Näin uudistuvalla palvelutuotannolla voidaan tukea julkishallinnon ikärakenteen muutosta kahdesta suunnasta.

3.1.8 Sähköisiin asiointipalveluihin liitetyt kielteiset puolet

Sähköisiin asiointipalveluiden tuotantoa käsiteltäessä tulee huomioida niihin liittyvät perustellut ja realistiset riskitekijät ja kielteiset puolet. Osa kielteisistä sähköisiin asiointipalveluihin liittyvistä asioista korostuu uuteen palvelumuotoon kohdistuvien epäluulojen ja tietämättömyyden seurauksena. Seuraavassa käsitellään sähköisistä asiointipalveluista keskusteltaessa esiin nousseita kielteisiä piirteitä, joista edellä käsiteltyjen etujen tapaan useimmat liittyvät myös sähköisiä asiointipalveluja yleisemmällä tasolla sähköiseen hallintoon, verkkopalveluihin ja informaatioteknologian hyödyntämiseen. Toisaalta esimerkiksi sähköistä hallintoa laaja-alaisesti käsiteltäessä seuraava kuvaus kielteisistä asioista olisi nyt laadittua laajempi.

Epätasa-arvoisuus

Tieto- ja viestintäteknologian saatavuuteen ja käyttöön liittyvää epätasa-arvoisuutta pidetään sähköisten palveluiden käyttöönoton negatiivisena piirteenä. On selvää, ettei kaikilla sähköisten asiointipalvelujen kohderyhmään kuuluvilla henkilöillä ole mahdollisuutta käyttää palveluja päätelaitteiden uupumisen tai puutteellisten käyttötaitojen takia. Osa väestöstä voi myös vierastaa tai tarkoituksellisesti vieroksua teknologiaan tukeutuvia palvelumuotoja. Eriarvoistuminen johtuikin monissa tapauksissa juuri siitä, että kaikki kansalaiset eivät osaa tai eivät haluakaan osata käyttää sähköisiä asiointipalveluita. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 14) Informaatio- ja viestintäteknologian tuomat mahdollisuudet voivat kääntyä myönteistä kehitystä vastaan ja tasa-arvoistamisen sijaan kasvattaa kansalaisryhmien eroja ja näin edistää syrjäytymistä. (OECD 2003, 64) Kuntalaisten verkkopalvelujen käyttötaitojen kohentaminen sekä päätelaitteiden käyttömahdollisuuksien tarjoaminen asettavatkin kunnille haasteita. Jälkimmäiseen tehtävään kunnat ovat pyrkineet vastaamaan sijoittamalla kuntalaisten käyttöön tarkoitettuja verkkoyhteydellisiä tietokoneita kirjastoihin ja muihin julkisiin asiointitiloihin.

Informaatioteknologian aiheuttamaa epätasa-arvoisuutta kutsutaan usein englanninkielisellä termillä digital divide. Digitaalista kahtiajakautumista seuraa uhka väestön jakautumisesta kahteen osaa, toisen ryhmän syrjäytyessä yhteiskunnan ulkopuolelle puutteellisten viestintävalmiuksien takia. (Mäensivu 2002, 144) Mahdollisuuksien jakautuminen tietoyhteiskunnassa noudattaa Grönlundin mukaan yhteiskunnan jo olemassa olevia rajoja, joita ovat muun muassa ikäryhmät, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät ja erilaiset kulttuuriset taustat. (Grönlund 2002, 39–40) Samoin sähköisten palveluiden käytön esteenä voi olla tuntemattomien koneiden ja palveluiden pelko tai koulutuksen puute. Tekesin tekemän tutkimuksen mukaan useat verkkopalveluita vierastaneet henkilöt uskoivat laitteiden ja palvelujen olevan helppokäyttöisiä, jos näiden käyttöön saisi ensin ohjausta. (Tekes 1997, 175–176). Yksilöiden valmiuksien puutteellisuus voi olla myös seurausta ikään, varallisuuteen, kielitaitoon tai terveyteen liittyvistä asioista. Yhteiskunnan heikkotuloisimmilla on käytössään vähemmän verkkoyhteyksiä kuin heitä paremmin toimeentulevilla. Ikääntyvien viestintävalmiuksia tutkineen Mäensivun mukaan syrjäytymisuhan alla ovat erityisesti ikääntyneet sekä seniorikansalaiset. He eivät ole vielä työuransa aikana ehtineet totuttautua sähköisten viestintävälineiden käyttöön. (Mäensivu 2002, 144) Informaatio- ja viestintäteknologian kehitystä aktiivisesti seuraavia ja sen tuottamia sovelluksia hyödyntäviä henkilöitä on kutsuttu informaatio- ja viestintäteknologialukutaitoisiksi (ICT-literate) (Millard 2003, 32). Termi kuvaa nykykehityksen vaatimuksia teknologisten sovellusten käyttämisen vaatiessa erityistaitoja. Informaatio- ja viestintäteknologialukutaidottomien kansalaisten voidaan kärjistetysti arvioiden ajatella menettävän osan vaikuttamismahdollisuuksistaan, koska kaikki palvelu- ja vaikuttamiskanavat eivät ole heidän ulottuvillaan. Suuntauksen riskinä voi olla joidenkin kansalaisryhmien vieraantuminen yhteisöstään. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna tietoyhteiskunnan tuoma epätasa-arvoisuus saa paikallista

ilmentymää suurempia ja vakavampia seurauksia. Liikenne- ja viestintäministeriö onkin tietoyhteiskuntakehitykseen keskittyneessä tulevaisuuskatsauksessa muistuttanut, että syrjäytymisen ehkäisemiseksi olisi panostettava jatkuvaan koulutukseen kaikissa ikä- ja sosiaaliryhmissä. Informaatioteknologian ja sähköisten palveluiden käyttö vaatii sopeutumista ja uusia taitoja palveluiden tuottajatahoilta sekä niiden käyttäjiltä. Samassa katsauksessa todetaankin, että vaikka informaatioteknologisiin palveluihin liittyy epätasa-arvoisuuden uhka, tulisi uusia palveluita ja sovelluksia kehittäessä keskittyä informaatioteknologian valjastamiseen sosiaalisen eriarvoisuuden tasoittamiseksi. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 14)

Tietoturva ja luottamus

Sähköisten asiointipalvelujen tarjoaminen ja niiden käyttö vaativat tietoturvallisuuteen liittyvien tekijöiden tiedostamista. Tietoturvallisuus on sähköisiin asiointipalveluihin kiinteästi liittyvä myönteinen ominaisuus, joka saa kielteisiä piirteitä vasta siihen liittyviä riskejä ja uhkia arvioitaessa. Epätietoisuus ja väärä informaatio voi mystifioida tietoturvallisuuteen liittyviä seikkoja yleisessä keskustelussa. Kansalaiset saattavat jopa pitää tietoturvallisuuteen ja yksityisyydensuojaan liittyviä riskejä sähköisten palvelujen käytön esteinä (United Nations 2003, 64). Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon ollessa nykyisessä alkuvaiheessaan tietoturvallisuuden ja sähköisen käyttäjätunnistuksen vaatimusten täyttäminen voi monimutkaistaa ja hidastaa joidenkin palveluiden käyttöönottoa. Tietoturvallisuusnäkökohdat korostuvat erityisesti käyttäjätunnistuksen vaatimissa palveluissa. Henkilöllisyyden sähköinen varmentaminen on kuitenkin sähköisten palveluiden toteutuksen ehtona useissa toiminnoissa, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2005, 39).

Luottamusta tietoturvallisuuteen voidaan pitää palvelujen käytön edellytyksenä. Sähköisiä kanavia hyödyntäen asioivan asiakkaan tulee olla varma muun muassa palvelun tarkoituksenmukaisesta teknisestä toimivuudesta, sisällön ymmärrettävyydestä ja selkeydestä sekä annettujen tietojen asianmukaisesta käsittelystä. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää luottamusta sähköisten asiointipalveluiden käytön takeena. Se määrittelee luottamuksella tarkoitettavan sitä, että *”yhteiskunnassa tapahtuva tiedon hallinta ja välitys toimivat niin kuin niiden oletetaan toimivan”*. Ministeriön tulevaisuuskatsauksen mukaan kansalaisten ei tulisi pelätä tietoturvan tai yksityisyyden menettämisen altistumista. Huomaamattomien ja luotettavien tietoturvaratkaisujen tulee muodostua luontevaksi ja jokapäiväiseksi osaksi sähköisten palveluiden käyttöä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 21)

Hintikka on pitänyt tietoverkkojen rakenteellisina uhkina reaalityodellisuuden ja verkon suhdetta, verkkorakenteen yksityistä omistamista sekä digitaalista valvontaa. Hintikka kutsuu verkon uhkaa

reaalitodellisuuden vakaalle toiminnalle digitaaliviidakoksi, ja verkkorakenteiden yksityisen omistuksen tuoman uhan hän on nimennyt kyberkolonialismiksi. Näitä voidaan Hintikan mukaan pitää kaikkia informaatioteknologian mahdollistamia sisältöjä ja palveluita koskevinä uhkakuvina. Tietoturvaan ja tähän liittyvään luottamukseen Hintikan näkemykset kytkevät verkkojen toimivuuteen liittyvät riskit, koska reaalitodellisuutta tukevien, verkkoon rakennettujen toimintojen kaatumisen vian tai tahallisen toiminnan seurauksena muodostaa riskitekijän niin julkishallinnon sähköisille palveluille kuin yksityiselle sektorillekin. Informaatioteknologian osaamisen ja tuotannon globaalisti havaittavissa oleva keskittyminen muutamien valtioiden ja yritysten taakse on samoin kaikkia informaatioteknologiaa hyödyntävien organisaatioiden nähtävissä ja koettavissa. Hintikan määrittämä kolmas uhkakuva sen sijaan liittyy muita kiinteämmin arkipäiväiseen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon ja käyttöön. Kansalaisten tulee olla varmoja muun muassa julkishallinnon tarjoamien palvelujen myötä kerättävien tietojen asianmukaisesta käsittelystä. Informaatioteknologian hyödyntämisen ei Hintikan mukaan tulisi aiheuttaa uhkaa kansalaisten ja viranomaisten luottamukselliselle suhteelle. (Hintikka 1995, 73–75) Digitaalisen valvonnan mahdollisuus voidaan liittää aiemmin mainittuun luottamuksen vaatimukseen. Pelkkä kansalaisten mielissä viriävä epäily digitaalisen valvonnan mahdollisuudesta vesittäisi sähköisten asiointipalvelujen tavoitteet.

3.2 Sähköiset asiointipalvelut yhtenä palvelukanavana

3.2.1 Kunnat palvelutuottajina

Kunnat edustavat julkishallinnon palvelutuotanto-organisaatioista paikallistasoa. Lähimpänä palvelun loppukäyttäjää olevana organisaationa kuntien ajatellaan ymmärtävän parhaiten asukkaidensa palvelutarpeet. Suomalaiset kunnat huolehtivatkin hyvin laajasti kuntalaistensa palvelutuotannosta niiden vastuun palvelutuotannosta ollessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen suuri. (Valtiovarainministeriö 2003, 15) Kuntalain 1.2 §:ssä veloitetaan kuntia järjestämään sille erityislainsäädännössä asetetut tehtävät. Näiden lisäksi kunnilla on mahdollisuus ottaa hoitaakseen muita tehtäviä (Sisäasiainministeriö 25.9.2003, www.intermin.fi). Laissa säädetään palvelujen tuotannon tavasta seuraavasti: *"Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta."* (Kuntalaki 17.3.1995/365 § 2)

Kuntien tuottamia tai muutoin järjestämiä peruspalveluita ovat koulutuspalvelut, sosiaalipalvelut, terveydenhuollon ja perusterveydenhuollon palvelut, sekä kuntien elinympäristöön ja

yhdyskuntatekniikkaan liittyvät toimet. Lakisääteisten peruspalveluiden lisäksi kunnat tuottavat erilaisia vapaaehtoisia asuinympäristön viihtyvyyttä ja kunnan menestymistä edistäviä palveluita. (Siitonen (toim.) 2003, 20–21) Oulavirran ja Brännkärrin mukaan kunnat ovat laajentaneet palvelujaan kuntayhdyskuntaa koskevan kehittämisen suuntaan. Kunnat pyrkivät edistämään alueensa hyvinvointia vaikuttamalla myös yksityisiin palvelutuottajiin sekä muihin kunnassa vaikuttaviin toimijoihin. (Oulavirta, Brännkärr 2001, 9)

Kunnan toiminnan peruslähtökohtana on sen velvollisuus turvata kuntalaisten hyvinvointi (Kuntaliitto 2001, 12). Tämän takaamiseksi suuri osa kuntien tuottamista palveluista määritellään peruspalveluiksi. Peruspalvelut 2000 -työryhmä on kuvannut peruspalveluiden olevan ”*sellaisia hyvinvointipalveluja, jotka perustuslain mukaan on oltava kaikkien kansalaisten yhdenvertaisesti saatavilla*”. (Valtiovarainministeriö 2001, 9) Kuntien velvollisuutena ei ole kuitenkaan tuottaa, vaan järjestää laissa säädetyt palvelut kuntalaisille. Näin ollen nykyinen kuntalaki sallii hyvin erimuotoisia palvelutuotantomalleja. Palvelutuotanto voi koostua eri organisaatiosojen tuottamasta työstä sekä näiden välisestä yhteistyöstä. Asiakkaan ei kaikissa tapauksissa edes tarvitse ymmärtää koko palveluketjun rakennetta tai tietää, mikä organisaatio tarvitun palvelun tarjosi.

Hautamäen mukaan kuntien palvelutuotantoa ohjaa palveluperiaate, jonka mukaan viranomaistehtävä tulee suorittaa asiakkaan kannalta mahdollisimman tehokkaasti, joustavasti, kohteliaasti ja oikeudenmukaisesti. Hautamäen määritelmän mukaan palvelu on laadukasta silloin, kun se vastaa asiakkaan todellisia tarpeita ja kohtaa hänen henkilökohtaiset odotuksensa. Vaikka palvelukokemus on hyvin henkilökohtaista, ei palveluita voida rakentaa yksittäisten tarpeiden mukaisiksi. Kuntien palvelut määritetäänkin yleisellä tasolla, asiakasryhmän tyypilliset ominaisuudet ja tarpeet kartoittaen. (Hautamäki 1992, 7–9) Salminen pitää hyvän palvelun kriteerien mukaisen asiakassuhteen ominaisuuksina osaamista, ystävällisyyttä, luotettavuutta, uskottavuutta, joustavuutta ja nopeutta. (Salminen 1993, 140) Peruspalvelut 2000 -työryhmän mukaan kunnan velvollisuutena on pohtia resurssien järkevää kohdistamista, vaikuttavuutta, laatua, tehokkuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Palveluiden käyttäjät taas määrittävät edellä mainitun työryhmän mukaan palveluita niiden vaikuttavuuden ja laadun perusteella. (Valtiovarainministeriö 2001, 16) Tuorila ja Kytö ovat Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisussa nostaneet esiin palvelutuotannon tehokkuuden, taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tavoitteet. He ovat todenneet, ettei julkishallinnon tuottamien palveluiden tarkoituksena ole voiton tuottaminen, vaan palveluiden tasapuolinen turvaaminen koko väestölle. (Tuorila, Kytö 2003, 19)

Julkishallinnon tuottamia palveluja voidaan tarkastella kategorisoimalla niitä eri lähtökohdista käsin. Asiakassuhteen kiinteyden perusteella palvelutuotanto voidaan Hautamäen mukaan määrittää kolmen luokan kautta. Yksilöllisessä asiakassuhteessa asiakas on kiinteimmin tekemisissä palvelua tarjoavan viranomaisen kanssa. Toisen kategorian asiointisuhde on tyypillisin kuntien ja valtion

asiakaspalvelun muoto. Löyhin, kolmannen tyyppin asiakassuhde taas rakentuu asiakkaan vain käyttäessä jotain palvelua. (Hautamäki 1992, 13) Verkkopalveluja äskeisen kategorian mukaan arvioiden sähköiset asiointipalvelut ovat tyypillisesti asiointi- tai käyttäjäpalveluita. Lomakkeen täyttäminen ja lähettäminen suoraan asianomaiselle viranomaiselle on asiointipalvelua. Perinteisesti asiointipalvelun määreet toteutuvat, kun asiakas asioi virastossa, jossa häntä palvelee asiakaspalveluhenkilö. Sähköisessä asiointipalvelussa henkilökohtainen kontakti jää yleensä muodostumatta. Sähköisen viestin lähettämisen tarjoaman kontaktin lisäksi viranomaisorganisaatio voi tarjota asiakkaalleen sähköisen palvelun muodossa mahdollisuuden muodostaa henkilökohtainen kontakti asiakaspalveluhenkilön kanssa reaaliaikaisen keskusteluyhteyden avulla. Hautamäki on tyypitellyt edelleen perinteiseen tapaan tuotettuja palveluja myös niiden luonteen mukaisesti. Kiinteän asiakassuhteen tarjoava palvelu on asiakaskohtaista palvelua. Tällaista yksilöllistä palvelua ovat esimerkiksi lääkäripalvelut ja lastensuojelupalvelut. Standardipalvelut, muun muassa hallintopalvelut, ovat tyypillisesti asiointipalveluja. Yksinkertaisin ja yleisin palvelumuoto on rutiinipalvelu. Tähän kategoriaan sisältyvät muun muassa informaatiopalvelut sekä erilaiset ilmoittautumis- ja varauspalvelut. (Hautamäki 1992, 14–15) Sähköisinä palveluina mainituista palveluluokista voidaan toteuttaa standardipalveluita ja rutiinipalveluita. Asiakaskohtaisia palveluja voidaan tukea sähköisin keinoin. Salminen jakaa palvelut yhteisöllisiin tai yksityisiin palvelutarpeisiin vastaaviksi. Ensin mainittuun luokkaan kuuluu esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuus ja jälkimmäiseen luokkaan terveydenhuolto. Palveluita voidaan tarkastella myös suhteessa julkisiin palvelutehtäviin sekä yksityistämiseen tai kollektivisointiin. Julkisia palvelutehtäviä ovat perinteiset tehtävät, infrastruktuuritehtävät ja hyvinvointitehtävät. Hyvän palvelun kriteerit asettavat palveluille myös omat vaateensa. Julkiset palvelut voivat lisäksi olla yleis- tai yksityiskäyttöön tuotettuja, jatkuvia tai ainutkertaisia ja kaupallisia tai ei-kaupallisia. (Salminen 1993, 140)

Palveluorganisaatioiden rakenteita ja toimintoja arvioitaessa nykykeskustelussa korostuvat niiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvot. Julkishallinnon palvelutuotannon tehokkuutta ei kuitenkaan voida mitata yksinomaan liiketaloudellisin perustein. Tehokkuutta tarkasteltaessa voidaan mitata ainakin sisäistä tehokkuutta, järjestelmätehokkuutta, tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. (Salminen 1993, 143) Tehokkuuden kasvattamisen lisäksi palvelujen laadun parantaminen on ollut yksi sähköisten asiointipalvelujen tuotannon keskeisimpiä perusteita. Palvelujen laatua sekä laadun merkitystä ja laadun parantamista julkisen sektorin organisaatioissa tutkineet Gaster ja Squires ovat määrittäneet useita toisiinsa liittyviä syitä julkisen sektorin palvelujen laadun parantamiselle. Heidän palvelun laatua yleisellä tasolla käsittelevät näkemyksensä ovat sovellettavissa sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa koskeviksi ja sitä perusteleviksi. Gaster ja Squires näkevät palvelujen laadun huomioimisen takaavan niiden tarkoituksenmukaisuuden, sekä yksittäisen asiakkaan että koko yhteiskunnan kannalta. Tyytyväisyys saatuun palveluun lisää asiakkaan luottamusta palvelua ja koko palveluorganisaatiota kohtaan. Tyytyväisyyden ja luottamuksen lisääntyminen kannustaa

palveluihin oikeutettuja, mutta myös niitä toistaiseksi käyttämättömiä henkilöitä hyödyntämään heille suunnattuja palveluita. Näin palveluihin oikeutetut kuntalaiset saattavat hakeutua jo ennaltaehkäisevien palveluiden piiriin, sen sijaan että ottaisivat yhteyttä palveluorganisaatioon vasta voimakkaan tarpeen tai kriisin ilmettyä. Jälkimmäisissä tilanteissa palvelutuotanto tulee tyypillisesti ennalta ehkäiseviä palveluita kalliimmaksi. Luottamuksen kasvaminen voi myös lisätä kansalaisten sitoutumista yhteisönsä ja tätä kautta lisätä kansalaisten aktiivisuutta ja demokratiaa. Kohderyhmän kansalaisten sitoutumisen lisääntyminen sekä tietoisuus palveluhenkilöstön parantuneesta palvelutasosta taas kannustavat palvelun tuottavia henkilöitä aiempaa parempiin suorituksiin ja innovaatioihin. Palvelun laatuun panostava organisaatio kiinnittää tyypillisesti huomiota myös resurssien tehokkaaseen käyttöön. Gaster ja Squires huomauttavat, että jos organisaatio ei kiinnitä huomiota palveluidensa laatuun, se voi joutua ulkoisen paineen alaisena muuttamaan rakennettaan. Välinpitämättömyyden seurauksena ulkoinen taho voi puuttua organisaation toimintaan ja aiheuttaa organisaation palvelutuotannon uudelleenjärjestelyjä. Koska palvelutason laatu liittyy kiinteästi organisaation menestymiseen ja olemassaoloon, Gaster ja Squires pitävät kummallisena sitä, että osa organisaatioista voi edelleen väheksyä laadun merkitystä. (Gaster, Squires 2003, 9–10)

Yhteiskunnan kehitysvaihetta julkisten palvelujen näkökulmasta tarkastellen tämänhetkistä tietoyhteiskuntaa voidaan kuvata murrosvaiheen palveluyhteiskunnaksi. Suurin osa palvelutuotannostamme tuotetaan vielä perinteiseen tapaan henkilöpalveluna. (Kytö, Aatola, Tuorila 2003, 5) Postfordilaisen näkemyksen mukaan palvelutuotanto on muuttunut massatuotannosta innovatiivisten ja eriytyneisiin tarpeisiin vastaavien palvelujen tuotannoksi. Palvelutuotannon erikoistuminen edellyttää aiempaa suuremman informaatiomäärän käsittelyä sekä joustavuutta palvelujen tuotannossa. (Webster 2002, 83–84) Webster on kuitenkin todennut joustavan erikoistumisen teorian kohdanneen kritiikkiä. Tuotannon joustavan erikoistumisen teoriassa on nähty merkkejä teknologisesta determinismistä. Joustavan erikoistumisen teorian on esitetty olevan massatuotannon vastakohta. Tätä kautta teorian on tulkittu kritisoiden suurten organisaatioiden mahdollisuuksia mukautua uusiin tuotantovaatimuksiin ja -tapoihin. Webster on nähnyt suurten organisaatioiden joustavuuden aliarvioimisen kuitenkin vääränä tulkintana. Samoin Webster on todennut massatuotannon säilyvän hallitsevana tuotannon muotona joustavaan erikoistumiseen perustuvan tuotannon jäädessä vähemmistöön. Webster on pitänyt myös teorian lähtökohtaa eli nopeasti liikkuvaa, sopeutuvaa ja oppivaa työvoimaa liioitteluna. (Webster 2002, 44–46)

3.2.2 Palvelutuotannon haasteet kunnissa

Kunnat ovat viime vuosina joutuneet sopeutumaan useiden hallinnollisten ja taloudellisten uudistusten aiheuttamiin muutoksiin. Ajankohtaisessa keskustelussa on vuoroin nostettu esiin palvelutuotannon ongelmia ja ratkaisuja palvelutuotannon riittävän tason turvaamiseksi. Tietoyhteiskunnallinen muutos on tuonut oman vivahteensa julkishallinnon palvelutuotannon muutospaineesiin. Viestintä- ja informaatioteknologian on paitsi nähty mahdollistavan useiden toiminta- ja palveluprosessien tehostamisen, myös asettavan kunnille haasteita kehityksen mukana pysymiseksi. Julkishallinnon organisaatiot ovatkin tietoyhteiskuntakehityksen myötä joutuneet yhä kasvavien taloudellisten, poliittisten ja sosiaalisten paineiden kohteeksi. Kansalaiset ovat tottuneet hyödyntämään sähköisiä palveluita arkielämän eri toimissa ja odottavat myös julkishallinnolta laadukkaita, informaatioteknologiaa hyödyntäviä palvelumuotoja. (Fletcher 2003, 74) Paineet toimintojen uudistamiseen ovat kasvaneet myös organisaatioiden oman henkilöstön piirissä (United Nations 2003, 26). Informaatioteknologia ja sähköiset asiointipalvelut eivät yksin ratkaise resursseihin sekä yleiseen taloudelliseen tilanteeseen liittyviä ongelmia, mutta ne voivat mielekkäästi sovellettuina olla yksi osatekijä tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelussa. Sähköisillä asiointipalveluilla voidaan tukea yksittäisten kuntien palvelutuotannon lisäksi myös yhteistyön tai ulkoistuksen avulla toteutettavia palveluprosesseja. Tässä luvussa käsitellään kuntien palvelutuotannon nykytilaa ja sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa taustoittavia tarpeita ja haasteita.

Palvelujen kasvavat laatuvaatimukset ja kysynnän monipuolistuminen asettavat haasteita laadun ja tehokkuuden parantamiseksi. (Valtiovarainministeriö 2003, 15, 21) Valtioneuvoston vuonna 1998 antaman periaatepäätöksen mukaan julkisten palvelujen kehittämisessä tulee lisätä asiakaskeskeisyyttä, valinnanvapautta ja palvelujen saatavuutta. Periaatepäätöksessä todetaan myös, että palvelujen kehittämisessä tulee huomioida palvelujen erityispiirteet ja asiakkaiden tarpeet sekä luoda kansalaisille suoria vaikutusmahdollisuuksia erityisesti palvelujen järjestämiseen liittyen. (Valtioneuvosto 1998, 14) Vaikka periaatepäätöksen tavoitteissa ei viitattu suoranaisesti sähköisiin asiointipalveluihin, mainitut linjaukset voisivat kuvata juuri sähköisillä asiointipalveluilla tavoiteltavaa palvelujen laadun ja saatavuuden kehittämistä.

Kuntien selviämistä palvelujen rahoituksen järjestämisen haasteista ei voida pitää itsestäänselvyytenä. Peruspalvelut 2000 -työryhmä korostaa palvelujärjestelmien kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Palvelutuotannon tulisi reagoida joustavasti palveluiden käyttäjien arvojen ja tarpeiden muutoksiin. Samoin palvelutuotannon tulisi voida hyödyntää uuden tiedon ja teknologian tarjoamia mahdollisuuksia. Nopeasti reagoimaan kykeneviä organisaatioita voidaan kutsua dynaamisesti tehokkaiksi. Tällaiset organisaatiot pystyvät kehittämään esimerkiksi työnjakoa

ja yhteistyötapojaan sopeutuakseen muuttuvaan toimintaympäristöönsä. (Valtiovarainministeriö 2001, 17) Työryhmän näkemykset myötäilevät aiemmin kuvatun, tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen luovan kontingenssiteorian perusteeksiä, jonka mukaan organisaation tulisi organisoiua ympäristötekijät huomioiden.

Yksi keskeisimmistä uudistustoimenpiteistä on valtiovarainministeriön mukaan yhteistyö: seudulliseen yhteistyöhön ja erikoistumiseen perustuva verkostoituminen sekä kuntaliitosten kautta toteuttava kuntarakenteen muuttaminen. Palvelujen järjestäminen suppealle väestöpohjalle vaarantaa valtiovarainministeriön mukaan palveluiden laadun sekä tuotannon tehokkuuden. (Valtiovarainministeriö 2003, 15, 21) Kunnat ovat monissa tapauksissa pyrkineet vastaamaan muutoshaasteisiin uusien vaihtoehtojen ja yhteistyöhön nojaavien palvelutuotannon toimintatapojen avulla. Nämä voivat käsittää laajan kirjon organisoitumismalleja yhteisistä hankinnoista yhdenmukaiseen toimintamalliin. Kuntien yhteistyömuotojen pohdinnassa on viime vuosina kuvattu erilaisia mahdollisuuksia kuntaliitoksista verkostokuntiin ja seutukonserneihin. Pysyvä ja laaja yhteistoiminta on useissa tapauksissa organisoitu perustamalla kuntayhtymä, joka on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Kunnat voivat tarpeen mukaan perustaa myös yksityisoikeudellisia yhdistyksiä yhteisten asioiden hoidon järjestämiseksi. Samoin kaksi tai useampi kunta voi perustaa yhteisen lautakunnan, jonka alle muodostetaan tehtävän vaatima organisaatio. Erityisasiantuntemusta vaativien yhteisten tarpeiden toteuttajaksi voidaan myös perustaa yhteinen virka. Tarvittaessa kunnat voivat ostaa palveluita toiselta kunnalta tai yksityiseltä yritykseltä. Muutamia suuria yhteishankkeita on toteutettu myös lainsäädännön voimalla. Tällaisia ovat esimerkiksi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) ja Kuntien eläkevakuutus. (Oulasvirta, Brännkärr 2001, 67–69) Kunnallinen palvelutuotanto on viime vuosina saanut uutta suuntaa myös seudullisesta yhteistyöstä. Erityisesti pienten kuntien kohdalla seutukuntayhteistyö voi helpottaa palvelutuotantoon liittyviä ongelmia. (Valanta 1999, 162) Seutuyhteistyö on Kuntaliiton ja sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 julkaiseman raportin mukaan nopeimmin kasvava kuntien yhteistyömuoto (Kuntaliitto 2003, 3). Seutuyhteistyön organisoinnista on useita erilaisia esimerkkejä, koska yhteistyötä on toteutettu eri seuduilla eri tavoin. Kuntien erilaisuuden sekä erilaisten tarpeiden takia yhteistyömalleja ei ole voitu vakioida. Monet yhteistyölle ominaiset piirteet muodostuvat sen perusteella, käynnistyykö yhteistyö organisaation alatasoilta edeten ylöspäin vai päinvastoin. (Majoinen, Sahala, Tammi 2003, 13) Peruspalvelut 2000 -työryhmän näkemyksen mukaan kuntarajat ylittävä yhteistyö on peruspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja tason saavuttamisen edellytys (Valtiovarainministeriö 2001, 35). Valtiovarainministeriössä on nähty laaja-alaisen seutuyhteistyön sekä verkostoitumisen palvelutuotannossa olevan kuitenkin vasta alkuvaiheessa (Valtiovarainministeriö 2003, 35). Kivelän ja Mannermaan kunta-alan tulevaisuusbarometrissä vuodelta 1999 palveluiden on arveltu jakautuvan lähipalveluihin ja seutupalveluihin. Myös Kivelä ja Mannermaa näkevät palvelutuotannon muutoksen perusteena taloudellisen pakon. (Kivelä, Mannermaa 1999, 69) Kuntaliiton vuonna 1998 toteuttaman, kuntien

palvelurakennetta koskevan kyselytutkimuksen tuloksissa todettiin pienten ja keskisuurten (alle 50 000 asukasta) kuntien kokoneen seutukunnan ja naapurikuntien olevan tärkeimpiä yhteistyökumppaneita suuria kuntia useammin. Kuntien yhteistyökumppaneiden kanssa kohdatut ongelmat liittyivät yleisimmin yhteistyöasenteisiin sekä osapuolten keskinäisten intressien ja tavoitteiden ristiriitoihin. Samoin esiin nousivat muun muassa toimintatapojen erilaisuudesta, oman kunnan edun korostamisesta sekä puutteellisesta tiedonkulusta aiheutuneet ongelmat. Seutukunnallisen yhteistyön ongelmaksi mainittiin muun muassa kuntien pitkät välimatkat sekä seutukuntajaon epäonnistuminen. (Kuntaliitto 1999, 193–195)

Palvelutuotannon uudistustarpeeseen on pyritty vastaamaan myös ulkoistamalla toimintoja. Viime vuosikymmeneltä lähtien palveluiden toteutus siirtyi osittain yksityisen sektorin toimijoille, kun kunnat saivat oikeuden hankkia tarvittavat palvelut yrityksiltä tai yksityisiltä yhteisöiltä ostopalveluiden muodossa. Julkishallinnon viime vuosien palvelutuotannon uudistaminen on lisännyt hallinnon toimintojen ulkoistamista. Sähköisten asiointipalveluiden tuotannon eri vaiheiden toteuttaminen ulkoistamalla voi vaikuttaa kunnista luonteelta niiden erityisosaamista vaativan luonteen takia. OECD liittyy palveluiden ulkoistamiseen kumppanuuden käsitteen. Laajasti ymmärrettyinä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin kumppanuuden piiriin voidaan lukea kaikki järjestelyt, joissa julkishallinnon osapuoli teettää, ostaen tai muuten, palveluita tai tuotteita ei-julkishallinnolliselta toimijalta. Tätä kapeamman käsityksen mukaan kumppanuuden osapuolet jakavat työn, riskit ja tulokset. Sähköisten asiointipalveluiden tuotannon ulkoistamista voidaan toteuttaa molempien näkemysten mukaisesti, tiiviissä kumppanuussuhteessa tai puhtaina ostopalveluina, joihin ei liity kumppanuuden elementtejä. Kuten OECD on todennut, vastuu palvelutuotannosta on kuitenkin viime kädessä julkishallinnon osapuolella. Vastuukysymyksen lisäksi kaikille julkishallinnon ja yksityisen sektorin yhteistyömuodoille yhteisiä ominaisuuksia ovat yhteistyön sopimuksellinen luonne sekä sen toteutuminen jo olemassa olevissa hallinnollisissa puitteissa. Vakaan kumppanuussuhteen luominen ja ylläpito voivat kuitenkin asettaa huomattavia haasteita olemassa oleville puitteille. OECD:n mukaan tasapainoisen kumppanuussuhteen haasteena on valvontaan ja taloudellisiin tarkastuksiin liittyvien vaatimusten muokkaaminen innovatiivisten järjestelyjen mahdollistamiseksi. Palvelujen tai turvallisuuden tasot eivät saa kuitenkaan vaarantua yhteistyön myötä. Samoin OECD on pitänyt haasteina tavoiteltavien tulosten ja mahdollisen epäonnistumisen aiheuttamien toimenpiteiden määrittämistä, riskienhallintaa sekä julkishallinnon osapuolen riittävien taitojen ja muun kapasiteetin varmistamista yhteistyön hallitsemiseksi. Julkishallinnon osapuolen ei OECD:n mukaan tulisi myöskään sulkea muita mahdollisia yhteistyökumppaneita pois yhden yhteistyökumppanin löydyttyä, vaan mahdollisia uusia yhteistyövaihtoehtoja tulisi edelleen tarkastella avoimin mielin. (OECD 2003, 128–129) Ulkoistamisen ja yhteistyön eräänlaisena välimuotona voidaan pitää verkostoitumista, jota onkin viime vuosina sovellettu julkishallinnon palvelutuotannossa. Verkostoitumista käsitellään luvussa 3.3.4.

Uusien palvelutuotantotapojen myötä kuntien rooli onkin muuttumassa palvelutuottajasta palvelujen turvaajaksi. (esim. Kuntaliitto 2001, 3, Valtiovarainministeriö 2001, 12) Julkishallinnon roolin on nähty muuttuvan palvelutuotannossa jo useiden vuosien ajan. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuonna 1998 on todettu julkishallinnon roolin muuttuvan palvelujen tuottajasta palvelujen tilaajaksi julkisen vallan vastatessa *"viime kädessä palvelujen saatavuudesta, yhteiskunnan toimivuudesta ja eri toimijoiden etujen yhteensovittamisesta"*. (Valtioneuvosto 1998, 24) Ongelmista ja muutospaineista huolimatta suomalaista peruspalvelujärjestelmää pidetään kansainvälisesti tarkasteltuna hyvätasoisena. Palvelutuotantomme yhdenvertaisuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteita ja tavoitteita pidetään valtiovarainministeriön tutkimuksen mukaan suuressa arvossa sekä julkisen sektorin toimijoiden että palveluiden käyttäjien ryhmissä. (Valtiovarainministeriö 2001, 18) Peruspalvelut 2000 -työryhmän mukaan kunnan tehtäväksi voi muodostua toimintojen koordinoiminen voimavarojen jakamisen ja palvelujen tuotannon sijaan. (Valtiovarainministeriö 2001, 16) Kuntien vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista velvoittaa kuntia kuitenkin paneutumaan palvelutuotantoon. Siksi palvelutuotantoa voidaan esimerkiksi ulkoistaa vain kohtuullisessa määrin. Kuntien tulisikin uusia palvelutuotantotapoja muodostaessaan samanaikaisesti paneutua myös omien toimintojensa tehostamiseen. Kunnan oman toiminnan kehittämisen merkitystä ei voida vähätellä, vaikka kunta panostaisikin uusien yhteistyömuotojen tai ulkoistettavien palvelukokonaisuuksien toteuttamiseen. (Kuntaliitto 2001, 12–13)

3.2.3 Julkishallinnon rooli ja vastuu sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa

Julkishallinnon organisaatioiden tulee informaatioteknologian käyttöönotossa noudattaa totuttuja julkisten palvelujen tuotannon periaatteita. Rooli palvelutuottajana ei voi merkittävästi muuttua, vaan palvelutuotannon tulee edelleen olla hyödyllistä, legitiimiä, läpinäkyvää ja tilivelvollista. (United Nations 2003, 2) Julkishallinnon organisaatiot ovat edenneet sähköisten palveluiden käyttöönotossa yksityistä sektoria hitaammin. (mm. United Nations 2003, 128, Schelin 2003, 133, Fountain 2001, 6) Julkisen sektorin organisaatioiden hitaaseen uuden teknologian omaksumiseen ovat vaikuttaneet muun muassa hallinnon sisäinen epäyhtenäisyys, taipumus riskien välttämiseen (Schelin 2003, 133) sekä organisaatioiden rooli sekä poliittisena että hallinnollisena toimijana (Fountain 2001, 6). Informaatioteknologian roolia yhteiskunnassa käsitellyt Caves on nostanut esiin informaatio- ja viestintäteknologian merkityksen yhteisön ja yhteiskunnan elinvoiman ja elämänlaadun saavuttamisen ja säilyttämisen keskeisimpinä tekijöinä. Caves nostaa uuden teknologian merkityksen perinteisten yhteisön toimintojen tukemisen muotojen, kuten tie-, viemäri- ja vesiverkoston, koulujen ja museoiden, rinnalle. (Caves 2004, 221)

Julkishallinnolla on suuri valta ja vastuu informaatio- ja viestintäteknologian mahdollistamien uudistusten käyttöönotossa. Se ei voi omaksua yksityisen sektorin tuottavuuteen liittyvää voiton tavoittelua tärkeimmäksi ohjenuorakseen. (Corbett 1994, 351) Tavoiteltavien arvojen tulisi olla perusteltavissa myös e-government-kehityksen vaatimia uudistuksia toteutettaessa. Euroopan komission e-governmentin roolia kuvaavassa raportissa asetetaan julkiselle sektorille suuri rooli Euroopan taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen uudistajana. Dynaamisen kehityksen tulisi vahvistaa Euroopan kilpailukykyä ja varmistaa vakaa kasvu, uusien työpaikkojen syntyminen ja sosiaalinen yhdenmukaisuus. Samalla julkisen sektorin tulee sopeutua toimintaympäristön muutokseen ja valmistautua tuleviin kehityshaasteisiin. Myös kansainvälisyyden ja sisämarkkinoiden tehokkuuden lisääminen ovat ajankohtaisia haasteita julkisen sektorin organisaatioille. (Commission of the European Communities 2003, 5–6) Hallinnon roolia tietoteknologisessa kehityksessä tarkastelleet Nora ja Minc ovat painottaneet julkishallinnon tekemien valintojen vaikuttavan esimerkillään muiden organisaatioiden teknologisiin ratkaisuihin. He ovat todenneet, että julkishallinnon organisaatiot tekevät usein tietotekniikkaan liittyvät ratkaisunsa itsenäisesti, vain omien tarpeidensa mukaisesti ja muiden organisaatioiden kanssa saavutettavia mahdollisia synergiaetuja suunnittelematta. Toisaalta he pitävät myös organisaatioiden omaa vapautta tärkeänä. Liian voimakas kontrollointi ja koordinointi voivat tukehduttaa yhteiskuntaa ja hidastaa kehitystä. (Nora, Minc 1978, 113–115) Vaikka Nora ja Minc ovat käsitelleet edellä mainittuja näkemyksiä jo vuonna 1978 Ranskan presidentille laaditussa raportissa, huomiot pitävät edelleen pääosin paikkansa. Julkishallinnon valintojen esimerkillinen vaikutus ei yleensä kuitenkaan enää ylety yksityisen sektorin toimijoihin, koska yksityisen sektorin toimijat ovat soveltaneet informaatioteknologiaa julkisen sektorin toimijoita tehokkaammin. Valtionhallinnon organisaatiot toimivat kuitenkin esimerkkeinä muiden julkishallinnon toimijoiden valinnoille. Lisäksi julkishallinnolla on myös oman kehityksensä ohjausvastuu laatimiensa suositusten ja lakien kautta. Suomessa julkisen hallinnon ja kuntien yhteisiä hankkeita koordinoi sisäasiainministeriön vuonna 1988 tekemällä asetuksella perustettu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, JUHTA. (www.intermin.fi/juhta 20.2.2006) Merkittävä ohjausvastuu on myös hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmalla, jonka tehtäväksi on kuvattu *”tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä lisätä kilpailukykyä, tuottavuutta, alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua”*. (www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi 20.2.2006)

Kuntien tarjoamat sähköisen asiointipalvelut eivät ole maantieteellisesti tarkasteltuna tasa-arvoisesti kansalaisten käytettävissä. Tietoyhteiskuntakehitys ei ole toteutunut tasavertaisesti kaupunkikeskuksissa ja syrjäseuduilla, vaikka informaatioteknologia ja sähköisen asioinnin sovellukset ovat välineinä joustavia ja eri tarpeisiin muokattavissa. Kehityksen paradoksina on, että juuri syrjäseudut, joilla tietoverkoista olisi eniten hyötyä, ovat kehityksessä ja osaamisessakin kasvukeskuksia jäljessä. Vuonna 1999 julkaistussa kunta-alan tulevaisuusbarometrissä on

nähtävissä pienten ja suurten kuntien erot tietoyhteiskuntakehitykseen suhtautumisessa ja tälle asetetuissa tavoitteissa. Kuntien edustajat valitsivat neljäntoista kohdan listalta viisi tärkeimpinä pitämäänsä tietoyhteiskunnallista tavoitetta. Yli 20 000 asukkaan kuntien edustajat valitsivat tavoitteeksi kansainvälistymisen kasvun, kun taas näitä pienempien kuntien edustajat eivät arvottaneet kansainvälistymistä viiden tärkeimmän tavoitteen joukkoon. Samoin suurten kuntien edustajat pitivät kansainvälisten ja kansallisten pilottihankkeiden toteuttamista tärkeänä. Alle 5 500 asukkaan kuntien edustajat taas pitivät sosiaalipalvelutarjonnan laadun parantamista tietotekniikan avulla tärkeänä tavoitteena muiden jättäessä tämän viiden kärkijoukon ulkopuolelle. Alle 20 000 asukkaan kunnat arvostivat myös tietotekniikkavalmiuksien parantamista sekä tasa-arvoisuuden ja tasavertaisuuden lisääntymistä. Kuntakoosta huolimatta kaikki ryhmät pitivät alueen asukkaiden elämänlaadun parantamista tietoyhteiskuntakehityksen tärkeimpänä tavoitteena. Tavoitteiden asetannasta on nähtävissä pienten ja keskisuurten kuntien pitävän tietotekniikkaa lähinnä kuntalaisia tukevana välineenä. Näitä suuremmat kunnat taas ovat orientoituneet kehityshankkeisiin ja kansainväliseen yhteistyöhön. Vertailun suurimmat kunnat myös luottavat kuntalaisten tietotekniikkavalmiuksiin pienempiä kuntia enemmän. (Suomen Kuntaliitto 1999, 88)

YK:n vuonna 2003 julkaisemassa raportissa kuvataan kaksi vaihtoehtoista julkishallinnon toimintojen uudistamisen ja informaatioteknologian soveltamisen tapaa. Ensimmäisessä ja suositeltavassa toteutusmallissa julkishallinto tunnistaa yhteiskunnassa vallitsevia kansalaisten tarpeita ja pyrkii toteuttamaan näitä parhaansa mukaan. Kunnioittamalla kansalaisten arvoja julkishallinto voi ymmärtää kansalaisten tarpeita ja hyödyntää informaatio- ja viestintäteknologiaa kansalaisten päämäärien saavuttamiseksi. Toinen raportissa kuvattu toimintamalli esiintyy perinteisten poliittisten ja taloudellisten toimijoiden työn tuloksena erityisesti sellaisissa yhteiskunnissa sekä yksittäisissä julkishallinnon organisaatioissa, joissa on heikko poliittinen ohjaus. Mallissa kansalaisten tulee sopeutua julkisen sektorin organisaatioiden tekemiin muutoksiin huolimatta siitä, ovatko ne kansalaisten toiveiden ja tarpeiden mukaisia. Jälkimmäinen toimintamalli on kansalaisten ja yhteiskunnan kehityksen kannalta edellistä kehnompia. (United Nations 2003, 8) Euroopan Komissio on todennut sähköisten palveluiden jo selvästi vaikuttaneen kansalaisten elämään. Viranomaispalveluiden kautta saatavissa oleva tieto viranomaisten toiminnasta ja palveluista on komission mukaan lisännyt hallinnon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta ja tätä kautta demokratian vahvistumista. (Commission of the European Communities 2003, 10)

Millardin mukaan EU:n jäsenvaltioissa on havaittavissa yhteneväisiä kehityspiirteitä, jotka taustoittavat muun muassa sähköisten asiointipalveluiden kehitystä. Millardin mukaan julkishallinnon palveluorganisaatiot kohtelevat kansalaisia yhä enenevässä määrin asiakkaina. Samoin kansalaisten asenteet ja vaatimukset ovat muuttuneet. Informaatioteknologian kehitystä seuraavat henkilöt vaativat aiempaa enemmän itsepalveluvaihtoehtoja uusien palvelumuotojen

kehityksen myötä. Millard pitää myös julkishallinnon ja yksityisen sektorin rajojen hämärtymistä yhtenä yhteisenä ilmiönä julkishallinnon ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä yksityisen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön kasvaessa. Uusia toimintamalleja hänen mukaansa edistää myös verkostojen lisääntyminen, erityisesti sähköisen hallinnon kehittämisessä ja hierarkkisten rakenteiden menettäessä merkitystään. Myös poliittisen ja sosiaalisen konsensuksen on nähty kasvaneen eurooppalaisen julkishallinnon etiikan vahvistuessa. Yhdenmukaisuuksista huolimatta maiden välillä on todettavissa huomattavia kehityseroja, joiden syinä ovat Millardin mukaan kulttuuriset sekä poliittiset asenteet ja tavoitteet, eivät niinkään teknologiaan liittyvät seikat. Hän perustelee väitettään EU:n jäsenmaiden historiallisilla ja poliittisilla eroilla suhteessa niiden nykyhetken kehitystilanteeseen informaatioteknologisten sovellusten omaksumisessa ja kehittämisessä. (Millard 2003, 30) Millardin huomiot tulevat keskeisinä tekijöinä uudistamaan sähköistä hallintoa ja tukemaan palvelutuotannon uudistamista.

Chadwick ja May ovat tutkineet julkishallinnon roolia sähköisten palveluiden tuotannossa ja tunnistaneet kolme eri mallia organisoida kansalaisten kanssa käytävää vuorovaikutusta. Johtajapainotteinen, liikkeenjohdollista toimintaa muistuttava malli keskittyy palvelujen tuotannon tehostamiseen sen nopeutta kasvattaen ja kuluja vähentäen. Vaikka tietoyhteiskunnan tuomat muutokset tuovat julkishallinnolle haasteita ja uusia mahdollisuuksia, johtajapainotteisen mallin mukainen valtio pysyy operationaalisilta toiminnoiltaan lähes muuttumattomana. Mallin valtio haluaa säilyttää julkishallinnolla tärkeimmän tiedon tuottajan roolin ja näkee kansalaiset vain osana sähköisen hallinnon toimintaverkkoa. Chadwick ja May ovat nimenneet toisen mallin konsultatiiviseksi malliksi. Sen lähtökohta on päinvastainen johtajapainotteiselle mallille; informaatioteknologia nähdään kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen mahdollistajana. Konsultatiivisen mallin mukainen valtio toimii hyvin demokraattisesti. Hallinnon tuottamat sähköiset palvelut, kuten sähköinen äänestäminen ja sähköiset kaupunkilaisten kokoukset, lisäävät kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Kolmas, osallistuvaksi nimetty malli perustuu monimutkaiseen, horisontaaliseen ja monisuuntaiseen kommunikaatioon, kun taas kaksi ensimmäistä mallia tarkastelevat kommunikaatiota vertikaalisena ilmiönä. Osallistuva malli korostaa vuorovaikutuksen merkitystä tiedon tuotannossa. Mallin mukaisessa valtiossa sähköisissä palveluissa keskeisiksi nousevat keskustelulistat sekä spontaanit ja vapaamuotoiset sähköiset keskustelut. (Chadwick, May 2003, 274–279)

Suomalaisessa toimintamallissa on eniten piirteitä Chadwickin ja Mayn johtamispainotteisesta mallista. Tämä ei kuitenkaan esiinny maassamme puhtaana, vaan toimintatavoissa on havaittavissa vaikutteita konsultatiivisesta ja osallistuvasta malleista. Näistä ensimmäinen lienee lähempänä Suomen toimintamallia. Mallien tasapainon voi huomata vaihtelevan valtion sisällä alueellisissa tai paikallisissa yksiköissä. Yksittäinen kunta voi esimerkiksi painottaa strategiassaan ja toiminnassaan

vuorovaikutteisuutta ja lisätä konsultatiivisen mallin painoarvoa muun muassa käynnistämällä keskusteluryhmiä ja huomioimalla kuntalaisten sähköisten palvelujen kautta kerättyjä näkökantoja päätöksenteossaan. Osallistuvan mallin toteutus lienee vielä konsultatiivista mallia harvinaisempaa. Osallistuvassa yhteisössä kuntahallinnon tulisi kannustaa kuntalaisia omaehtoiseen ja oma-aloitteiseen sähköiseen keskusteluun. Kansalaisryhmien kontrolloimattomien keskustelujen ja kannanottojen seuraaminen ei ole hallinto-organisaatiolle helppoa. Kuntalaisten on luontevampaa ja helpompaa osallistua keskusteluihin ja tapahtumiin oman alueyhteisönsä kuin valtakunnan tasolla. Sähköisten palveluiden alue- ja paikkarakentamuksesta huolimatta kansalaiset kokevat myös oman alueensa sähköiset palvelut ja viestintäkanavat valtakunnallisia omakohtaisemmiksi. Konsultatiivisen ja osallistuvankin mallin mukainen rooli on näin ollen vaivattomampi toteuttaa alueellisissa ja paikallisissa hallinto-organisaatioissa kuin keskushallinnossa.

3.2.4 Kunnat sähköisten asiointipalvelujen tuottajina

Tietoyhteiskuntakehitys värittää kuntien palvelutuotantoa yhä kasvavassa määrin. Kuntien palvelutuotannon pitäisi pystyä vastaamaan muuttuvien tietoteknisten vaatimusten haasteisiin samanaikaisesti kuin ne kohtaavat useita muita muutostekijöitä muun muassa palvelutuotantoon sovellettavien markkinamekanismien mukaantulon kautta. Jotta kunnat julkishallinnon paikallisina yksiköinä pystyvät vastaamaan muutoshaasteisiin ja samanaikaisesti ylläpitämään palvelutarjonnan määrää ja laatua, kuntien tulee arvioida uusia palvelutarjonnan muotoja. Palvelutuotannon murroksesta on puhuttu jo useiden vuosien ajan, ja odotukset sähköisten asiointipalveluiden roolista tässä voivat olla korkeita. Kunnat vastaavat luontevasti sähköisten asiointipalveluiden tuotannosta omien vastuidensa mukaisesti. Kuntien lakisääteisen palveluvelvoitteen piiriin kuuluvien palveluiden sähköiseen muotoon tuottamisen lisäksi kunnat voivat tuottaa muita kuntalaisten hyvinvointiin liittyviä palveluita sähköisinä. Kunnilla on suuri vastuu tietoyhteiskuntakehityksen mahdollistamien uudistusten välittymisestä kansalaisille, koska niiden päätökset ja toimenpiteet määräävät, kuinka kouluissa, kirjastoissa, terveydenhuollossa, elinkeinotoiminnan edistämisessä sekä hallinnon muissa palveluissa ja päätöksenteon avoimuudessa huomioidaan tietoyhteiskunnan mahdollisuudet sekä näiden hyödyntäminen (Sitra 1998,13).

On selvää, että kuntien peruspalveluista vain pieni osa sopii sähköisessä muodossa tuotettavaksi. Useista palveluista tietty palvelun osa voidaan kuitenkin siirtää sähköisen asiointipalvelun muotoon sähköisen asioinnin muodostaessa kiinteän osan palvelua tai se voi toimia palveluntuotannon tukena. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa asiakkaan voisi olla mahdollista varata aika tai

keskustella hoitohenkilökunnan kanssa sähköisen palvelun avulla. Vuonna 2005 tehdyssä tutkimuksessa suomalaiset olivat nimenneet juuri terveydenhuoltoon liittyviä sähköisiä asiointipalveluita tarpeellisimmiksi sähköisiksi palveluiksi. Sähköisiin laboratoriotuloksiin, lääkärin ajanvaraukseen ja reseptien uusimiseen liittyviä tulevaisuuden mahdollisuuksia pidettiin tärkeämpinä kuin esimerkiksi sähköistä veroilmoitusta tai nettiäänestämistä vaaleissa. (Tilastokeskus 2005, 15) Tietoyhteiskuntaneuvoston vuonna 2005 julkaisemassa raportissa pidetään kuntien tarjoamien lomakkeiden valtionhallinnon lomakkeita vähäisemmän määrän syynä yksinkertaisesti sitä, että kunnilla on valtionhallintoa vähemmän lomakkeita. Toiseksi syyksi on nimetty kuntien palvelutarjonnan monivaiheisuus. Näistä ensimmäinen syy vaikuttaa suoraviivaiselta. Lomakkeiden absoluuttinen määrä tuskin on pääsyy sähköistettyjen lomakkeiden vähäiseen määrään. Kuntien yleinen kehitystilanne sähköisten palvelujen kehittämisessä on todennäköisesti tätä merkittävästi painavampi tekijä. Samoin useat kuntien lomakkeet ovat sisällöltään yksinkertaisia, monivaiheisuus ei koske kuin tiettyjä kunnan palveluja. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 48)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotanto vaatii kunnilta aiemmasta poikkeavaa asiantuntemusta sekä resursseja. Sähköisten palveluiden suunnittelun tulisi lähteä aidoista tarpeista ja palveluiden asiakaskunnan tuntemisesta. I&DeA:n ja Socitimin¹⁵ tekemän, sähköisen hallinnon ja palvelujen tilannetta paikallistasolla kartoittavan tutkimuksen mukaan sähköisten palvelujen menestymisen ehtona on paikallisten asukkaiden tarpeiden ja kiinnostuksen kohteiden ymmärtäminen. Tuotettavien informaatio-, kommunikaatio- ja asiointipalvelujen tulee vastata nimenomaan alueen asukkaiden tarpeisiin. USA:ssa tehdyn tutkimuksen mukaan kunnan koko sekä hallintotyyppi (type of government)¹⁶ ovat merkittävimmät institutionaaliset tekijät sähköisen hallinnon käyttöönotossa ja kehittämisessä. (Moon 2002, 431) Tutkimuksen suurten kaupunkien ryhmä oli keskimääräistä aktiivisempi ja strategisempi sähköisen hallinnon edistäjä. Vaikka useat kunnat kokivat informaatioteknologian tuoneen selviä uudistuksia, tutkimus kuitenkin osoitti, ettei informaatioteknologian myötä saavutettu tehokkuuden kasvu vastannut kuntien käyttämästä retoriikasta saatua kuvaa. Kunnat olivat antaneet tilanteestaan todellista myönteisemmän kuvan. (Moon 2002, 431)

Tuorilan ja Kydön kuntapäätäjää koskevan tutkimuksen mukaan suhtautuminen sähköisiin palveluihin vaihtelee kunnan koon mukaan. Pienet kunnat voivat kokea sähköiset palvelut elinehtona ja vaatimuksena yhteiskunnan kehityksessä pysymiseksi. Isot kunnat taas saattavat nähdä sähköisten palveluiden tuotannon ilmentävän edelläkävijyyttä ja edistyskävijyyttä. Tuorila ja

¹⁵ Improvement and Development Agency
Society of Information Technology Management

¹⁶ Hallintotyyppi voi USA:ssa kulminoitua valtuuston valitsemaan kaupunginjohtajaan tai henkilövaalilla valittuun pormestariin. Tämän mukaisesti kaupunginjohtajan ja pormestarin roolit voivat olla erilaiset.

Kytö pohtivatkin keskikokoisten kuntien roolia suurten edelläkävijäkuntien, ja pienten pakkotilanteessa toimivien kuntien välissä. He pitivät keskikokoisten kuntien jäämistä tietoyhteiskuntakehityksen väliinputoajiksi selvänä riskinä. (Tuorila, Kytö 2003, 45–46) Kuntien työntekijöiden suhtautuminen verkkopalveluihin ja sähköisiin asiointipalveluihin lienee suurelta osin myönteistä. Sisäasiainministeriön vuonna 2000 tekemässä kuntien asiakaspalveluhenkilöstön sekä esimiesten ja aluehallinnon johtohenkilöiden asenteita käsittelevässä tutkimuksessa 95 prosenttia vastaajista näki verkkopalveluiden kehittämisen vähintäänkin melko tarpeellisena (Sisäasiainministeriö 2000, 7). Koska sähköiset palvelut ovat yleistyneet viime vuosina, tutkimuksen ajankohta huomioiden voidaan olettaa myönteisen suhtautumisen vahvistuneen verkkopalveluiden yleistymisen myötä. Kehitykseltä on myös odotettu paljon. Kivelän ja Mannermaan vuonna 1999 toteuttaman kunta-alan tulevaisuusbarometrin mukaan kuntajohtajat, kunnanhallitusten puheenjohtajat ja tutkimukseen osallistuneet ulkopuoliset asiantuntijat arvioivat, että lähes kaiken viranomaisasioinnin voi hoitaa tietoverkossa vuonna 2009 vähintään 50 prosentin todennäköisyydellä. Yhtä optimistisesti vastaajat suhtautuivat näkemykseen, jonka mukaan tietoverkot tulevat mahdollistamaan koko julkisen sektorin yhteisen ”*palvelutarjottimen*” kuntalaisille. (Kivelä, Mannermaa 1999, 89)

3.3 Sähköisten asiointipalveluiden organisoinnin haasteita

3.3.1 Sähköiset asiointipalvelut uutena palvelumuotona

Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon alkuvaiheeseen liittyy ristiriitaisia paineita. Toisaalta sähköisten palvelujen tuotannossa on perusteltua edetä asteittain ja harkitusti. Koska on kyse täysin uudenlaisesta ja vielä usein hankalaksi koettavaan teknologiaan perustuvasta palvelumuodosta, sen käyttöönotto vaatii sekä palvelua tuottavalta organisaatiolta että sen asiakaskunnalta totuttelua ja opettelua. Toisaalta taas sähköisistä asiointipalveluista saavutettavissa oleva hyöty kasvaa todennäköisesti palvelujen määrän lisääntymisen myötä. Palvelujen vaatimien teknisten järjestelmien tuotannossa voidaan saavuttaa synergiaetuja, ja palveluita voidaan rakentaa toisiaan sisällöllisesti tai teknologisesti tukeviksi. Tehokkuuteen ja taloudellisuuteen liittyviä etuja voidaan pääosin saavuttaa erityisesti organisaatioiden tuotantoprosessien eli niin sanottujen back-office-toimintojen myötä. Näiden hyötyjen realisointi taas vaatii palveluprosessien uudistamista. On myös esitetty, että sähköinen hallinto ja sähköiset asiointipalvelut voivat menestyä vasta kun julkinen hallinto laajentaa niiden kattavuutta kaikkiin niihin toimintoihin, joita voidaan tukea tieto- ja viestintäteknologian avulla (Lenk, Tranmüller, Wimmer 2002, 62). Myös palvelujen loppukäyttäjien tulee kokea saavansa palvelujen käytöstä hyötyä, muutoin palveluiden käyttöaste jää vähäiseksi. (Saarenpää, Tiainen 2004, 32) Uusien

palveluiden tulee siis voida tarjota heti alusta alkaen sekä niitä tuottavalle organisaatiolle että palveluiden kohderyhmälle välittömästi realisoitavissa olevia etuja muihin palvelutuotantotapoihin nähden.

Informaatioteknologisen kehityksen soveltaminen julkishallinnossa ei ole ollut tasaista. Kaikki organisaatiot eivät ole nähneet sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa tarpeelliseksi tai tämän uuden palvelumuodon käyttöönotto ei ole muista syistä ollut vielä ajankohtaista. Erityisesti kunnat ovat soveltaneet informaatioteknologiaa toiminnoissaan hyvin eritasoisesti, ja kuntalaisten mahdollisuudet asioida sähköisesti vaihtelevat. Liikenne- ja viestintäministeriön tietoyhteiskuntaa käsittelevässä tulevaisuuskatsauksessa todetaan kuntien, ja erityisesti pienten kuntien, olevan sähköisten asiointipalveluiden yleisestä kehityksestä jäljessä. Katsauksen mukaan verkkopalveluiden kehittämisessä olisi suunnattava tukea erityisesti kunnille. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 18) Euroopan komission julkishallinnon toimintoja ja palveluita käsitteleviä hankkeita esittelevässä julkaisussa pidetään tämän hetken päähaasteena julkishallinnon kykyä muuttaa toimintojaan ”yhden luukun periaatteen” mukaisesti toimiviksi. Iso osa komission julkaisussa esiteltujen Smart Government Cluster -projektin alaan kuuluvista hankkeista tähtääkin tällä periaatteella toimivien palveluiden luomiseen. Projektien kautta pyritään rohkaisemaan viranomaisia tuottamaan sähköisiä palveluita, jotka eivät perustu organisaatioiden byrokraattisiin rakenteisiin vaan aitoihin asiakkaiden tarpeisiin. (European Commission 2002, 9)

Sähköiset palvelut uutena palvelumuotona voivat asettaa haasteita ja vaatimuksia tuottajaorganisaatioiden lisäksi myös palveluiden asiakkaille. Uusien palveluiden hyväksymisen ja käyttöönoton ei voida aina olettaa sujuvan kohderyhmässä automaattisesti ja ongelmitta. Palvelujen käyttö vaatii kuntalaisilta tiettyä osaamista ja kiinnostusta käyttää vaihtoehtoisia palveluja. Sähköisten palveluiden lanseeraus vaatii usein odotettua enemmän työtä. Palvelujen tuottajaorganisaatioiden tulee huomioida ja varmistaa käyttäjien riittävä palvelutaso sekä uusien palvelumuotojen tunnettuus. Tunnettuutta hidastaa se, että julkishallinnon organisaatiot eivät perinteisesti markkinoi palvelujaan, koska niille on olemassa tarve ja käyttäjäkunta jo valmiina. Saarenpää ja Tiainen ovat tutkimuksessaan todenneet tiedonpuutteen merkittävimmäksi kuntien sähköisten palveluiden käyttöä rajoittavaksi tekijäksi. He ovat todenneetkin aktiivisen viestinnän, muun muassa paikallislehtien kautta, olevan tärkeää uusien palveluiden käytön edistämiseksi. (Saarenpää, Tiainen 2004, 31–32) Myös Edmiston on nostanut julkishallinnon tarjoamien sähköisten palveluiden markkinoimisen niiden menestyksekkään käyttöönoton edellytykseksi. Koska kansalaiset eivät tunne uusia sähköisiä palveluita, eivät niiden käytöstä saavutettavat edut voi olla entuudestaan yleisessä tiedossa. (Edmiston 2003, 29)

3.3.2 Rajat ja pirstaloituneisuus

Julkishallinnon palvelujen loppukäyttäjän eli usein kuntalaisen tarvitsemat palvelut tuotetaan eri organisaatioissa palvelujen substanssiin kytketyn asiantuntemuksen mukaisesti. Hallinnon rajojen seurauksena palvelutuotanto on muotoutunut sektoroituneeksi ja monitasoiseksi, sitä voidaankin luonnehtia pirstaloituneeksi. Rajat ovat yleensä tarkoituksenmukaisia, koska useat toimet vaativat omat eriytyneet palvelutuotanto-organisaationsa. Kuntalaista lähimpänä toimintojen pirstaloituneisuus ilmenee kuntien sisällä niiden toimialojen ja yksiköiden työskentelyssä. Yksittäistä kuntaa ylemmällä tasolla hallinnolliset rajat ilmenevät seutukunta- ja maakuntatasoilla, koska kuntarajat sektoroivat hallintoa kunta- ja kaupunkiyksiköiksi. Yksittäinen kunta ylittääkin päivittäisessä työskentelyssä useita sektorirajoja.

Pirstaloituneisuudesta voi kuitenkin aiheutua useiden toimintojen päällekkäisyyttä sekä palveluorganisaatioiden ja asiakkaiden resurssien tarpeetonta hukkaa. Pirstaloituneisuuden seurauksena toimijoiden kehityksen keskinäinen koordinaatio voi jäädä heikoksi. Suomen väkiluvusta ja pirstaloituneesti organisoidusta julkishallinnosta aiheutuville pienille käyttäjäryhmille suunnattujen palvelujen tuotannon kustannustehokkuutta voi olla vaikea saavuttaa. Tuotannon tehokkuuden saavuttamisen ongelmat taas voivat jarruttaa kehityshankkeiden toteuttamista.

Kuntien ja valtion yhteisiä menettelytapoja ja koordinaatioita käsittelevässä raportissa vuonna 2005 todetaan julkishallinnosta puuttuvan kokonaisvaltaista ja yleisiä poliittisia tavoitteita tukevaa tietohallinnollista ohjausta. Kuntasektorilla tilanne on vielä julkishallinnon yleistä tilannetta heikompi, koska kuntien tietohallinnon organisointitapojen muutos ei ole vielä käynnissä. Valtion tasolla IT-toimintojen vuonna 2005 käynnistetty ValtIT-uudistamishanke pyrkii menettelytapojen yhdenmukaistamiseen ja kokonaiskoordinaation parantamiseen. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 13–14) Samoin tietoyhteiskuntaneuvoston raportissa todetaan kuntien olevan liian pieniä yksiköitä sähköisten asiointipalvelujen käyttöönoton vaatimien uusien toimintamallien toteuttamiseksi. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 52)

Julkishallinnon rakenteellista hajautuneisuutta käsitelleen Leenesin mukaan organisaatioiden rajat vaikeuttavat kuntalaisten asiointia palveluorganisaatioissa. Yksinkertaisissa ja kapea-alaisissa palvelutarpeissa kuntalainen voi paikantaa palvelua tarjoavan organisaation vaivatta. Monimutkaisten, koko elämäntilannetta koskettavien palvelutarpeiden, kuten työttömyyden, ilmetessä kuntalaisen voi olla vaikea hahmottaa palveluorganisaatioiden rooleja ja löytää tarvittava virasto. (Leenes 2002, 206) Pirstaloituneisuus hankaloittaa myös kuntalaisten oman kunnan sähköisten palveluiden tunnistamista. Saarenpää ja Tiainen ovat nostaneet kuntien sähköisten

palveluiden keskinäisen erilaisuuden yhdeksi niiden käyttöä rajoittavaksi tekijäksi. Koska kuntalaisilla ei ole yleistä tietämystä tarjolla olevista palveluista tarjonnan erojen takia, oletetaan palvelutarjonnan todennäköisesti olevan todellista heikompi. (Saarenpää, Tiainen 2004, 31)

Hallinnon rakenteen pirstaloituneisuus voi kuluttaa myös hallinnon voimavaroja. Näin toteaa muun muassa sähköisten palvelujen tuotantoa käsitellyt Leenes, jonka mukaan organisaatioiden toimintojen päällekkäisyyksiä syntyy helposti esimerkiksi asiakastietojen keräämisen ja asiakastietokantojen ylläpidossa. (Leenes 2002, 206) Tuorilan ja Kydön kuntapäätäjien näkemyksiä palvelutarjonnasta kartoittavan kyselyn tuloksissa todetaan hallinnon sektoroituneisuuden voivan olla tarpeettoman tiukkarajaista. Tutkimuksessa kävi lisäksi ilmi, että myös kunnan sisäisessä työjaossa eri sektoreiden välillä voi olla koordinaatio-ongelmia. Tutkimuksen kunnat pitivät kuntien tai kuntayhtymien hoitamien palveluiden yhteensovittamista kuitenkin ongelmallisena. Kunnan- ja kaupunginjohtajien haastatteluista kävi silti ilmi, että sektoroituneisuuden palvelutuotantoa kangistavasta vaikutuksesta pyritään pääsemään eroon kehittämällä moniammatillisia ja poikkihallinnollisia toimintatapoja. (Tuorila, Kytö 2003, 26) Peruspalvelut 2000 -työryhmä on todennut suomalaisen palvelutuotannon hajautuneessa organisointimallissa olevan vahvuuksia ja heikkouksia. Hajauttamisen eduksi voidaan lukea palvelutuottajien paikallistason tuntemus. Toisaalta pirstaloitunut palvelutuotanto voi estää mittakaavaetujen ja erikoistumisen tuomien kustannushyötyjen saavuttamisen. Pienet yksiköt eivät usein pääse suurten yksiköiden tehokkuuden ja toimintavarmuuden tasolle. Samoin pirstaloituneisuus voi hidastaa tehokasta tuotantoa edistävien yhteistyömuotojen syntymistä. (Valtiovarainministeriö 2001, 20)

Sähköisten asiointipalveluiden mahdollisimman tehokkaan tuotannon suhteen tiukat hallinnon rajat, vastuualueet sekä vähäinen koordinaatio tuovat kuitenkin ongelmia. Yksi sähköisten asiointipalveluiden tuotannon suurimmista haasteista on juuri hallinnon rajoja ylittävien sähköisten asiointipalveluiden tuotanto. Sähköisten asiointipalveluiden saumaton palveluprosessi voi myös edellyttää hallinnon rajojen ylitystä, koska palveluprosessi voi vaatia esimerkiksi rekisteritietoja eri viranomaisten tietokannoista. Sähköisten asiointipalveluiden suunnittelua ja tuotantoa ei siis voida rajata hallinnon rajojen mukaan. Valtiovarainministeriön hyvinvointipalvelujen turvaamista koskevassa julkaisussa todetaankin, että seutuyhteistyöstä tavoiteltavien hyötyjen saamiseksi on pystyttävä uudistamaan tuntuvasti palvelutuotannon rakenteita, organisaatioita sekä ohjaus- ja toimintamalleja (Valtiovarainministeriö 2003, 16). Vuonna 2001 valmistuneen eEurope-ohjelman etenemistä Suomessa arvioineen raportin mukaan yksi suomalaisen tietoyhteiskuntakehityksen ongelma-alueista on juuri eri tahojen välisen yhteistyön ja koordinaation puute. Eri toimijat ovat voineet toteuttaa keskenään päällekkäisiä tai jopa ristiriitaisia hankkeita. (Liikenne- ja

viestintäministeriö 2001, 19) Samoin OECD on vuonna 2003 tehdyssä raportissaan todennut koordinoinnin olevan yksi keskeisimmistä suomalaisen julkishallinnon sähköisen hallinnon kehittämiskohteista. Samassa raportissa Suomea kehoitettiin myös panostamaan eri julkishallinnon organisaatioiden väliseen yhteistyöhön sekä selvittämään, kuinka rahoituksen nykyisiä rakenteita ja prosesseja voidaan muuttaa organisaatioiden yhteisiä kehittämishankkeita tukeviksi. (OECD 2003, 23) Informaatioteknologiaan perustuva palvelutuotantokin saatetaan siksi organisoida totutun pirstaloituneen hallinnon mukaisesti, vaikka se tarjoaisikin perinteisistä tuotantomalleista poikkeavia ratkaisuja.

Kuntien keskinäinen yhteistyö sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa nojaa niiden omaan toimintaan. Jokainen kunta on itsenäisesti vastuussa omien sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta ja niitä koskevista ratkaisuista muun palvelutuotannon tapaan. Mikään kunta ei ole velvollinen koordinoimaan sähköiseen asiointiin liittyviä yhteneviä ratkaisuja muiden yksiköiden kanssa. Hallinnon eri toimijat ovat tähän asti luoneet asiakasverkkoja enimmäkseen omiin tarpeisiinsa. Hallinnonaloja ylittävät ratkaisut vähintään yhteistyön muodossa ovat kuitenkin tietojärjestelmien yhteiskäytön sekä yksittäisten toimintojenkin, kuten esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen, käyttöönottamisen edellytyksenä. Eritasoinen yhteistyö sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa vaatii osapuolien yhteisiä ratkaisuja tuotettavan palvelun sisällön ja palvelujen teknisen järjestelmän tai ainakin tarpeellisten järjestelmien välisten rajapintojen määrityksissä. Yhteistyöhön osallistuvien tahojen tulee olla motivoituneita tähän, koska yhteistyö vaatii runsaasti yhteisiä linjauksia ja resursseja. (Sisäasiainministeriö 2001, 17) Liikenne- ja viestintäministeriön tietoyhteiskunnan tulevaisuuden haasteita käsittelevässä katsauksessa on todettu tietoyhteiskunta-asioiden jatkuvan ja pitkäjänteisen koordinoinnin olevan välttämätöntä sähköisen asioinnin kehittämiseksi. Koordinointia pidetään katsauksessa kuitenkin hajanaisena, vaikka se on ollut osa hallituksen politiikkaa jo vuodesta 1995 lähtien. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 4, 18)

3.3.3 Yhteistyö sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa

Julkishallinnon toimijoiden lähtökohdat sähköisen hallinnon edistämässä poikkeavat paljon toisistaan. Vaikka sähköinen palvelutuotanto on kansallisella tasolla ja myös kansainvälisesti vertailtuna hyvin moninaisesti toteutettua, on yhteistyö palvelutuotanto-organisaatioiden kesken noussut viime aikoina yhdeksi suositeltavaksi toteutustavaksi. Tyypillisimmät argumentit tiivistyvät OECD:n näkemyksessä, jonka mukaan julkishallinnon organisaatioiden yhteistyö tulee nähdä

yhtenä menestyksekkään sähköisen hallinnon toteutustapana keskinäisen yhdenmukaisuuden, tehokkuuden maksimoinnin sekä päällekkäisyyksien estämisen takaamiseksi. (OECD 2003, 153)

Yhteistyötä sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi voidaan perustella kahdella eri tasolla. Yksi peruste nousee yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä, joka vaatii kuntia uudistamaan ja tehostamaan palvelutuotantaan kuntien riittävän peruspalveluiden tason takaamiseksi. Toiseksi yhteistyötä voidaan perustella myös sähköiseen hallintoon liittyvillä erityispiirteillä, joita ovat muun muassa mahdollisuus luoda tarvittavia tietokantoja palveluiden vaatimien tietojen jakamiseksi sekä tuottaa palveluita halutussa fyysisessä sijainnissa hajasijoittaen tai keskittäen tuotantoa. Edellä mainituista ensimmäinen peruste kuvaa tarvetta ja toinen sähköisiin asiointipalveluihin liitetyjä mahdollisuuksia. Yhteistyötä sähköisten asiointipalveluiden järjestämiseksi voidaan tehdä hallinnon eri tasoilla vertikaalisesti ja horisontaalisesti toteutettuna. OECD pitää juuri vertikaalisen, hallinnon eri tasoja läpäisevän yhteistyön puutetta yhtenä tulevaisuuden sähköisen hallinnon suurimmista haasteista (OECD 2003, 156). Horisontaalinen yhteistyö lienee vertikaalisesti toteutettavaa työskentelyä luontevampaa. Esimerkiksi lähikuntien yhteistyölle on paikallisia pitkiä perinteitä. Yhteistyö voi olla tarpeellista ja merkityksellistä, vaikka se ei läpäisisikään suuria hallinnollisia rajoja. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa myös yhden organisaation eri yksiköiden välisellä yhteistyöllä voidaan monissa tapauksissa saavuttaa huomattavia synergiaetuja.

Sähköisten asiointipalveluiden tuottamisessa yhteistyössä perustellusti valittujen organisaatioiden kesken voidaan nähdä monia hyötyjä sekä palveluita tuottaville organisaatioille että palveluiden kohderyhmille. Ilmiselviä yhteistyön perusteita ovat yksittäisten yksiköiden liian pieni koko ja riittämättömät resurssit. Moonin Yhdysvalloissa tekemän tutkimuksen mukaan suurimmiksi sähköisen hallinnon kehityksen esteiksi paikallishallinnon yksiköissä nousivat teknologisten resurssien, henkilöstöresurssien ja taloudellisen kapasiteetin puutteet. (Moon 2002, 431) Yksiköt eivät ole voineet toteuttaa sähköisen hallinnon vaatimia uudistuksia puutteellisten resurssiensa takia. Yhteistyöllä voitaisiin siis täydentää oman kunnan tai sen yksiköiden eri alojen resursseja. Tärkeä edellytykseksi nähtävä resurssi on henkilöstön teknologinen kompetenssi. Informaatio- ja viestintäteknologian soveltaminen vaatii monenlaista erityisosaamista yleisten kehitysnäkymien ymmärtämisestä yksityiskohtaisiin teknologisiin taitoihin. Yksittäisen kunnan tarpeet voivat myös olla niin pieniä, ettei kapean alan teknologisten asiantuntijoiden rekrytoiminen ole tuntunut tarpeelliselta. Rekrytoimisen sijaan kunnat voivat ostaa tarvitsemiaan erityisosaamista vaativia palveluita yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Toisaalta esimerkiksi teknologiahankkeiden tilaajaosaaminen on sosiaali- ja terveysministeriön teknologiahankkeita koskevan julkaisun mukaan useissa kunnissa puutteellista. Myös informaatioteknologiaa koskevien palvelujen ja tuotteiden hankinta edellyttää ministeriön julkaisun mukaan kuntien yhteistyötä.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 23) Osaamistason vajavaisuuden lisäksi kunnat voivat tarvita tukea omiin käytettävissä oleviin taloudellisiin resursseihin. Sähköisen hallinnon kustannukset voivat kohota pienille kunnille liian suuriksi. OECD:n mukaan yhteistyön avulla voidaan myös edistää kokemusten ja hyvien käytäntöjen leviämistä sekä yhdenmukaisia teknologisia ratkaisuja ja teknologisten sovellusten yhteishankintaa ja -käyttöä. Samoin yhteistyöllä voidaan välttää samoihin tavoitteisiin pyrkivien yhteistyökumppaneiden hankintojen ja oman työn päällekkäisyyttä. Yhteistyössä voidaan myös toteuttaa yhden organisaation toteutuskyvyn ylittäviä innovaatioita sekä suorittaa kustannuksiltaan poikkeuksellisen mittavia hankintoja. (OECD 2003, 99) Yhteisten tietokantojen tai yksittäisten järjestelmien välisten rajapintojen integraatioilla voidaan luoda aiempaa saumattomampia palveluketjuja ja parantaa palvelujen laatua. Asiakkaille yhteistyö voi näkyä myös eri organisaatioiden yhdenmukaisena palveluna ja parantuneena saavutettavuutena.

Keskeisiä sähköisten asiointipalvelujen onnistumisen mittareita ovat palvelujen käyttäjämäärä sekä kohderyhmän tavoitettavuus. (Valtiovarainministeriö 2001, 48) Sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa käyttäjämäärien merkitys on monia muita palvelutuotantotapoja merkityksellisempää, koska kustannussäästö on saavutettavissa tyypillisesti vasta massa- eli volyymipalveluiden myötä. Informaatioteknologian tukemassa palveluprosessissa palvelun perustamiskustannukset ovat usein korkeat. Alkuinvestoinnin jälkeen yksittäiset asiakaspalvelutapahtumat eivät sen sijaan enää kuormita palveluorganisaatiota merkittävästi. Erityisesti pienten kuntien ongelmana ovat palvelujen uutuuden ja pienen kunnan vähälukuisen käyttäjäkunnan yhteisvaikutuksesta seuraavat vähäiset käyttäjämäärät. Väestömäärältään pienissä kunnissa käyttäjämäärät ovat suppeita, vaikka tavoitettavuuskin nousisi korkeaksi. Yksi keino luoda yksittäiselle palvelulle moninkertainen potentiaalinen asiakaskunta yksittäisen kunnan käyttäjämäärään verrattuna on tuottaa palvelut yhteistyössä. Porter on käsitellyt kilpailun ja yhteistyön vaikutusta yksityisen sektorin yritysten verkkopalvelujen tuotantoon. Hänen mukaansa yksittäisten yritysten on vaikea saavuttaa verkkopalveluiden käyttäjämäärien lisääntymisen myötä aiheutuvaa etua. Toimialan yritysten välinen kilpailu taas estää niiden keskinäisen yhteistyön. (Porter 2001, 68) Julkisen sektorin toimijoiden lähtökohta on tässä tapauksessa helpompi. Julkisten organisaatioiden toiminnan tarkoituksena ei ole kilpailla palvelutarjonnassa keskenään, vaan varmistaa kuntalaisille vähintään lakisääteinen palvelutarjonnan taso. Palvelutuotantoon voi osallistua myös yksityisen sektorin organisaatioita. Vaikka sähköisten palveluiden toteutukseen osallistuisi yksityisen sektorin yrityksiä, ovat julkisen sektorin palvelut tyypillisesti kuitenkin vain niiden itsensä tarjoamia niin, ettei yksityisen sektorin toimijoiden osuus välity asiakkaan tietoon. Julkishallinnon palvelutuotannon periaatteista huolimatta sähköisten palveluiden paikoitellen voimakas monitasoisuus ja monimuotoisuus voi antaa kuvan keskenään päällekkäisistä tai jopa kilpailevista palveluista. Kuntalainen voi hakea, ja löytääkin, tietoa esimerkiksi kuntansa koulutustarjonnasta ja oppilaitoksista oman kunnan verkkosivuilta, seutukunnan ja maakuntaliiton verkkopalveluista sekä vielä valtakunnallisista

verkkopalveluista. Samojen palvelujen saavutettavuus neljän hallinnollisen tason kautta on hälyttävä esimerkki koko palvelukirjossa. Rajattujen resurssien yhtäaikaisen käytön sijaan organisaatiot voivat yhdistää resurssinsa.

Eri toimijoiden välinen yhteistyö on sen vapaaehtoisesta luonteesta huolimatta nähty tasaisen tietoyhteiskuntakehityksen ehdoksi. Sosiaali- ja terveysministeriön informaatioteknologisia hankkeita koskevassa julkaisussa pidetään vuorovaikutteisuutta ja yhteistyötä informaatioteknologisten uudistusten käyttöönoton ja juurtumisen edistämisen edellytyksenä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 47) Myös Sitran tietoyhteiskuntastrategia on jo vuonna 1998 linjannut tasapainoisen alueellisen tietoyhteiskuntakehityksen olevan ehto menestykselle. Tehokkain keino tasapainoisen kehityksen edistämässä on Sitran mukaan alueiden välinen yhteistyö, sillä se edistää parhaiden käytäntöjen löytämistä, levittämistä ja omaksumista. Yhteistyön kautta voidaan myös vähentää mahdollisten virheiden toistumista. Samoin palveluiden ja osaamisen yhdistämisen kautta voidaan strategian mukaan ehkäistä alueiden syrjäytymistä. (Sitra 1998, 20–21) Yhteistyön merkitystä sähköisen hallinnon toteuttamisessa korostava OECD on nostanut toimintatapojen arvioinnin ja uudistamisen tueksi seuraavia aiheita:

- Työskentelevätkö virastot asiakaslähtöisissä ryhmissä?
- Tavoittelevatko virastojen johtohenkilöt yhteisten tavoitteiden mukaisia päämääriä yhteentoimivien toimintojen ja tehokkuuden lisäämiseksi sekä päällekkäisyyksien välttämiseksi?
- Onko virastoilla käytävissään yhteinen infrastruktuuri yksittäisten virastojen omien tavoitteiden toteuttamiseksi?
- Onko luotu yhteistyötä ja saumatonta palvelutuotantoa lisääviä kannustimia? (OECD 2003, 128–159)

Informaatioteknologian ja yhteistyön suhdetta voidaan tarkastella myös toisesta suunnasta. Informaatioteknologia voidaan nähdä yhtenä yhteistyöhön vaikuttavana elementtinä. Peruspalvelut 2002 -työryhmä on nähnyt informaatioteknologian merkityksen peruspalvelujärjestelmien toimivuuden kohentamisessa ja yhteistyön tukemisessa merkittävänä. (Valtiovarainministeriö 2001, 35) Myös informaatioteknologiaa hyödyntäviä yhteisöjä käsitellyt Caves on käsitellyt tätä näkökulmaa kuvaamalla älykkäiden yhteisöjen (smart communities) tarpeita. Älykkäillä yhteisöillä Caves tarkoittaa erikokoisia yhteisöjä, pienistä naapurustoista useisiin piirikuntiin¹⁷, jotka tekevät yhteistyötä toimintojen ja palveluiden sähköistämiseksi. Suomessa voidaan yhteisöksi tämän määrittelyn mukaan tulkita jokin kunnan yksikkö, kunta, seutukunta tai laajimpana määrittelyyn mahtuvana yksikkönä kenties myös maakunta. Yhteistyön merkitystä painottavan Cavesin mukaan

¹⁷ Yhdysvaltalaisen Cavesin termi piirikunta voidaan suomalaisessa ympäristössä ymmärtää seutukuntia tarkoittavaksi.

informaatioteknologiaa ei voida pitää ihmelääkkeenä alueen ongelmien ratkaisemiseksi, vaan yhteistyö vaatii paljon aikaa ja työtä. Yhteistyökumppaneiden tulee toimia tasa-arvoisesti yhdenkään osapuolen dominoimatta muita. Vaikka älykkäissä yhteisöissä voidaan tunnistaa muutamia yhteneviä piirteitä, ei yhtä, kaikille sopivaa toteutustapaa ole olemassa. Jokaisella yhteisöllä on omat tarpeet, kyvyt ja resurssit, joiden mukaan informaatioteknologiaa tulee soveltaa. Yhtenä informaatioteknologian puitteissa tehtävän yhteistyön edellytyksenä Caves pitää uudistushankkeen keskeisten johtajien ja yksilöiden tunnistamista. Samoin yhteisön tulee yksilöidä ne informaatioteknologian mahdollistamat työkalut, joiden avulla yhteisö pyrkii saavuttamaan tavoitteensa. Työkalut voivat olla muun muassa reaaliaikaisia sähköisiä palveluita tai monipuolisia verkkosivustoja, jotka tukevat yhteisön tavoitteita esimerkiksi terveydenhuolto- tai koulutuspalveluiden edistämisessä. Kolmanneksi välttämättömyydeksi mainittu tarvittava tekninen infrastruktuuri on kaikkien informaatioteknologiaan nojautuvien työkalujen itsestään selvä edellytys. Kokemus on Cavesin mukaan osoittanut viranomaisten olevan usein epätietoisia olemassa olevan sekä tarvittavan infrastruktuurin mahdollisuuksista ja tarpeista. Myös institutionaalisen infrastruktuurin heikkoudet voivat muodostua älykkään yhteisön kehittymisen esteeksi. Caves onkin nimennyt tämän neljänneksi vaatimukseksi. Institutionaalisen infrastruktuurin rakentamiseksi vaaditaan päätöksiä muun muassa budjetin muodostamisesta sekä vastuiden jakamisesta. (Caves 2004, 221–225) Inose ja Pierce ovat käsitelleet informaatioteknologian ristiriitaisia vaikutuksia yhteisöihin sekä totuttuihin rajoihin. Uusi teknologia on heidän mukaansa lisännyt yhteisöjen toiminnan mahdollisuuksia ja muotoja. Yhteisöjen jäsenet voivat hyödyntää uutta teknologiaa omien tarpeidensa mukaisesti. Toisaalta kaikki informaation välityksen uudet muodot eivät sovi kaikille yhteisöille tai eivät usein ole edes kaikkien yhteisöjen tavoitettavissa. (Inose, Pierce, 1984, 201–202) Yhteisöt ovat kasvaneet yli kansallisten ja kansainvälisten rajojen ensin liikenteellisten palvelujen ja sitten tietoliikenteellisen kehityksen myötä. Yhä laajempien ja monimutkaisempien yhteisöjen sisäinen kommunikointi on kuitenkin vaikeutunut. Toisaalta informaatioteknologia on siis mahdollistanut yhteisöjen aiempaa monimuotoisemman ja tiiviimmän yhteydenpidon ja tiedonkulun ja toisaalta taas kasvattanut yhteisöjen kokoa niin, että niiden toiminta on vaikeutunut ja monimutkaistunut.

Yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen toteuttamiseksi ei ole yksinkertaista aloittaa eikä toteuttaa. Yhteisten ja tarkoituksenmukaisten tavoitteiden tunnistaminen sekä vakiintuneiden organisoitumismallien muuttaminen on haasteellista. Sisäasiainministeriön Hallinnon palvelujen rationalisointi ja alueellistuminen -raportti ottaa visioivaksi kolumniksi nimetyssä osuudessa kantaa yhteistyön lähtökohtiin. Raportin mukaan hallinnon eri tasoilla käynnistetään hankkeita, joiden välillä ei juuri tehdä yhteistyötä. Hankkeet eivät näin johda yhteiseen tavoitteeseen vaan hajauttavat resursseja. Asiakaslähtöisen palvelutuotannon lähtökohtana tulisi raportin mukaan olla yhteistyöstä hyötyvien palvelujen määrittäminen ja tätä kautta tavoiteltavat edut. Päätökseen yhteistyön

aloittamisesta tulisi raportin mukaan vasta toissijaisesti vaikuttaa organisoinnin muotoja koskevat ratkaisut. Jos yhteistyö käynnistyy jo olemassa olevien organisoitumismuotojen perustalle, ei uusia toimintamuotoja välttämättä synny. (Leminen, Hynynen 2002, 23–26) Sähköisten asiointipalvelujen tuotanto kuitenkin mahdollistaa totutuista käytännöistä poikkeavia palvelutuotannon organisointimalleja. Suunnittelun tulisikin lähteä ideaalisista palvelumalleista jo olemassa olevien organisaatiomallien hyödyntämisen sijaan.

Tehdyn yhteistyön laatuun ja tuloksiin ollaan oltu myös tyytymättömiä. Sisäasiainministeriön vuonna 1999 tekemän verkkoasiointia koskevan tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että sektoriviranomaisten vapaaehtoinen yhteistyö ei ole tuonut merkittävää tulosta; ei sektorirajoja ylittävää asiakaspalvelua eikä palvelujen laatua tai kustannustehokkuutta parantavia toimintatapoja. Tutkimuksen raportissa todetaan, että kokonaisvaltainen asiakasnäkökulma puuttuu toistaiseksi. Viranomaiset ovat pääosin keskittyneet vain omien palveluiden tuottamiseen oman sektorin näkökulmasta. (Sisäasiainministeriö 1999, 7) Organisaatioiden rajojen ylittävästä työstä saatuja kokemuksia ja oppeja on käsitelty Stakesin ja Sosiaalikehitys Oy:n toteuttaman Palmuke-projektin raportissa. Palmuke-projektin tavoitteena oli kehittää voimavarakeskeisiä menetelmiä, verkostosuuntautunutta työtettä ja ylisektorisia palvelurakenteita kunnallisten palvelujen tuotannossa. (Arnkil, Arnkil, Eriksson 2002, 5) Raportissa on todettu rajojen ylittämisen olevan vaikeaa. Vaikka tähän tähtäävät hankkeet voivat hyvin onnistuakin, rajojen ylittämisestä syntyy usein hankalia ja epäselviä tilanteita. Raportin tekijät pitävät sopivasti erilaisten osapuolten yhteistyötä parhaana vaihtoehtona. Osapuolten ei ole hyvä olla identtisiä, mutta toisaalta täysin erilaisten toimijoiden yhteistyö ei onnistu tai siitä ei muodostu hyödyllistä. Palmuke-projektissa kehitettiin erityinen väline organisaatioiden välisten rajojen ylityksen tueksi. Tämä räätälöitiin sosiaalihuollon tarpeisiin ja sen sisältö oli muodostettu osallistujien subjektiivisista elementeistä. Työkalu osoittautui ennakoitua hyödyllisemmäksi, ja siitä tuli keskeinen kommunikointiväline organisaatioiden työntekijöiden kanssakäymisen tueksi. Vastaavaa, rajojen ylittämistä tukevaa välinettä voisi olla vaikea tai mahdotonta luoda monilla muilla kunnan toimialoilla. Sähköiset palvelut tarjoavat useimmiten niin mekaanisia ja rutiininomaisia palveluja, että niiden tuottaminen ei yleensä vaadi organisaation subjektiivisia kokemuksia ja emotionaalista sitoutumista. Subjektiivisuuden kokeminen ei ole kuitenkaan ainoa välineen suunnittelun onnistumisen kriteeri. Yhteistyön tueksi luotavien työkalujen tulisi antaa osapuolille mahdollisuus miettiä omaa tehtäväänsä suhteessa muihin sekä asemoida itsensä kokonaisuuden osaksi uudella tavalla. (Arnkil, Arnkil, Eriksson 2002, 141–147)

Yhteistyö sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa vaikuttaa olevan vielä hyvin vähäistä lukuisista tätä puoltavista kannanotoista huolimatta. Vaikka yhteistyö on nostettu esiin julkishallinnon organisaatioiden tuottamisissa suunnitelmissa ja strategioissa, sitä ei ole usein pidetty keskeisenä

tehokkuuden saavuttamisen keinona. Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan vuonna 2001 julkaisemassa raportissa on julkishallinnon ja palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen listattu yhdeksi raportin toimintaehdotukseksi. Tehokkuuden kasvattamisen keinoksi on mainittu kuitenkin vain yhteistyö julkishallinnon ja yksityisen sektorin kesken. Neuvottelukunnan kannanotoissa ja ehdotuksissa ei mainita julkishallinnon organisaatioiden välistä yhteistyötä keinona nykyistä tehokkaampaan ja asiakaslähtöisempään palvelutuotantoon. EU:n rahoitukseen oikeutettujen hankkeiden esitetään kyllä sovittavan hankkeidensa suunnittelua ja toteutusta aiempaa enemmän yhteen. (Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunta 2001, 8) Nämä hankkeet ovat kuitenkin vain murto-osa siitä kokonaisuudesta, johon yhteistyö voisi ulottua. Vuonna 2004 hallinnon rajat ylittävä yhteistyö on jo nostettu yhdeksi julkishallinnon tarjoamien palveluiden kehittämisen tavoitteeksi, jonka tukemisessa informaatioteknologialla on merkittävä rooli. Raportin mukaan informaatioteknologia mahdollistaa sekä horisontaalisen, valtionhallinnon yksiköt läpäisevän että vertikaalisen, valtio- ja kuntasektorin käsittävän kehittämisen. (Valtioneuvoston kanslia 2004, 20)

3.3.4 Verkostoituminen yhteistyön muotona

Verkostojen on kuvattu olevan yhteistyön ja ulkoistamisen välimuoto. Verkostomainen toiminta on organisoinniltaan tyypillistä yhteistyötä löyhempää eikä sen tarvitse sitoa osallistuvia organisaatioita tiiviin yhteistyön lailla. Toisaalta verkostoitumisen yleistyttyä toimintatapana sitä ei usein enää pidetä erillisenä yhteistyön tyyppinä, vaan sen nähdään olevan juuri nykymuotoista yhteistyötä. Verkostoituminen on muokannut julkishallinnon organisaatioiden palvelutuotantoa aiempaa joustavammaksi ja tehokkaammaksi. Palveluverkostojen toiminta perustuu avoimuuteen ja verkoston organisaatioiden vuorovaikutussuhteeseen. Verkostomaisen toiminnan uskotaankin muuttavan palvelusuhteita aiempaa responsiivisemmiksi. (Salminen 1993, 148–151)

Julkishallinnon organisaatioiden verkostoituminen voidaan nähdä suurena muutoksena weberiläiseen organisoitumismalliin verrattuna. Se on tuonut vaihtoehdon perinteiselle hierarkkiselle palvelumallille ja tätä uudemmalta markkinamallille. Verkostoituminen vähentää hallinnon hierarkkia ja madaltaa organisaatorakenteita. Fountain on verrannut virtuaalisia piirteitä omaksuneen byrokratian ja weberiläisen byrokratian toimintatapoja¹⁸. Informaatioteknologiaa hyödyntävän byrokratian organisaationaalinen rakenne nojaa hänen mukaansa informaatioteknologiaan ihmisten sijaan. Samoin informaation jakaminen perustuu tässä organisoitumismallissa

¹⁸ Jane E. Fountain on koostanut weberiläisen ja virtuaalisen byrokratian vertailun seuraavista lähteistä: Nohria, Nitin & Berkley, James D.: The virtual Organization: Bureaucracy, Technology and the Implosion of Control julkaisussa Heckscher, Charles & Donnelon, Anne (eds.) The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change. Cash, James I. Et al.: Building the Information-Age Organization: Structure, Control and Information Technologies.

informaatioteknologiaan. Weberiläinen toiminnallinen erikoistuneisuus ja tarkasti määritetyt rajat eivät esiinny vahvoina elementteinä virtuaalisessa byrokratiassa. Sähköinen sekä epävirallinen kommunikaatio on korvannut virtuaalisen byrokratian organisaatiomallissa yksiköiden ja henkilöiden selkeän hierarkian. Informaation tallentaminen ja jakaminen on muuttanut weberiläisen informaation dokumentoinnin dokumentteja käsittelevän henkilöstön vaihtuessa sähköisiin informaatiojärjestelmiin. Sen sijaan informaatioon liittyvän henkilöstön määrä on kasvanut virtuaalisessa byrokratiassa teknologisista järjestelmistä ja sovelluksista vastaavilla asiantuntijoilla. Henkilöstö on muuttunut persoonattomista, vain kapealle sektorille osoitetuista tehtävistä vastaavista henkilöistä aiempaa laajemmista tehtäväkokonaisuuksista huolehtiviksi ja aiempaa suurempaa päätäntävaltaa käyttäviksi. Virtuaalisessa byrokratiassa organisaatorakenne on näkymätön ja virtuaalinen, ja sen säännöt on mukautettu informaatiojärjestelmien ja sovellusten vaatimukset ja edut huomioiden weberiläinen byrokratian perustuessa tiukoille säännöille ja standardisoiduille käytännöille. Informaatioteknologiaa soveltavassa organisaatiossa prosessit ovat nopeita ja reaaliaikaisia, kun taas weberiläisessä organisaatiossa prosessit etenevät hitaasti ja kohtaavat usein erilaisia viiveitä. Viimeiseksi vertailukohtaksi Fountain on nostanut organisaatioiden mukautumisen palautteeseen. Weberiläisittäin palaute etenee ja mahdolliset muutokset toteutuvat hyvin hitaassa syklissä. Virtuaalisessa byrokratiassa palautetta seurataan ja kerätään jatkuvasti ja tarvittaviin muutoksiin mukautuminen on nopeaa tai välitöntä. (Fountain 2001, 61)

Manuel Castells on käsitellyt laajasti verkostojen merkitystä yhteiskunnassa ja informaatioteknologian luomien mahdollisuuksien vaikutusta verkostojen toimintaan (mm. Castells 1996, 1998). Verkostot muodostuvat Castellsin määritelmän mukaan yksiköistä, joiden yhteys toisiinsa on verkoston jäsenenä lyhyempi kuin jos ne eivät kuuluisi samaan verkostoon. Avoimina ja dynaamisina rakenteina verkostot voivat kasvaa liittäen mukaan verkoston kanssa samalla tavalla kommunikoivia yksiköitä. (Castells 1996, 469–472) Verkostojen luonne ja rakenne mahdollistavat innovatiivisen toiminnan verkoston tasapainoista toimintaa riskeeraamatta (Castells 1996, 501–502). Verkostoituminen leimaa Castellsin mielestä tietoyhteiskunnan toimintaa uudistaen yhteiskunnan keskeisimpiä toimintoja ja prosesseja ja muokaten yhteiskunnan muotoa. Verkostoituminen ei ole uusi toimintamuoto, vaan informaatioteknologian nousu on nyt mahdollistanut verkostoitumisen leviämisen kaikkiin yhteiskunnallisiin toimintoihin, hallinnosta kulttuuriin. (Castells 1996, 500) Castells näkee verkostomaisen toiminnan läpäisevän koko yhteiskunnan, kansalaisten henkilökohtaisista suhteista kansallisvaltioiden yhteistyöhön korvaten totuttuja yhteistyömuotoja ja toimintatapoja. (Castells 1998, 379) Euroopan unioni on Castellsin mielestä tietoyhteiskunta-ajan kenties selkein esimerkki globalisoitumisprosessin vaatimukseen vastaamisesta verkostoitumisen keinoin kansallisvaltioiden tasolla. Verkostoitumalla eurooppalaiset valtiot voivat toimia haluamallaan aloilla yhteistyössä yksittäisiä valtioyksiköitä voimakkaampina toimijoina. (Castells 1998, 363–364). Castells pitää verkostomaista toimintaa innovaatioita,

globalisaatioita ja toimintojen hajauttamista painottavalle kapitalistiselle taloudelle sopivana toimintamuotona. Toimintatapojen muuttaminen verkostomaisuutta tukeviksi edellyttää kuitenkin merkittäviä muutoksia totuttuihin valtasuhteisiin. (Castells 1996, 502)

Castells on todennut informaatioteknologian edistävän yhteiskunnan kerrosten ja toimintojen aiempaa voimakkaampaa verkostoitumista muun muassa lisäämällä jo ennestään verkostoituneiden organisaatioiden yhteistyön intensiteettiä. Samoin teknologian tarjoamat uudet työkalut voivat edesauttaa uusien verkostojen syntymistä. (Castells 1996, 469–472) Näkemyksensä verkostoyhteiskunnan perustasta Castells on tiivistänyt informaatioteknologian paradigmaksi, joka koostuu viidestä aikakaudelle ominaisesta piirteestä. Ensimmäisenä kohtana Castells pitää informaation merkitystä. Informaatio on hänen mukaansa raakamateriaalia, jonka ehtojen mukaisesti teknologia toimii. Paradigman rakentumiseen osansa tuovat myös informaatioteknologian kokonaisvaltaiset yhteiskunnan toimintoja ja prosesseja muuttavat vaikutukset. Kolmantena ominaisuutena Castells pitää verkostoitumisen käyttöönottoa kaikissa informaatioteknologiassa hyödyntävissä suhteissa. Neljäs kohta korostaa teknologisen paradigman joustavuutta. Pelkkä prosessien uudistaminen ei riitä, vaan myös organisaatioiden ja instituutioiden tulisi muokata toimintojaan ja rakenteitaan. Castells pitää informaatioteknologian tuomaa mahdollisuutta uudelleenjärjestää toimintoja ja organisaatioita ominaisena piirteenä nykyiselle jatkuvasti muuttuvalle yhteiskunnalle. Viidenneksi informaatioteknologiselle vallankumoukselle tyypilliseksi ominaisuudeksi Castells on määrittänyt erilaisten teknologioiden liittämisen yhteisiin integroituihin systeemeihin. (Castells 1996, 70–72)

Lukuisat tutkijat ovat jakaneet Castellsin näkemyksen verkostojen kasvavasta asemasta keskitettyjen toimintojen korvaajina. Esimerkiksi Slevin näkee Castellsin tapaan verkostot perinteisten rakenteiden uudistajina. Verkostot muokkaavat Slevinin mukaan organisaatioiden työskentely- ja kommunikointitapoja sekä aika- ja paikkamääreiden kokemista. (Slevin 2000, 122) Sproullin ja Kieslerin lähestymistapa korostaa verkoston toimijoiden merkitystä ja eroaa näin tyypillisistä teknologian ja informaation merkityksiä painottavista määrittelyistä. He ovat määrittäneet visionsa verkostoituneesta organisaatiosta neljän periaatteen kautta. Ensimmäisen mukaan verkosto tulee nähdä sen henkilöiden, ei käyttäjien kautta. Verkostossa ei siis voi olla läsnä sitä käyttäviä ja ei-käyttäviä henkilöitä, vaan verkostossa kaikki sen jäsenet kommunikoivat eikä verkostoon osallistumattomia jäseniä voi olla olemassakaan. Toisen periaatteen mukaan jokaisella verkoston jäsenellä on sille jotain annettavaa. Samoin jokaisen jäsenen tulisi voida myös hyötyä verkoston toiminnasta. Kolmannen verkostoitumisessa painotettavan periaatteen mukaan verkoston tulee tarjota jäsenilleen erilaisia foorumeja kommunikaatioon ja työskentelyyn. Neljäs Sproullin ja Kieslerin periaate korostaa informaation vaihtoon kannustavien toimintatapojen ja kannustimien tärkeyttä verkoston onnistuneelle työlle. (Sproull, Kiesler 1991, 14–15)

Sproull ja Kiesler ovat pohtineet myös verkostoitumisen syitä. Heidän näkemyksensä mukaan tehokkuuden edistämistä ei voida pitää riittävänä syynä verkostoitumiselle. Lähtökohtien ja kannustimien tulisi löytyä organisaation henkilöstöstä, toiminnan tarkoituksesta ja toimintaympäristöstä. Erityisesti turbulentissa ja ennakoimattomassa ympäristössä toimiva organisaatio voi löytää uuden joustavan työskentelytavan verkostotoiminnan kautta. (Sproull, Kiesler 1991, 15) Tehokkuuden edistämisen ja työtapojen muutosten lisäksi voidaan verkostoitumisella Fountainin mukaan kasvattaa organisaatioiden sosiaalista pääomaa. Fountain määrittelee sosiaalisen pääoman olevan yhteistyösuhteen kautta saavutettavaa, taloudellisen tuloksen ja poliittisten ratkaisujen kautta mitattavaa institutionaalista tehokkuutta. Sosiaalisen pääoman kasvua saavutetaan verkoston organisaatioiden jakaessa keskenään tietojaan, kokemuksiaan ja resurssejaan. Sosiaalista pääomaa tuottavien verkostojen perustaminen ja niiden ylläpito voi Fountainin mukaan olla vaikeaa. Verkostot perustetaan tyypillisesti tuloksen ja tehokkuuden kasvattamiseksi, ja sosiaalista panosta vaativa verkosto voi jäädä oman edun tavoittelun ja taloudellisen edun maksimoinnin jalkoihin. (Fountain 2001, 71, 81) Sosiaalista pääomaa ei pidä kuitenkaan sekoittaa tiedolliseen pääomaan, jolla tarkoitetaan laajaa käytettävissä olevaa tietomäärää. Tiedollinen pääoma on kasvanut Internetin yleistymisen seurauksena. Sosiaalisen pääoman kautta organisaatio voi kuitenkin saavuttaa sellaisia tiedonlähteitä, joita se ei voisi ilman verkostoa saada haltuunsa. Fountainin mielestä verkoston toimivuudesta ja sosiaalisen pääoman kertymisestä yksinomaan sähköisiä viestintävälineitä käyttäen ei ole vielä riittävästi näyttöä. On mahdollista, että toimiva verkosto ja palkitseva sosiaalisen pääoman kertyminen vaatii osallistujilta myös henkilökohtaisia tapaamisia. (Fountain 2001, 76–77) Näiden lisäksi Fountain on määrittänyt kolme teknologista aspektia, jotka ovat osaltaan edistäneet verkostojen muodostumista. Ensimmäiseksi Fountain on maininnut teknologisten järjestelmien määrän merkittävän kasvun. Eri yksiköt ja organisaatiot voivat saavuttaa hyötyä toistensa teknologisista valinnoista. Toisena aspektina Fountain näkee yksittäisten organisaatioiden rajalliset mahdollisuudet ylläpitää tarvittavaa teknologista pätevyystasoa. Hän ei pidä edes mahdollisena yksittäisten yksiköiden informaatioteknologista tuotantoa omassa yksikössä. Sähköisen hallinnon ja palveluiden määrän kasvaessa organisaatiot kohtaavat alati kasvavia paineita yhdistää alan osaaminen ja tuotanto muiden organisaatioiden kanssa. Myös teknologian muutoksen ja kehityksen kasvava tahti lisää paineita. Kolmannen kohdan mukaan yksittäisten organisaation onkin vaikeaa pysytellä ajanmukaisen teknologisen kehityksen mukana. (Fountain 2001, 97)

Informaatioteknologian ja verkostoitumisen suhde on vuorovaikutteinen. Informaatioteknologia voi toimia verkostomaiseen toimintamalliin kannustavana toimijana, kuten sen edellisessä, yhteistyötä käsittelevässä luvussa 3.3.3 todettiin kannustavan yhteistyöhön yleensä. Julkishallinnon hierarkkisen ja byrokraattisen rakenteen uudistamista nykyistä verkostomaisempaan muotoon voidaan YK:n mukaan pitää yhtenä merkittävimmistä informaatio- ja viestintäteknologialle asetettavista haasteista. Hallinnon verkostoitumisen merkitystä palveluiden laadun ja kansalaisten

hyvinvoinnin lisääjänä ei ole usein vielä nähty. Teknologia yksinään ei voi muuttaa organisaatioiden rakenteita ja toimintatapoja, mutta sen rooli voi nousta viestinnässä ja uusien toimintamallien luomisessa merkittäväksi. Informaatio- ja viestintäteknologia tukeekin verkostomaisen organisaation toimintaa paremmin kuin byrokraattisesti järjestäytyneen organisaation toimintaa. (United Nations 2003, 76) Fountainin mielestä Internet toimii organisaatioiden välisten verkostojen katalysaattorina mahdollistamalla edullisen ja suorituskykyisen infrastruktuurin kommunikaation ja tiedon vaihdon tueksi. Informaatioteknologia voi asettaa paineita verkostojen luomiseksi, vaikka se tarjoaa vain infrastruktuurin verkostojen toiminnan pohjaksi verkostojen toimivuuden nojatessa voimakkaasti sosiaalisiin taitoihin. (Fountain 2001, 82)

Verkostomaista toimintaa ei voida pitää itsestään selvänä julkisen sektorin organisaatioiden toimintojen kehittämismuotona. Se ei suinkaan sovi kaikkiin organisaation kehittämishankkeisiin eikä paranna kaikkea palvelutuotantoa. Verkostotyön käyttöönoton tulee olla perusteltua ja hyvin pohjustettua. Verkostotoiminnan tärkein asia on joka tapauksessa työn sisältö. Verkoston muodon tulisi vastata sisällön tarpeeseen, ja sisällön ja muodon tulisi tukea toisiaan. Horisontaalinen työskentely ei myöskään poista vertikaalisen toiminnan tarvetta. Näiden muotojen yhteensovittaminen tulee arvioida tapauskohtaisesti. (Arnkil, Arnkil, Eriksson 2002, 221-223) Verkostoitumista suunniteltaessa organisaatioiden tulisi huomioida yhteistyön mahdolliset riskit ja ongelmat. Yhteistyössä on arvioitava sekä verkoston sisäisiä suhteita että verkoston suhteita ympäristöönsä. Verkostot mielletään usein dynaamiseksi tavaksi toimia. Verkostoyhteistyö voi kuitenkin muuttua staattiseksi ja jähmeäksi yhteistyön vakiintuessa. Liian rutinoitunut yhteistyö vähentää verkoston joustavuutta ja tuo mukanaan heikkouksia, joista verkostoitumisen avulla on alun perin pyritty pääsemään eroon. (Paija 1998, 52–53) Verkostojen toiminnan uhkana voi olla liiallinen teknologian roolin korostaminen. Sproull ja Kiesler ovat eriyttäneet verkostoista niiden teknologiset ja inhimilliset osuudet ja roolit. Heidän mukaansa verkostoa voidaan arvioida sen inhimillisten ominaisuuksien ja tavoitteiden kautta. Verkoston varsinaisen resurssin muodostavat siinä toimivat henkilöt, jotka vaihtavat tietojaan tai ideoitaan verkoston kautta. Teknologian tehtävänä on Sproullin ja Kieslerin mukaan mahdollistaa vuorovaikutus tarjoamalla tarvittava teknologinen infrastruktuuri. (Sproull, Kiesler 1991, 12) Verkoston toiminnan riskiksi voidaan nähdä myös toimijaosapuolten eriarvoisuus esimerkiksi niiden koon, työnjaon tai vallan suhteen. Verkoston suurin ja voimakkain osapuoli voi hyödyntää verkostoa omien puutteidensa täydentämiseen pienempien toimijoiden kustannuksella. Synerginen kumppanuus edellyttää tasapainoista voimasuhdetta. Yhteisen päämäärän ja strategian toteuttaminen ei onnistu yhden toimijaosapuolen ajaessa voimakkaasti omaa etuaan. Organisaatioiden verkostoitumisen perimmäisten tarkoitusten tulee lähteä aidosti yhteisistä intresseistä. Verkostoituminen vain hierarkkisen organisaation hajauttamiseksi ei ole oikea syy yhteistyön perustamiseen. Osallistuvien organisaatioiden tulisi verkostotyöskentelyn ohessa kehittää myös omia toimintojaan. Oman kehittymisensä laiminlyövä organisaatio riskeeraa koko verkoston toimivuuden. (Paija 1998, 54–57)

Myös Fountainin mukaan valtataistelut ja neuvottelut leimaavat informaatioteknologian käyttöönottoa julkishallinnollisissa verkostoissa. Verkoston voimakkaat organisaatiot voivat käyttää hyväkseen informaatioteknologiaa säilyttääkseen asemansa tai saavuttaakseen lisää valtaa. Voimakkaiden osapuolien pyrkimys pitää saavutettu tilanne ennallaan voi hidastaa verkoston työskentelyn kehitystä. Näin informaatioteknologian edut voivat pysäyttää tai kääntää kehityksen kulun. Verkoston heikoimmat organisaatiot taas pyrkivät muokkaamaan valtasuhteita heille edullisiksi käyttämällä hyväkseen yhteistyön retoriikkaa ja verkoston informaation hallinnan työkaluja. (Fountain 2001, 82)

3.3.5 Palveluprosessit

Asiakkaille tuotettavien sähköisten asiointipalvelujen tuotantoprosessien koetaan poikkeavan perinteisesti tuotettujen palvelujen tuotannosta. Tämä aiheuttaa merkittäviä ongelmia palvelutuotannon sähköistämisen tavoiteltavan laadun ja tehokkuuden saavuttamiseksi. Huonoin ratkaisu on kehittää sähköistä palvelutuotantoa rinnakkaisena perinteisen palvelutuotannon prosessien kanssa. Näiden kahden prosessin tulisi olla täysin yhtenevät. Tämän saavuttaminen vaatii kuitenkin palveluprosessien kyseenalaistamista ja yleensä tämän jälkeistä uudelleenjärjestämistäkin. Prosessien yhdenmukaisuus pohjautuu informaatioteknologiin ratkaisuihin. Palvelutuotantoprosessissa käytetään nykyiselläänkin ainakin jossain määrin organisaation tietojärjestelmiä, esimerkiksi asiakastietojen tai ajanvarausten ylläpitoon. Jos sähköisen palvelutuotannon sovellukset integroidaan perusjärjestelmiin, ne sulautuvat tällöin luonnolliseksi osaksi myös organisaation palveluprosesseja. Tulee kuitenkin muistaa, että vaikka palvelutuotannon informaatioteknologisten järjestelmien suunnittelulla on prosessien onnistumisessa suuri asema, organisaatioiden taito ja tahto nähdä prosessien merkitys on kuitenkin ylivoimaisesti merkittävin onnistumisen vaade.

Palveluprosessien muuttaminen sähköiseen muotoon ei automaattisesti lisää laatua ja tehokkuutta. Koska sähköiset asiointipalvelut on tyypillisesti tuotettu perinteisten palvelujen rinnalle, eikä perinteiset palvelut korvaaviksi, voivat palveluprosessin keskinäiset eroavuudet aiheuttaa aiempaa enemmän työtä. Jos esimerkiksi sähköisiä lomakkeita käsitellään palvelun tuottavassa organisaatiossa kuten manuaalisesti tuotettuja lomakkeita on aina perinteisesti käsitelty, ei palvelun tuotantoprosessi todennäköisesti ole tehostunut. Ylimääräiseltä tuntuva työ voi vähentää myös palveluja tuottavan henkilöstön motivaatiota sähköisten asiointipalvelujen käyttöönotossa ja kehittämisessä. Julkishallinnon tuottamien palvelujen tarjoaminen sähköisien kanavien avulla on vielä niin uusi palvelumuoto, että organisaatioilla on käytössään vain vähän kokemuksiin tai

tutkimuksiin perustuvaa tietoa. Tämä osaltaan lisää organisaatioiden mahdollista epäluuloa ja epävarmuutta uusien palvelukanavien käyttöönottoa kohtaan. Kuten OECD:n e-government Imperativissa on todettu, ei pienimuotoinen informaationvälitys esimerkiksi organisaation verkkosivuston muodossa vaadi organisaation prosessien muutosta. Sen sijaan kompleksisia palveluja verkon kautta tarjoavan organisaation prosesseja on yleensä syytä suunnitella kaikkien osallistujaorganisaatioiden kesken. Erityisesti yhteistyötä vaativat palveluketjut edellyttävät tuotantoprosessien muokkausta niin palvelevuuden kuin organisaatioiden tavoittelemien resurssisäästöjen saavuttamiseksi. (OECD 2003, 89) OECD on arvioinut sähköisen hallinnon vaatiman toimintaprosessien uudistuksen tarpeellisuuden tunnistamattomuuden voivan koitua sähköisen hallinnon etenemisen voimakkaaksi esteeksi. (OECD 2003, 49)

Sähköisten asiointipalvelujen tulee uutena palvelumuotona tarjota käyttäjille kiistattomia etuja perinteiseen asiointitapaan verrattuna niiden käytön varmistamiseksi. Palveluprosessit ovat keskeisessä asemassa asiointikokemuksen muodostumisessa ja niiden uudistamisen ja kehittämisen tulisi aina lähteä asiakkaan tarpeista. Vaikka sähköisten asiointipalvelujen tulee ainakin pitkällä aikavälillä tuottaa hyötyä myös palvelun tarjoavalle organisaatiolle, tulee kuntalaisen palvelun käytöstä kokema hyöty valtiovarainministeriön mukaan asettaa etusijalle. (Valtiovarainministeriö 2001, 48) Prosessien merkitys korostuu myös yhteistyössä tuotettavien sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Kansalaisnäkökulmasta sähköisten palvelujen saavutettavuus paranee jo silloin kun eri viranomaistahot muodostavat yhteispalveluja, joiden kautta asiakas voi saavuttaa useita tarvitsemiaan palveluja. Palvelujen yhdistäminen myös tuotantoprosessien tasolla tarjoaa käyttäjille kuitenkin huomattavasti erillispalveluja käytännöllisemmän palvelumuodon. OECD:n mukaan julkishallinnon organisaatioiden tuleekin nyt suuntautua aiempaa kokonaisvaltaisemmin toimintojensa suunnitteluun ja järjestämiseen, erityisesti yhteistyössä toteutettavien saumattomien palveluketjujen toteuttamiseksi. (OECD 2003, 155) Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön sähköisen asioinnin ja tiedonsiirron mahdollisuuksia hyödyntäneen, vuonna 2001 päättyneen makropilottihankkeen tavoitteena oli kehittää saumattomia, organisaatorajat ylittäviä palveluketjuja. Organisaatorajat peittäväällä saumattomuudella sosiaali- ja terveysministeriön hankkeessa viitataan palveluketjuun, jossa asiakkaan palvelemisessa ”*tarvittava tieto on saatavilla ja voidaan siirtää oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan asiakkaan suostumuksella*”. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 25) Tällaiset palveluketjut vaativat yleensä juuri palveluprosessien muokkaamista informaatioteknologian käyttöönoton myötä.

Palveluprosessien kehittämisen perusteena korostetaan yleensä uudistuneiden prosessien myötä tavoiteltavaa tehokkuutta. Porter on nimennyt tietoverkot nykyajan kiistatta tehokkaimmaksi työkaluksi organisaation tehokkuuden kasvattamisessa. Porter on kytkenyt tehostamisen

edellytykseksi prosessien huomiointin nimittäen prosessia palvelutuotannon arvoketjuksi, jonka sisältöä ja tuloksia tietoverkot oikein valjastettuina voivat kasvattaa. Ne organisaatiot, jotka kehittävät palveluprosessejaan viestintäteknologian tuomin uudistuksin ja yhdistävät teknologian tuomia mahdollisuuksia vakiintuneisiin tapoihin, menestyvät Porterin mukaan tietoyhteiskuntakehityksessä parhaiten. (Porter 2001, 71–77) Millard on tiivistänyt sähköisiksi muutettujen palveluprosessien avulla saavutettavat hyödyt viisikohtaiseen määrittelyyn, joka kokoaa tyypillisimmät prosessien uudistamista puoltavat argumentit. Ensimmäisen kohdan mukaan palvelujen käyttäjät eli asiakkaat voivat kattavan palveluprosessin seurauksena asioida aiempaa helpommin ja olla aiempaa tyytyväisempiä saamaansa palvelutasoon. Toiseksi asiakkaan käytettävissä olevat palvelut laajentuvat, kun totuttuihin palveluihin voidaan lisätä esimerkiksi maksu- ja tunnistustoimintoja. Kolmanneksi teknologian mahdollistama julkishallinnon virastojen sisäinen ja niiden välinen yhteistyö tuo asiakkaille aiempaa monipuolisempia palveluprosesseja, jotka voivat kytkeä eri virastojen ja hallinnonalojenkin palvelutoimintoja yhdeksi yhdenmukaiseksi prosessiksi. Neljäntenä tehokkuuden ilmentymänä Millard pitää palveluiden tuotannon back-office-toimintojen integroinnin intensiteettiä eli työprosessien uudistamista ja keskinäistä integraatiota ja teknologisten toiminta-alustojen uudistamista. Viimeisenä kohtana on mainittu avointen teknologiastandardien koko palveluketjun läpäisevä käyttö. (Millard 2003, 11–12)

Informaatioteknologiaan perustuvat tai siihen keskeisiltä osiltaan nojaavat palvelut voivat olla prosesseiltaan moninaisia käsittäen asiakkaalle näkyvän palveluprosessin (ns. front-office-toiminnot) lisäksi palvelutuotannon prosessit (ns. back-office-toiminnot). Moon on kuvannut jaottelua kutsuen julkishallinnon käyttämää informaatioteknologiaa sisäiseksi ja ulkoiseksi. Sisäisillä prosesseilla Moon viittaa organisaation sisäisiin hallintoa tukeviin työkaluihin, joilla kerätään, varastoidaan, organisoidaan ja hallinnoidaan informaatiota. Ulkoisilla prosesseilla Moon tarkoittaa julkishallinnon kansalaisiin, muihin julkishallinnon organisaatioihin sekä yksityisen sektorin toimijoihin liittäviä toimintoja. (Moon 2002, 425) OECD:n arvion mukaan julkishallinnon sähköisten, palvelutuotannon sisäisten prosessien uudistaminen on ollut Suomessa hidasta. (OECD 2003, 18–19) Julkishallinnon organisaatiot tulevat European Institute of Public Administrationin (EIPA) mukaan vahvistamaan palveluiden tuki- ja tuotantotoimia (back-office) tuottavuutensa lisäämiseksi. Pienet yksiköt, erityisesti paikallishallinnossa, tulevat EIPA:n arvion mukaan perustamaan yhteisiä sähköisen palvelutuotannon tuesta ja tuotannosta vastaavia yksiköitä. EIPA pitää asiakkaalle näkyvien palveluiden ja niiden tuki- ja tuotantotoimien eriyttämistä perusteltuna, koska se parantaa tehokkuuden lisäksi myös palveluiden laatua. Asiakasrajapinnassa palveluita voidaan kohdentaa aiempaa paremmin eri kohderyhmien tarpeisiin samalla kun tuki- ja tuotantotoiminnot voidaan toteuttaa missä vain. EIPA:n e-governmentin tilannetta tarkastelevassa julkaisussa on palveluiden tuki- ja tuotantotoiminnot (back-office) jaoteltu kolmeen ryhmään niiden teknologisten tuotantoratkaisujen mukaisesti. Ensimmäisessä kategoriassa eri lähteistä tuleva informaatio

yhdistetään yhdeksi yhteiseksi palvelunäkymäksi. Toisessa organisointitavassa informaatio on sijoitettu keskitetysti tai hajautetusti osallistuvien organisaatioiden resurssien mukaisesti. Tämä malli, kuten seuraavaksi kuvattava kolmas tuotantotapakin, perustuu edistyneeseen informaation jakamiseen. Kolmannen toteutustavan lähtökohtana on informaation prosessiveton integrointi. Tässä mallissa useat tuki- ja tuotantotoiminnot ovat keskenään yhteydessä asiakkaan palveluprosessien yhdistämiseksi. (EIPA 2003, 34–35) Koska lopulliset palveluprosessit muodostuvat useista osatekijöistä, on Davenport todennut palveluprosessin olevan asiakkaan näkökulmasta juuri niin heikko kuin sen heikoin lenkki. (Davenport 1993, 243)

Tavoitteellisessa mallissa kansalaisen ja julkishallinnon välinen asiointi, perinteiseen tapaan tai sähköisesti, supistuu vain välttämättömiin toimiin hallinnon sisäisen informaatiovirran kasvaessa. Suomessa hallintoprosesseja on Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan mukaan viime vuosina kevennetty vähentämällä juuri kansalaisen ja hallinnon välisiä tietovirtoja. Kansalaisten ei tarvitse siirtää esimerkiksi palkkatietoja verottajalle, koska ne siirtyvät verottajalle suoraan työnantajalta. Kansalaisten asioimistarpeen karsiminen on mahdollistunut juuri hallinnon sisällä luotujen uusien tietovirtojen avulla. Kehitystä on tuettu hallintoprosesseja yksinkertaistamalla ja sääntelyä keventämällä. (Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunta 2001, 49) Kuntaliiton nimittämä tietoyhteiskUNTA-foorumi toteaa vuonna 2003 tekemässään julkaisussa, että palveluprosessien uudistuminen maassamme on välttämätöntä ja kokonaisuudessaan vielä aivan alkuvaiheessa. Vain harva kunta on toistaiseksi sisäistänyt prosessien merkityksen palvelutuotannon sähköistämisessä. (Suomen Kuntaliitto 2003, 1–2)

Palveluprosessien uudistamisen vaatimaa organisaatioiden työtehtävien ja rakenteiden uudistamista ei oteta aina myönteisesti vastaan. Teknologinen kehitys voi muodostaa jännitteitä perinteisen vertikaalisen hallintokulttuurin ja nykyteknologian tukeman horisontaalisen hallintomallin välille. (Kieley, Lane, Paquet, Roy 2002, 343) Organisaatioiden ja palvelutuotannon rakenteiden vaatimaa kyseenalaistamista ja uudistamista on julkishallinnon monikerroksisessa rakenteessa yksityisen sektorin toimijoita vaikeampaa toteuttaa. Muutostyössä saattaa olla mukana lukuisia, eri tasoilla keskus- ja aluehallinnossa toimivia virastoja. Byrokratian periaatteisiin nojaavan hierarkkisesti rakentuneen hallinnon ratkaisuja saattaa jarruttaa myös poliittisten toimijoiden taholta vaadittavat ratkaisut. (Seneviratne 1999, 51)

3.3.6 Teknologian roolin korostuminen

Riittävän tasoinen informaatioteknologinen infrastruktuuri ja tarvittavat informaatioteknologiset järjestelmät ovat sekä sähköisten asiointipalvelujen tuotannon että niiden käytön edellytyksenä. Ilman infrastruktuuria ja teknologisia järjestelmiä julkishallinnon organisaatiot eivät kykene tuottamaan ajanmukaisia palveluita. Riittävä teknologia on välttämätöntä myös palvelujen käytössä, sillä sähköiset palvelut voivat saavuttaa volyymiltaan riittävän käyttäjämäärän vain jos informaatioteknologinen laadukas infrastruktuuri on alueellisesti kattavasti kohderyhmien saatavissa. Kansallisen tietoverkkopolitiikan suurin haaste onkin liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsauksen mukaan keskeisten viestintäverkkojen pitäminen jatkuvasti korkealuokkaisina ja kattavina, sekä niiden palvelujen pitäminen edullisina. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003, 15) Valtioneuvoston kanslian raportissa on korostettu järjestelmien vaatimuksia nostamalla avoimet rajapinnat sekä järjestelmien keskinäinen integroitavuus informaatioteknologiaan nojaavien kehittämishankkeiden edellytyksiksi. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 12)

Vaikka teknologian merkitystä sähköisessä palvelutuotannossa ei voida vähätellä, voidaan sen merkityksen toisinaan nähdä korostuneen sähköisen palvelutuotannon kokonaisuudessa. Palveluiden kehittämiseen tähtäävissä hankkeissa teknologian roolina on yleensä mahdollistaa määrättyjä palvelu- tai tukitoimintoja eikä itseisarvoisesti edistää teknologian kehitystä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden teknologiaa hyödyntävää kehittämistä tutkimuksessaan tarkastelleen Hyppösen mukaan palvelutuotannon mallien on usein virheellisesti oletettu kehittyvän teknologian käyttöönoton myötä. (Hyppönen 2004, 5) Hyppösen tutkimus osoitti muun muassa, että puutteellinen tieto sekä ristiriitaiset odotukset palvelujen käyttäjien, tuottajaosapuolten sekä teknologiasta vastaavien toimijoiden välillä toivat ongelmia teknologiaan nojautuvien palvelujen rakentamiseen. Samoin tulokset osoittavat palveluiden kehittyneen teknologian sekä eri toimijoiden ehdoilla ongelmallisiksi toimintamalleiksi, joita teknologiset sovellukset eivät enää tarkoituksenmukaisesti tukeneet. Teknologian rooli luisui helposti liian määrääväksi. (Hyppönen 2004, 194)

Teknologia voi nousta esteeksi erityisesti eri organisaatioiden yhteistyöhön perustuvissa uudistushankkeissa. Vaikka palveluprosessit uudistetaan nimenomaan informaatio- ja viestintäteknologian mahdollistamia sovelluksia käyttäen, on yhteistyössä kyse teknologista lähestymistapaa paljon syvemmästä uudistuksesta. Yhteistyö palveluprosessien yhtenäistämiseksi lähtee osapuolien yhteisten intressien tunnistamisesta sekä määriteltävästä tahdosta panostaa siihen. Palveluprosessien keskinäisen integroimisen tavoite voi antaa kuvan hyvin teknologiapainotteisesta operaatiosta. Toimintojen yhdenmukaistaminen vaatii kuitenkin

monentasoista yhteistyötä. OECD:n The e-Government Imperativessa pidetään teknologiaa painottavaa näkemystä virheellisenä. Yhteistyön muodostaminen sekä saumattomien palveluketjujen luominen edellyttää osallistuvien osapuolien syvällistä yhteistyötä. Integraation mallien rakentaminen edellyttää osapuolien yhteisiä näkemyksiä esimerkiksi teknologisen arkkitehtuurin, yleiseen palvelutuotantoon liittyvien linjausten ja standardien, toteutuksen metodien ja aikataulujen sekä yksittäisten organisaatioiden toimintojen koordinoitua. Yhteistyö vaikuttaa organisaatioiden budjetteihin, toimintasuunnitelmiin, kompetenssialueisiin sekä resursseihin. Varsinaisen palvelutuotannon sisällön suunnittelu ja siitä päättäminen vaativat myös paljon syvällisesti palveluita määrittävää työtä. Osapuolien tulee ratkaista muun muassa palvelun laatuun, käytettävään materiaaliin, päätöksen tekoon, palautekanaviin ja ongelmien ratkaisuun liittyviä asioita. Samoin palvelutuotantoprosessiin kokonaisuudessaan liittyy useita yhteistyöosapuolien ratkaistavia asioita työnjaosta palvelukanavien valitsemiseen. Kuvatut yhteistyötä vaativat ratkaisut vaikuttavat laajalti osapuolien työnkuviin, prosesseihin ja johtajuuksiin aiheuttaen mittavia muutoksia organisaatioissa. Saumaton palveluketju on ratkaisuna kestävä, jos osapuolet eivät ole ulottaneet yhteistyötä palveluprosessien ja palveluiden sisältöjen yksityiskohtiin. Yhteistyö palvelutuotannossa tuo osapuolille myös paineita koordinoita palvelutuotantojensa politiikkaa ainakin yhteistyön kohteena olevien asiakasryhmien osalta. (OECD 2003, 109–111)

3.4 Viitekehyksen tiivistelmä

Edellä käsitellyn perusteella voidaan teoreettiset lähtökohdat tiivistää seuraaviksi tutkimuskohdetta koskeviksi oletuksiksi.

Kuntien toimintaympäristön aiheuttamat muutospainet pakottavat kunnat uudistamaan palvelutuotantoaan. Sähköinen asiointi voi tarjota kunnille merkittävän keinon vastata näihin uusiin haasteisiin. Re-engineering -teoria kuvaa tarvittavaa organisaatiouudistusta painottaen informaatioteknologian roolia kunnan toimintatapojen uudistamisessa. Sähköisen asiointin kehittäminen merkitsee kuitenkin uudenlaista rajat ylittävää toimintamallia ja edellyttää kokonaisvaltaista uudelleenajattelua. Organisaation tulee luopua vallitsevista perusoletuksista ja kyseenalaistaa toimintojensa perusteet. Kunnissa perinteinen tapa organisoida palveluja perustuu voimakkaisiin rajoihin kunnan toimialojen välillä, kuntien välillä, sekä kuntien ja valtion organisaatioiden välillä.

4 Sähköisten asiointipalvelujen nykytila, organisointi ja haasteet kunnissa - empiirinen tarkastelu

4.1 Empiirisen tutkimuksen toteutus ja aineiston kuvaus

4.1.1 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen aihepiirin jatkuvasti kehittyvän ja lyhyen historian takia suuri osa tutkimuksen empiirisestä aineistosta on tätä tutkimusta varten itse tuotettua. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu:

- kunnille suunnatusta kyselytutkimuksesta ja
- neljän kunnan tapaustutkimuksesta.

Kyselyn ja tapaustutkimuksen lisäksi tutkimuksen alkuvaiheessa toteutettiin viisi asiantuntijahaastattelua, joiden tarkoituksena oli testata tutkimuksen aihepiiriin liittyviä esioletuksia, syventää alan julkaisuihin perehtymisen myötä kerättyä tietoa ja tukea tutkimuskysymyksien muotoilua. Haastatellut asiantuntijat edustivat viittä kuntaa – Espoo, Kauhajoki, Kuusamo, Lestijärvi ja Tampere –, joiden oli eri yhteyksissä arvioitu olevan valtakunnallisen kehityksen kärjessä sähköisten asiointipalvelujen toteuttamisessa. Valintaan vaikuttivat alan siihenastiset julkaisut sekä sisäasiainministeriön ja Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa käydyt keskustelut. Valintaan vaikuttivat myös kuntien maantieteellisen sijainnin ja asukasluvun erot sekä se, että ne edustivat keskenään erilaisia sähköisen asiointipalvelujen järjestämisen tapoja. Tehtyjä asiantuntijahaastatteluja ei raportoida eikä analysoida tässä tutkimuksessa, koska niiden tarkoituksena oli ainoastaan syventää esitietämystä tutkimuksen alkuvaiheessa. Haastatteluihin ei viitata tutkimuksessa, mutta ne ovat vaikuttaneet tutkimuksen tavoitteiden muotoiluun ja tehdyn kyselytutkimuksen sisältöön.

4.1.2 Kyselytutkimuksen toteutus

Kyselytutkimuksen tehtävänä on kartoittaa kuntien sähköisten asiointipalveluiden järjestämisen tilanne ja ne kokemukset, joita kunnilla on sähköisten asiointipalveluiden järjestämisestä ja organisoinnin vaikeutta selittävistä tekijöistä. Kyselytutkimuksen tulokset tulevat myös perustelemaan tapaustutkimuksen kuntien valintaa luomalla pohjan kuntien kategorisoinnille myöhemmin määriteltävien ominaisuuksien mukaisesti. Tähänastisesta alan tutkimuksesta ei ollut koostettavissa riittäviä perusteita tapaustutkimuskuntien valinnalle. Useat tutkimukset ovat lähestyneet alan kehystilannetta huippuesimerkkien näkökulmasta, tässä taas tuli kyetä valitsemaan sellaisesta joukosta, jossa koko kuntakentän keskimääräinen tilanne olisi näkyvissä.

Tutkimuksen keskeisen esioletuksen perusteella palvelutuotannon pirstoutuminen sekä kunta- ja sektorirajojen merkitys on olennainen sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseen vaikuttava tekijä. Siksi tutkimukseen tuli valita erikokoisia kuntia. Tämä oli luonnollisesti tarpeellista myös valtakunnallisen keskimääräisen kuvauksen tuottamiseksi. Tutkimukseen on näin ollen valittu:

1. 20 asukasluvultaan suurinta kuntaa,
2. suuruusjärjestykseltään joka neljäs kunta 20 asukasluvultaan suurimman kunnan jälkeen ja
3. tutkimuksen alkuvaiheessa haastateltujen asiantuntijoiden kunnat.

Suurin osa otannan kunnista valikoitui edellä kuvatun toisen perusteen eli systemaattisen otannan periaatteen mukaan. Systemaattisessa otannassa tutkijan tulee ennalta tietää perusjoukon koko. Perusjoukko tulee myös järjestää jonoon numeroimalla se, mikäli tutkimuksen kohteena oleva perusjoukko ei ole jo valmiiksi numeroitu. Koska tässä tutkimuksessa haluttiin otoksen kuvaavan Suomen kuntien keskimääräistä tilannetta, toteutettiin otanta asukasmäärältään suuruusjärjestyksessä olevien kuntien listauksesta. Riittäväksi otannaksi määritettiin neljäsosa Suomen kunnista. Tällöin valittiin joka neljäs tutkimuksellinen alkio, eli tässä tutkimuksessa kunta, perusjoukosta eli kuntien asukasluvun perustella järjestetystä kuntalistauksesta. (Valli 2001, 15–16)

Koska väkiluvultaan suuria kuntia on vähän, tutkimukseen päädyttiin sisällyttämään kaikki 20 väkiluvultaan suurinta kuntaa. Joka neljännen kunnan valintaperiaatetta noudattaen suurten kuntien määrä olisi jäänyt pieneksi tutkimusaineistossa. Tämän kategorian kunnat tuottavat suhteellisesti suurten asukasmääriensä takia kuitenkin merkittävän osan kaikkien suomalaisten saavutettavissa olevista sähköisistä asiointipalveluista. Suurten kuntien kehitystason sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa voidaan olettaa myös olevan kuntien keskimääräiseen tasoon verrattuna hyvä. 20 suurimman kunnan valinnan ei kuitenkaan voida arvioida vääristävän tulosta, päinvastoin. Suurimpien kuntien edistyksellisyys tuo otantaan vaihtelua, pääosan otannan kunnista ollessa kuitenkin kehitystasoltaan varsin vaatimattomia. Joka neljännen valintaa taas perustelee kaikenkokoisten kuntien tasapuolinen huomioiminen. Maantieteellisellä tasapuolisuudella ei tässä tutkimuksessa ole merkitystä, koska kuntia ei luokitella tai vertailla maantieteellisen sijaintinsa perusteella. Tutkimuksen alkuvaiheessa tehtyjen asiantuntijahaastattelujen kunnat haluttiin sisällyttää kyselytutkimukseen, niihin jo muodostetun suhteen säilyttämiseksi. Viidestä alkuvaiheessa haastatellusta kunnasta kaksi sisältyi otantaan kuntien sijoituessa 20 väkiluvultaan suurimman kunnan joukkoon. Otannan kahden ensin mainitun kriteerin lisäksi kysely lähetettiin siis kolmelle jo alkuvaiheessa haastatellulle kunnalle.

Kuntia yhteensä	Väkiluvultaan suurimmat	Joka neljäs	Aiemmin haastatellut
127	20 kuntaa	104 kuntaa	3 kuntaa

Taulukko 2 Kyselytutkimuksen otanta ja vastausmäärät valintaperusteittain

Kyselytutkimus kohdistettiin kuntien sähköisistä asiointipalveluista vastaaville henkilöille. Valmistaa listaa sähköisistä asiointipalveluista vastaavista henkilöistä ei ollut käytettävissä eikä saatavilla olleen tiedon mukaan edes olemassa. Koska sähköiset asiointipalvelut tuotetaan kunnissa vaihtelevin järjestelyin, vaihtelevat kyseisten henkilöiden nimikkeet kunnittain huomattavasti. Tätä varten jokaiseen otoksen kuntaan lähetettiin sähköposti, jossa tiedusteltiin heidän kuntansa sähköisistä asiointipalveluista strategisella tasolla vastaavan henkilön yhteystietoja. Tiedustelusähköpostia varten etsittiin jokaisen otoksen kunnan verkkosivuilta sopiva sähköpostiosoite. Suurin osa sähköposteista lähetettiin kunnan verkkosivuilta löytyneeseen yleiseen yhteydenottosähköpostiosoitteeseen. Kaikilla kunnilla ei ollut kyseistä osoitetta helposti verkkosivuilta löydettävissä, ja tällöin kysely lähetettiin kansliaan tai muuhun sopivaksi arvioituun sähköpostiosoitteeseen. Yhteystietotiedusteluun vastasi määräaikaan mennessä noin puolet otannan kunnista. Loput yhteystiedot kerättiin soittamalla kuntien vaihteeseen tai kansliaan. Kunnan sopivaksi vastaajaksi arvioiman henkilön nimeäminen vaatii useissa tapauksissa monia puhelinsoittoja.

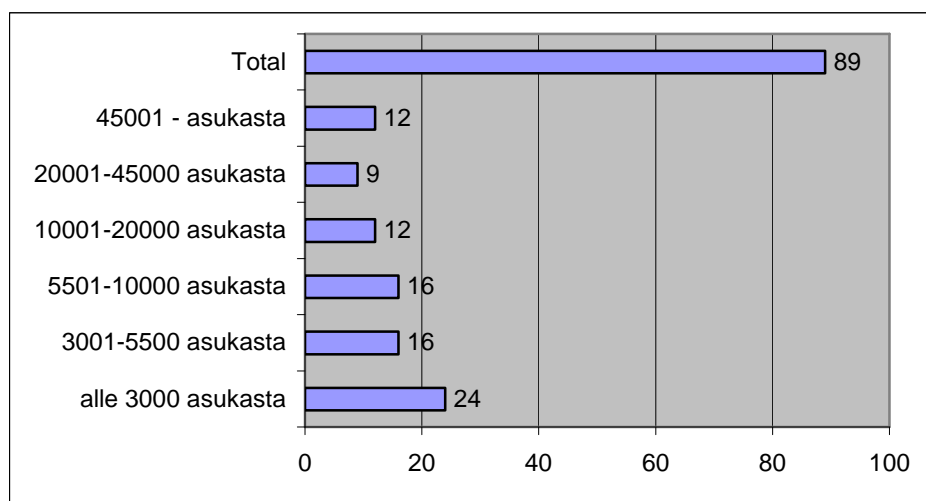
Kyselylomakkeet lähetettiin kaikille otoksen kuntien edellä kuvatulla tavalla nimetyille yhteyshenkilöille. Kyselyn saatteessa pyrittiin vielä varmistamaan vastaajan asiantuntemus ja vastuu toteamalla: *”Tämä lomake on osoitettu kuntanne verkkopalveluiden sekä mahdollisten sähköisten asiointipalveluiden strategisesta suunnittelusta vastaavalle henkilölle. Mikäli ette mielestänne ole sopiva henkilö vastaamaan, pyydämme teitä välittämään lomakkeen oikealle henkilölle kunnassanne.”* Ensimmäisen postituksen tuloksena saatiin vain 35 vastausta eli 28 prosenttia otoksesta. Tämän jälkeen kyselyyn vastaamattomille henkilöille lähetettiin henkilökohtainen sähköposti, jossa pyydettiin vastaamaan hiljattain postitettuun kyselyyn. Reilun viikon kuluttua sähköpostin lähettämisestä vastauksia karhuttiin toisella postituskierröksellä. Tämän määräajan umpeuduttua toistaiseksi vastaamattomille henkilöille soitettiin. Useista soittokierroksista huolimatta kaikkia vastaajia ei tavoitettu puhelimitse lomien tai muiden kiireiden takia. Erityisesti kunnanjohtajat olivat vaikeasti tavoitettavia. Tämä lienee useille tutkimuksille tyypillistä ja on monissa tapauksissa selitettävissä vastaajien resurssien rajallisuudella. Lopulta postitse,

sähköpostitse ja puhelimitse tehtyjen yhteydenottojen jälkeen palautettiin 89 lomaketta ja vastausprosentiksi saatiin kohtuullinen 70.

Vastaajakunnat

Koska empiirisen tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa valtakunnallinen kehitystilanne mahdollisimman kattavasti, otanta muodostuu suuruusjärjestyksessä poimituista kunnista. Kuntien koon oli ollut perusteltua odottaa vaikuttavan tuloksiin, ja siksi kunnat on luokiteltu kokonsa mukaan. Kyselyn kunnat on luokiteltu Kuntaliiton useissa tutkimuksissa käyttämän kuntien suuruusluokituksen (mm. Lundström 2003) mukaisesti. Käytetty kategorisointi sopii tämän tutkimuksen aineiston luokitteluun sen valtakunnallisen kunta- ja väestömäärän huomioivuuden takia. Vaikka suuria kaupunkeja sijoittuu yli 45 000 asukkaan kategoriaan vain vähän, suurien kaupunkien väestömäärä kattaa silti suhteellisen suuren osan maasta.

Tutkimuksen otos suhteessa vastanneisiin kuntiin



Kuva 4 Otoksen kuntien ja vastanneiden kuntien luokittelu kuntakokojen mukaan

Kaikki vastaajat eivät voineet vastata jokaiseen lomakkeen kysymykseen, koska heidän edustamallaan kunnalla ei ollut kokemusta sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä tai kunta ei ollut tehnyt yhteistyötä ulkopuolisten organisaatioiden kanssa. Kysymyksissä, joihin vain alle 70 prosenttia vastaajista on vastannut, on vastausvaihtoehtojen prosentteja verrattu juuri kyseiseen kysymykseen vastanneiden määrään, ei koko kyselyn vastaajamäärään. Jossain kysymyksessä esimerkiksi puolet kaikista kyselyyn vastaajista on voinut olla samaa mieltä jostain väittämästä, tämän määrän ollessa käytännössä lähes sama kuin kyseiseen kysymykseen vastaajien määrä.

Edellä kuvatusta raportointitavasta mainitaan jokaisen näin raportoidun kysymyksen kohdalla erikseen. Muutoin prosenttia verrataan aina kaikkiin kyselyyn vastanneisiin.

4.1.3 Tapaustutkimuksen toteutus

Tapaustutkimuksella pyritään syventämään kyselytutkimuksen antamaa yleiskuvaa sähköisten asiointipalvelujen nykytilasta sekä organisoinnin keskeisistä kipupisteistä. Sillä pyritään myös kyselyä yksityiskohtaisemmin kuvaamaan sähköisten asiointipalveluiden järjestämisen monimuotoisuutta sekä selittämään, mistä sähköisten asiointipalvelujen hidaskäyttö johtuu. Kuntia ei ole valittu ilmentämään parhaita käytäntöjä vaan niiden keskinäistä erilaisuutta. Valitsemalla kuntia eri kokoluokista ajateltiin voitavan kertoa, mikä on rajojen, kuntakoon ja yhteistyön merkitys palvelujen organisoimisessa. Jokaisesta kunnasta on selvitetty kolmen haastattelun avulla sähköisten asiointipalveluiden järjestämisen taustoja, motiiveja, nykytilannetta, ongelmia, haasteita, onnistumisia, tulevaisuuden näkymiä ja tavoitteita.

Tapaustutkimuksen haastatteluiden teemat noudattavat tutkimuskysymyksen alakysymyksiä sekä kyselyn teemoja. Näistä keskustelemalla haastatteluissa ajateltiin löytyvän myös kokonaan uusia piirteitä kuntien sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä ja sen taustoista. Myös sellaisia, joita kyselyssä ei osattu tai voitu kysyä. Haastatteluissa käsitellään tutkimuksen läpäisevien teemojen lisäksi myös asenteita, koska niiden merkitys informaatioteknologiseen toteutukseen nojaavan palvelutuotannon kehitykseen voi olla suuri.

Tapaustutkimuksen kuntien valinta

Tämän tutkimuksen empirian ensimmäisen osan muodostava kyselytutkimus luo muiden tehtäviensä lisäksi pohjan tapaustutkimuksen kuntien valinnalle. Valittujen tapausten ehdot (Laitinen 1998, 36) muodostuvat tutkimuksessa suoritetun lomakekyselyn aineiston kategorisoinnista. Valinnassa noudatettiin periaatetta, jonka mukaan valittaville tapauksille on olemassa niin sanottuja välttämättömiä ehtoja ja riittäviä ehtoja. Tapaustutkimukseen valittavien kuntien välttämättömänä ehtona on vaatimus, jonka mukaan kunnalla tulee olla aktiivisia eli kuntalaisille tarjottavia sähköisiä asiointipalveluja. Ilman tämän ehdon toteutumista tapaus ei olisi kovin informatiivinen tutkimuksen tavoitteiden näkökulmasta.

Lomakekyselyyn vastanneita kuntia tarkasteltiin kokoluokan ja välttämättömän ehdon lisäksi myös neljän muun ominaisuuden perusteella. Alkuperäisenä tavoitteena oli valita kyselytutkimuksen

kunnista kuusi tapaustutkimuskuntaa; yksi yhteistyötä tekevä kunta jokaisesta kolmesta kuntakokokategoriasta samoin kuin sähköiset asiointipalvelut täysin itse tuottavien kuntien kokokategorioista. Tämä ulottuvuus olisi kuitenkin ollut kyselytutkimuksen tulokset huomioiden kapea, ja sähköisten asiointipalvelujen suunnitelmallisuusnäkökulma lisättiin kuntien kategorisointiin. Näillä lisäominaisuuksilla pyrittiin nostamaan tapaustutkimuksen kohteeksi sellaiset kunnat, joiden perusteella kyettäisiin selittämään sähköisten asiointipalvelujen organisoinnin olennaisia haasteita. Valitut ominaisuudet ovat yhtenevät tutkimushypoteesin alakysymysten aiheiden kanssa ja nostavat näin esiin olennaiset näkökulmat tutkimuksen hypoteesin ratkaisemiseksi. Valinnan perusteiksi määriteltiin seuraavat ominaisuudet:

1. onko kunnassa toteutettu sähköisiä asiointipalveluja (kehitystilanne),
2. miten sähköisten asiointipalvelujen tuotanto on käynnistynyt kunnassa (alkuvaiheen motiivit),
3. miten kunnan sähköisten asiointipalveluiden tuotannon vastuu on toteutettu (organisointi) sekä
4. tekeekö kunta jonkin sen ulkopuolisen tahon kanssa yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi (rajat ja yhteistyö).

Näiden kyselytutkimuksessa käytettyjen kysymysten arvioitiin tuovan kuntien eroavaisuudet riittävän selkeästi esiin. Suurin osa muista kyselyn kysymyksistä tukee näiden kysymysten aihealueita laajentamalla näkemystä tilanteesta sekä tuomalla esiin kuntien kokemuksia. Tapaustutkimuksen kuntien valinnan perusteina ei haluttu käyttää vastaajien subjektiivisia asenteita tai kokemuksia vaan kuntien faktista tilannetta.

Seuraavassa taulukossa on vastaajakunnat kategorisoitu edellä lueteltujen ominaisuuksien yksi, kaksi ja neljä mukaan.

Kuntakoko	ON SÄHKÖISIÄ ASIOINTIPALVELUJA				EI OLE SÄHKÖISIÄ ASIOINTIPALVELUJA Nämä kunnat eivät täyttäneet sähköisten asiointipalvelujen tuotannon välttämätöntä ehtoa
	Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon aloitus	Toimii yhteistyössä			
	Strategiaan perustava aloitus	Yksi henkilö tai pieni ryhmä	kyllä	ei	
1-2 - 5 500	1	6	4	2	31
3-4 5 501 - 20 000	1	9	9	3	17
5-6 20 001-	6	14	13	5	2
	20 kuntaa, joilla on sähköisiä asiointipalveluja mutta joiden vastaukset olivat puutteellisia kategorisointiin tarvittavien muiden tietojen osalta.				

Taulukko 4 Kyselyn tulosten kategorisointi tapaustutkimuksen kuntien valinnan pohjaksi

Kolmatta määritettä eli sähköisten asiointipalvelujen organisointia vastuunkannon näkökulmasta tarkasteltiin tapauskohtaisesti. Tätä ei kysytty kyselyssä kategorisoinnin mahdollistavalla tavalla. Yksiselitteinen vastuunkannon luokittelu lomakkeessa ei organisointitapojen monimuotoisuuden takia olisi ollut mahdollistakaan. Tapaustutkimuskuntien vastuutustavat kuvataan alla kuntakohtaisesti.

Sähköisten asiointipalvelujen aito tilanne tarkastettiin jokaisen kunnan verkkopalvelusta. Useiden taulukoitujen kuntien sähköinen palvelutarjonta oli hyvin vaatimatonta. Näiden kuntien kokemukset sähköisten asiointipalvelujen organisoimisesta olisivat olleet niin kapea-alaisia, ettei niiden valinta olisi ollut tarkoituksenmukaista. Kokoluokan 1–4 kuntien joukosta olikin lopulta vaikeaa löytää tapaustutkimuksen kannalta riittävästi sähköiseen palvelutuotantoon paneutunut kunta. Näistä kokoluokista tapaustutkimuskunniksi valittiin Yli-li ja Kuusamo. Muutamat muut kunnat yltyivät kehitystasossaan näiden rinnalle, mutta eivät olleet muilta ominaisuuksiltaan muista valituista kunnista riittävän poikkeavia. Näiden lisäksi valittiin Helsinki, Kuopio ja Tampere. Nämä asukasluvultaan suurimpaan tämän tutkimuksen asukasluokakategoriaan kuuluvat kunnat ovat kokoluokkia tarkastellen yliedustettuja pienempiin verrattuna. Kuopio on Tamperetta ja Helsinkiä kuitenkin selvästi pienempi. Lisäksi kolme suurinta kuntaa poikkeavat muilta ominaisuuksiltaan keskenään merkittävästi ja muodostavat näin kiinnostavan ja perustellun tapaustutkimusjoukon.

Seuraavassa on kuvattu valitut tapaustutkimuskunnat edellä listattujen valintaperusteiden mukaisesti kyselytutkimuksen tuloksiin perustuen.

Helsinki

- Sijoittuu tutkimuksen kokoluokituksen 6. luokkaan, on asukasluvultaan Suomen suurin kunta, noin 560 000 asukasta.
- Muutaman henkilön innostuneisuus tai asiantuntemus ei juuri leimannut alkuvaiheen kehitystä, sähköisten asiointipalvelujen toteutuksen alkuvaihetta ohjattiin strategialla jonkin verran.
- Vastuu on hajautettu.
- On tehnyt yhteistyötä kahden tai useamman kunnan kanssa.

Kuopio

- Sijoittuu tutkimuksen kokoluokituksen 6. luokkaan asukasluku noin 90 000.
- Muutaman henkilön innostuneisuus tai asiantuntemus ei ole juuri leimannut alkuvaiheen kehitystä, strategia ei juuri ohjannut sähköisten asiointipalvelujen tuotannon alkuvaihetta.
- Päävastuutahoa ei ole nimetty.
- Ei ole tehnyt yhteistyötä kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa.

Kuusamo

- Sijoittuu tutkimuksen kokoluokituksessa 4. luokkaan, asukasluku on noin 17 500.
- Pienen ryhmän innostuneisuus on leimannut alkuvaiheen kehitystä jonkin verran, strategia on ohjannut käynnistymistä jonkin verran.
- Atk-yksiköllä, joka 1.1.2005 uudelleen organisoidaan sähköisen asiointin palvelukeskukseksi, on päävastuu.
- On tehnyt yhteistyötä kahden tai useamman kunnan kanssa.

Tampere

- Sijoittuu tutkimuksen kokoluokituksen 6. luokkaan, asukasluku on noin 203 000.
- Muutaman henkilön innostuneisuus tai asiantuntemus ei ole juuri leimannut alkuvaiheen kehitystä, sähköisten asiointipalvelujen toteutus käynnistyi strategian tuotannolla.
- Tietohallinto- ja viestintäyksiköt koordinoivat.
- On tehnyt yhteistyötä seutukunnan ja yliopiston kanssa.

Yli-li

- Sijoittuu tutkimuksen kokoluokituksen 1. luokkaan, asukasluku on noin 2 300.

- Pienen ryhmän asiantuntemus leimasi alkuvaiheen kehitystä jonkin verran, strategia ei ole juuri ohjannut sähköisten asiointipalvelujen tuotannon alkuvaihetta.
- IT-yksiköllä on päävastuu, organisointitapaan ollaan tyytyväisiä.
- On tehnyt yhteistyötä seutukunnan kuntien kanssa.

Tapaustutkimuksen aineiston analyysin tavoitteena on vastata tutkimushypoteesin väittämään tutkimalla, kuinka kunnat organisoivat sähköistä palvelutuotantoaan, noudattaako sähköinen palvelutuotanto hallinnon vakiintuneita rajoja ja mitkä tekijät taustoittavat organisointia. Tapaustutkimuskuntien tilanteen analyysiin on käytetty seuraavia materiaaleja:

- kuntien strategiat, erityisesti sähköisiä palveluita käsittelevät strategiat,
- muut kuntien sähköisiä asiointipalveluita ja niiden kehitystä koskevat suunnitelmat ja dokumentit,
- kuntien tällä hetkellä tarjoamat verkkopalvelut sekä
- tätä tutkimusta varten toteutetut asiantuntijahaastattelut, kolme haastattelua jokaisesta kunnasta.

4.2 Kyselytutkimus – sähköiset asiointipalvelut kunnissa: tilanne ja asenteet

4.2.1 Vastaajien nimikkeet kehitystilanteen indikaattoreina

Jo kyselyyn vastaajien nimikkeet kertovat paljon sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen nykytilasta ja luonteesta. Toiminnasta vastaavien nimikkeet vaihtelevat voimakkaasti eri kunnissa, ja vastaavasti sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen vastuu on eri kunnissa eri viranhaltijoilla. Monissa tapauksissa vastuuta ei ole tarkkaan määritetty.

Tarkoitus oli, että kyselyyn vastaisi kunkin kunnan sähköisistä asiointipalveluista strategisella tasolla vastaava henkilö. Tällaisen henkilön nimeäminen paljastui monessa kunnassa vaikeaksi tehtäväksi jo kerättäessä vastaajien yhteystietoja tutkimuksen alkuvaiheessa. Nämä kunnat olivat tyypillisesti pieniä, alle 5 000 asukkaan kuntia.

Kunnanjohtaja tai kunnansihteeri on ollut vastaajana joka kymmenennessä palautetussa lomakkeessa. Hallinnossa työskentelevien vastaajien osuus on ollut melko suuri, koska edellisten lisäksi 30 prosenttia vastaajista edustaa kuntien johtaja- tai päällikötason tehtäviä. Tyypillisiä hallinnollista tehtävää kuvaavia vastaajien virkanimikkeitä ovat hallintojohtaja, viestintäpäällikkö ja kunnanjohtaja. Hallintojohtaja oli 16 prosentin osuudellaan yleisin nimike kaikista vastaajista. Lähes kolmasosa vastaajista toimi tietohallinnon parissa. Tämän ryhmän tyypillisimpiä nimikkeitä ovat atk-suunnittelija, atk-tuki, tietohallintojohtaja ja tietohallintopäällikkö. Tietohallintojohtaja ja -päällikkö

edustavat myös kunnan hallintotehtäviä; nämä nimikkeet on silti huomioitu vain tietohallinnon nimikkeiden ryhmässä. Vastaajista 13 prosenttia työskenteli taloushallinnon tehtävien parissa. Näiden vastaajien tyypillisimmät virkanimikkeet ovat talousjohtaja, kunnankamreeri ja taloussihteeri. Muiden vastaajanimikkeiden ryhmään on koottu muut mainituista ryhmistä poikkeavat virkanimikkeet. Yhteensä 13 prosenttia kaikista vastaajista muodostavassa ryhmässä on kolme suunnitteluun liittyvää nimikettä sekä saman verran kanslistin tehtäviin liittyviä nimikkeitä. Muita ryhmän nimikkeitä ovat muun muassa maaseutusihteeri ja kulttuurisihteeri.

VASTAAJAT VIRKANIMIKKEEN MUKAAN RYHMITELTYINÄ	Kunnan johtaja ja kunnansihteeri	Johtaja- ja päällikötason tehtävät (ei tietoteknologiaa ja talouteen liittyvät)	Tietoteknologiaan liittyvät tehtävät	Taloushallintoon liittyvät tehtävät	Muut (mm. kanslisti, suunnittelija, maaseutusihteeri)
VASTAUKSIA/KPL	9 kpl	27 kpl	28 kpl	12 kpl	12 kpl
VASTAUKSIA/%	10 %	30 %	31 %	13 %	13 %

Taulukko 3 Vastaajien virkanimikkeet

Päällikkö- ja johtajatasoisten vastaajien korkea osuus on ymmärrettävä, koska kyselyyn vastaajiksi pyydettiin sähköisistä asiointipalveluista strategisella tasolla vastaavia henkilöitä. Sen sijaan on vaikeaa arvioida, tulisiko kyseisen henkilön olla kunnan tietohallinnon kanssa tekemisissä. Strategisen tason linjaukset eivät välttämättä vaadi informaatioteknologian syvällistä tuntemusta, pikemminkin kunnan kehitystavoitteiden ja tähän liittyvien tekijöiden hallintaa. Taloushallinnon virkamiesten vastuu sähköisistä asiointipalveluista ei ole yksiselitteisesti tulkittavissa. Kenties kunnat näkevät sähköiset asiointipalvelut lähinnä informaatioteknologisina investointeina, eivätkä niinkään kunnan palvelustrategian mukaisena kehittämisenä. Kaikkien vastaajien työtehtävät eivät nimikkeiden mukaan liittyneet hallintoon, informaatioteknologiaan tai talouteen. Tällaisia ovat muun muassa maaseutusihteeri, kulttuurisihteeri, ammattimies ja rehtori. Seuraavissa vastaajien nimikkeissä sähköisten asiointipalvelujen hallinnoinnin kytkeminen näkyy erikoisina vastuunjaon yhdistelminä: maaseutuasiamies/atk-tukihenkilö ja atk-vastuuhenkilö/hallintojohtaja. Kaksi muihin tehtäviin yhdistettyä atk-tuki -vastuuta, kaksi maaseutusihteeriä sekä rehtorina ja ammattimiehenä toimivat henkilöt edustavat alle 5 000 henkilön kuntia.

Vastaajien virkanimikkeitä ei voida luotettavasti verrata kaikkien otoksen kuntien sähköisistä asiointipalveluista vastaavien henkilöiden nimikkeisiin, koska kuntien yhteyshenkilöitä koskevaan

kyselyyn nimetyt henkilöt ovat voineet välittää kyselyn jollekin toiselle kuntansa henkilölle. Vaikka lomakkeet on postitettu kuntien nimeämille henkilöille, he eivät aina ole arvioineet itseään sopivimmaksi henkilöksi vastaamaan kyselyyn. Koska jokainen vastaaja ei ole nimennyt kuntaansa lomakkeeseen, vastaajia ei voida täysin luotettavasti verrata otokseen. Vastaajien nimekkeet vastaavat kuitenkin pääsääntöisesti postituksessa käytettyä, kuntien nimeämistä henkilöistä koostuvaa vastuuhenkilölistaa. Ainoana hieman erottuvana joukkona on alkuperäisen vastuuhenkilölistan kahdeksan kuntajohtajan ryhmä, josta ainoastaan kolme lopulta vastasi lomakkeeseen. Kuntajohtajien on kuitenkin luontevaa delegoida lomakkeeseen vastaaminen jollekin toiselle virkamiehelle kunnassa, eli näistäkään kunnista kaikki eivät välttämättä ole jättäneet kokonaan vastaamatta.

Kuntien erilaisista, sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta strategisella tasolla vastuullisiksi nimettyjen henkilöiden nimikkeistä käy ilmi alan vakiintumattomuus ja monimuotoisuus. Vastaajien epätavallisten virkanimikkeiden samoin kuin erikoisten yhdistelmävastuiden takana voi olla kuntien resurssipula. Kunnilla ei ole ollut mahdollisuutta nimetä erityistä vastuuhenkilöä tai kunnan on pienen kokonsa ja suppean henkilöstönsä takia täytynyt yhdistää tavallista useampia vastuualueita yhden viranomaisen työtehtäviin. On selvää, ettei suuri osa kunnista nimennyt yhtä täysipäivästä vastuuhenkilöä sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi. Yhtä, kaikista sähköisistä asiointipalveluista vastaavaa henkilöä ei ehkä olisi tarpeen tai mahdollistakaan nimetä, koska sähköisiä asiointipalveluja tuotetaan kunnan kaikissa tai useissa toimialoissa. Tässä kyselyssä haettu strategisen kehittämisen vastuu on kuitenkin sähköisten asiointipalvelujen tuotannon osalta todennäköisesti yksikertaisemmin nimettävissä kuin operatiivinen vastuu. Erikoiset vastuunjaot voivat viestiä myös sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen uutuudesta. Kaikki kunnat eivät ole nähneet tarpeelliseksi panostaa sähköisten palvelujen tuotantoon, eikä varsinaisia vastuuhenkilöitä ole siksi nimetty. Toisaalta informaatioteknologia saatetaan myös kokea vielä vieraaksi, ja erityisesti pienessä kunnassa vastuu on voinut säilyttyä informaatioteknologiasta ja sähköisistä palveluista kiinnostuneelle tai perustietotekniikasta vastaavalle henkilölle. Jos kunta ei ole kokenut sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä erityisen tärkeäksi, vastuu on voinut helposti ja suunnittelematta ajautua jollekin, varsinaisen virkatehtävän luonteen sopivuutta arvioimatta. Oman toimensa ohella ja oman kiinnostuksensa motivoimana vastuun ottanut henkilö ei aina kuitenkaan ole riittävän asiantunteva pitkän tähtäimen strategisen suunnittelun vaatimin kriteerein. Samoin kunnan informaatioteknologisesta infrastruktuurista vastaavan henkilön, kuten atk-tukihenkilön, valmiudet eivät ole kunnan palvelutuotannon strategisen suunnittelun tasolla.

4.2.2 Kuntien verkkopalvelujen sisältö

Tässä tutkimuksessa kuvataan ja selitetään kuntien tarjoamien sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä, ei niiden yksityiskohtaista sisältöä ja laatua. Verkkopalvelujen sisältöjen karkea määrittely on kuitenkin tarpeellista kuntien verkkopalvelujen yleisen kehitystilanteen kuvaamiseksi. Sähköisten asiointipalvelujen organisoinnin tapojen voidaan olettaa heijastuvan yleisen kehitystilanteen tasoon. Koska kaikki kunnat eivät tarjoa sähköisiä asiointipalveluja, kartoitettiin ensimmäisessä kysymyksessä kuntien verkkopalvelujen sisältöä yleisellä tasolla karkeasti luokiteltujen väittämien kautta. Vastaajat kokivat kysymyksen ilmeisen helposti lähestyttäväksi, sillä se saavutti 100 prosentin vastausaktiivisuuden ainoana sisältökysymyksenä.

Kuntien tarjoaminen verkkopalvelujen nykytilannetta selvitettiin pyytämällä vastaajia merkitsemään, mitä seuraavista palveluista heidän kuntansa verkkopalvelu tarjoaa:

- informaatiota kunnasta ja sen toiminnasta,
- palautelomakkeita,
- asiointilomakkeita, jotka käyttäjä voi itse tulostaa, täyttää ja lähettää postitse tai viedä asianomaiselle viranomaiselle,
- asiointilomakkeita, jotka käyttäjä voi itse täyttää verkossa ja lähettää sähköisesti kunnan viranomaiselle tai
- vuorovaikutteisia palveluja.

Vastaajia pyydettiin valitsemaan kaikki kuntansa tilannetta kuvaavat vaihtoehdot. Vastauksista muodostuikin annetun viiden perusvaihtoehdon lisäksi kolmetoista erilaista vastauskombinaatiota. Alla olevasta taulukosta on karsittu pois seitsemän vain yhden henkilön valitsemaa vastausyhdistelmää.

Mitä kunnat tarjoavat verkkopalveluissaan	%
informaatiota, palautelomakkeita, postitse lähetettäviä lomakkeita	30,3
informaatiota	19,1
informaatiota, postitse lähetettäviä lomakkeita	11,2
informaatiota, palautelomakkeita	9,0
informaatiota, palautelomakkeita, postitse ja sähköisesti lähetettäviä lomakkeita	7,9
informaatiota, palautelomakkeita, postitse lähetettäviä lomakkeita, vuorovaikutteisia palveluita	5,6
informaatiota, palautelomakkeita, postitse ja sähköisesti lähetettäviä lomakkeita, vuorovaikutteisia palveluita	4,5
informaatiota, postitse lähetettäviä lomakkeita, vuorovaikutteisia palveluita	2,2
postitse lähetettäviä lomakkeita	2,2
Yhteensä	92

Taulukko 4 Kuntien verkkopalvelujen tarjonta

Lähes kaikki vastaajat ilmoittavat kuntansa verkkopalvelun tarjoavan vähintään informaatiota kunnasta ja sen toiminnasta. Noin joka kymmenes vastaaja kertoi kuntansa tarjoavan informaation lisäksi vain palautteiden antamisen mahdollistavia lomakkeita.

Sähköisten asiointipalveluiden ensimmäisenä tasona pidetään usein verkossa tarjottavia lomakkeita. Yksinkertaisin tapa on sijoittaa verkkosivuille lomakkeita, joita käyttäjä voi itse tulostaa ja täytettyään lomakkeen joko lähettää sen asianomaiselle viranomaiselle tai viedä lomakkeen virastoon asioimalla siellä. Tässä tutkimuksessa sähköisten asiointipalvelujen määrittäminen ei kuitenkaan kata lomakkeita, joita ei voida lähettää viranomaiselle sähköisesti. Noin puolet vastaajista ilmoitti kuntansa tarjoavan postitettavia lomakkeita. Näistä viidenneksen mukaan heidän kuntansa ei kuitenkaan tarjonnut palautelomakkeita. Kaikista vastaajista 12 prosenttia kertoi kuntansa tarjoavan tulostettavien lomakkeiden lisäksi myös näitä kehittyneemmiksi määriteltäviä vuorovaikutteisia palveluita, vaikka kyseiset kunnat eivät ilmoittaneet tarjoavansa sähköisiä lomakkeita. Reilusti yli puolet niistä kunnista, jotka eivät ilmoittaneet tarjoavansa sähköisiä asiointipalveluja, on alle 5 500 asukkaan kuntia. Sähköisten asiointipalvelujen tarjoaminen korreloi kuntakoon kanssa, sillä vain kaksi yli 20 000 asukkaan kuntaa ei toistaiseksi tarjoa kuntalaisilleen sähköisiä asiointipalveluja.

Yleisesti arvioiden verkkopalvelujen sisältöä koskevat vastaukset ovat monilta osin odotettuja. Muutamaa vastausta lukuun ottamatta vastaajat kertoivat kuntansa verkkopalvelussa tarjottavan vähintäänkin informaatiota. Tosin kyselytutkimuksen tekoajaksi otannan asukasluvultaan pienimpien joukkoon kuuluvan kunnan verkkopalvelu toimi virheellisesti eikä tarkoitettua informaatiota ollut saatavissa. Kuntien verkkosivustot tarjoavat pääasiallisesti tietoa kunnasta eli muutamat kielteiset havainnot informaation tarjoamisesta kysyttäessä ovat todennäköisesti kysymyksen virheellisen ymmärryksen tuloksia. Verkkopalvelujen kehittäminen etenee usein luontevasti tulostettavien lomakkeiden tarjoamisen kautta sähköisiin lomakkeisiin sekä muihin sähköisiin kanaviin hyödyntäviin palveluihin, joiden osa erilaiset vuorovaikutteiset palvelut ovat. Vuorovaikutteiset palvelut käsittävät lukuisia erityyppisiä palveluja, eikä niitä oltu tätä kysymystä varten tarkemmin lomakkeessa analysoitu. Nähtävästi vuorovaikutteisuus oli kuitenkin ymmärretty pääosin tarkoitettulla tavalla, koska aivan uskottava määrä vastaajista nimesi ne osaksi kuntansa palvelutarjontaa. Riskinä tässä lienee ollut liian löysä vuorovaikutteisuuden tulkinta. Sähköisesti viranomaiselta asiakkaalle ja takaisin kulkevat lomakkeet ovat vielä melko harvinaisia samoin kuin vuorovaikutteiset palvelutkin. Osa vastaajista mainitsi kuntansa tarjoavan vuorovaikutteisia palveluja, vaikkei kunnalla ole tulostettavia lomakkeita kehittyneempiä lomakkeita. Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen ei siis vastausten mukaan ole aina vain lomakelähtöistä, vaan

palveluita kehitetään myös muissa toteutusmuodoissa. Joihinkin näistä vastauksista on voinut olla syynä väärinkäsitys tai vastaajan puutteellinen tietämys kuntansa reaalitilanteesta.

4.2.3 Vastaajien mainitsemat nykyiset ja lähivuosina toteutettavat sähköiset asiointipalvelut

Vastaajia pyydettiin mainitsemaan 1–3 tärkeintä heidän kunnassaan toteutettua ja käytössä olevaa sähköistä asiointipalvelua. Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan 1–3 seuraavan kahden vuoden kuluessa heidän kunnissaan todennäköisesti toteutettavaa sähköistä asiointipalvelua. Kysymyksessä ei haluttu rajoittaa vastausvaihtoehtoja strukturoimalla niitä ennalta, koska sähköisten asiointipalvelujen kehitys kunnissa voi olla monimuotoista. Ennalta annettavat vastausvaihtoehdot olisivat rajoittaneet vastaajien ilmaisua. Kaikkia vastauksia olisi voinut olla myös vaikeaa tai mahdotonta ennakoita, koska tutkimuksia kuntien sähköisten asiointipalvelujen yksityiskohtaisesta sisällöstä ei kyselyn laatimisen hetkellä ollut tutkijan tiedossa.

Molemmissa ryhmissä eniten mainintoja kertyi erilaisille lomakepalveluille, jotka vastaajat mainitsevat yleisellä tasolla tai yksityiskohtaisesti palvelun luonteen ja tarkoituksen kuvaten. Kaikkien palvelumuotojen nimistä tai lyhyistä kuvauksista ei voi varmasti päätellä sitä, kuinka palvelu on toteutettu tai suunniteltu toteutettavaksi. Siksi tarkkoja lukuja kaikista lomakkeisiin perustuvista vastauksista on mahdotonta määrittää. Yleisellä tasolla, tarkoitusta kuvaamatta, lomake-, hakemus- ja asiointipalvelut mainittiin yksittäin tai yhdistelmänä 22 kertaa. Palautepalveluja kerrottiin toteutetun 16 kunnassa. Palautelomakkeiden aito määrä on varmasti tätä suurempi. Nyt osa sisältyi varmaankin aiemmin mainittuun yleisesti kuvattuun lomakepalveluun ja osa ei pitänyt palautelomakkeita tärkeimpinä sähköisinä asiointipalveluina. Erilaisia aloitelomakkeita kerrottiin myös toteutetun. Useat vastaajat kertoivat lomakkeiden olevan vielä postitse lähetettäviä. Muutaman seuraavan vuoden kuluessa toteutettaviksi palveluiksi mainittiinkin usein nimenomaan sähköisesti toimivat lomakkeet. Lomakkeiden käyttöprosessiin on siis kiinnitetty useassa kunnassa huomiota. Erilaiset lomake-, hakemus- ja asiointipalvelut mainittiin tulevaisuudessa toteutettavien palveluiden joukossa 19 kertaa. Tyypillisiä toteutettavaksi nimettyjä palveluja olivat muun muassa ”*sähköiset lomakkeet*” ja ”*huomattavasti nykyistä laajempi lomakepalvelu*”. Palautelomakkeet lienevät jo hyvin yleisiä kunnissa, koska niitä ei maininnut tulevaisuudessa toteutettaviksi kuin kaksi vastaajaa.

Kunnissa toteutetuista yksittäisistä palveluista ylivoimaisesti eniten mainintoja saivat kirjastopalvelut. 40 prosenttia kaikista kyselyyn vastaajista piti kirjastopalveluita vähintään kolmen tärkeimmän kunnassaan toteutetun sähköisen asiointipalvelun joukkoon kuuluvana. Vastausten

perusteella sähköisten kirjastopalveluiden laajuus ja sisältö vaihtelevat kunnittain. Vastaajat ovat kuvanneet sähköisiä kirjastopalveluitaan muun muassa seuraavasti: *"kirjastoaineiston haku, laina, aineiston varaus"*, *"kirjaston hakupalvelu"*, *"kirjastoon: osoitteen muutos"* sekä *"eKirjasto (varaus, mutta erityisesti sähköinen aineisto)"*. Jälkimmäisen vastauksen lisäksi muutama muukin viittasi kirjastopalveluiden käsittävän perinteisten haku-, varaus- ja lainauspalveluiden lisäksi, tai näiden sijaan, sähköiseen muotoon tuotettua materiaalia. Kirjastopalveluiden runsas maininta tyrehtyi lähes täysin tulevaisuudessa toteutettavia sähköisiä asiointipalveluita määritettäessä saaden vain yhden maininnan.

Muita kunnissa tuotettuja sähköisiä asiointipalveluja mainittiin useita. Monet näistä perustuvat edellä mainitulla tavalla verkossa tarjottuihin lomakkeisiin. Näitä ei ole kuitenkaan laskettu yleisellä tasolla mainittujen lomakepalvelujen joukkoon. Kahta vastausta useammin mainittiin rekrytointiin liittyvät palvelut (8 kpl), päivähoitopaikan hakemispalvelut (8 kpl), vesimittarien kulutuslukemien ilmoittaminen (6 kpl), asunnon hakemisen palvelut (3 kpl), terveydenhoitoon liittyvät palvelut (3 kpl), tapahtumakalenteri (3 kpl), opistojen kursseille ilmoittautumispalvelut (3 kpl) sekä taloudellisen avustuksen tai korvauksen hakemisen palvelut (3 kpl).

Seuraavien kahden vuoden kuluessa todennäköisesti toteutettavista sähköisistä asiointipalveluista nousivat varauspalvelut 19 maininnalla suurimmaksi ryhmäksi yleisten lomakepalvelujen jälkeen. Varauspallvelujen tuottaminen on selvästi tulevaisuuden kehityssuuntaa, koska jo toteutetuksi palveluksi jonkinlaisen varauspalvelun mainitsi vain muutama vastaaja. Ajanvarauspalvelut olivat kymmenen vastaajan mukaan heidän kuntansa todennäköisesti toteutettavien sähköisten asiointipalvelujen listalla. Vähintään muutamat vastaajat mainitsivat myös paikka- ja tilavaraukset (4 kpl), resurssien varaukset (2 kpl) ja varauspalvelut yleisellä tasolla (3 kpl). Muiden nimettyjen tulevien sähköisten asiointipalvelujen kirjo oli laaja. Kuntien tunnistamat tarpeet sekä varmasti myös resurssit toteuttaa sähköisiä asiointipalveluja poikkeavat toisistaan, sillä useat palvelut mainittiin vain kerran. Kaksi tai useampi vastaaja nimesi kunnassaan lähitulevaisuudessa todennäköisesti toteutettaviksi palveluiksi päivähoitopaikka-anomuksen (5 kpl), karttapalvelut (2 kpl), asian vireillepanon (2 kpl), kouluun ilmoittautumisen (2 kpl) ja verkkoneuvola-, verkkolääkäri- tai verkkosairaanhoitajapalvelut (5 kpl).

Sekä jo toteutettujen että tulevaisuudessa todennäköisesti toteutettavien sähköisten asiointipalvelujen listoissa on huomattavissa sähköisten asiointipalvelujen käsitteen olevan monille vastaajille epäselvä. Erityisesti jo toteutettujen palvelujen joukkoon useat vastaajat nimesivät informatiivisia ja käyttömahdollisuuksiltaan yksisuuntaisia palveluja. Useimmin kunnan verkkosivuilla julkaistuiista materiaaleista mainittiin pöytäkirjat (7 kpl). Muutamat vastaajat pitivät myös tiedotteita ja esityslistoja sähköisinä asiointipalveluina. Yksi vastaaja mainitsi kuntansa *"www-sivut"* kokonaisuudessaan sähköiseksi asiointipalveluksi, ja kaksi vastaajaa mainitsi sähköpostin.

Tulevaisuuteen katsottaessa mainitut sähköiset asiointipalvelut olivat jo tuotetuiksi palveluiksi nimettyjä selkeämmin aitoja sähköisiä asiointipalveluja. Osa vastaajien mainitsemista suunnitelluista palveluista oli yksittäisiä palveluja laajempia kokonaisuuksia, sähköisiin asiointipalveluihin liittyviä kylläkin. Tällaisia mainintoja olivat esimerkiksi ”sähköinen allekirjoitus”, ”sähköinen tunnistaminen” ja ”sähköinen korttisovellus” ja muutamat sähköiseen hallintoon liittyvät toimet, kuten ”sähköinen laskutus” ja ”sähköinen arkistointi”, sekä palvelutuotantoon ja hallintoon liittyvä ”back-office-ratkaisujen kehittäminen”. Tässä mainituissa vastauksissa ei ehkä aina ole niinkään kyse vastaajien poikkeuksellisesta tietämättömyydestä tai informaatioteknologisen kehityksen seuraamattomuudesta kuin alan käsitteiden kehityksen alkuvaihetta leimaavasta moniselitteisyydestä.

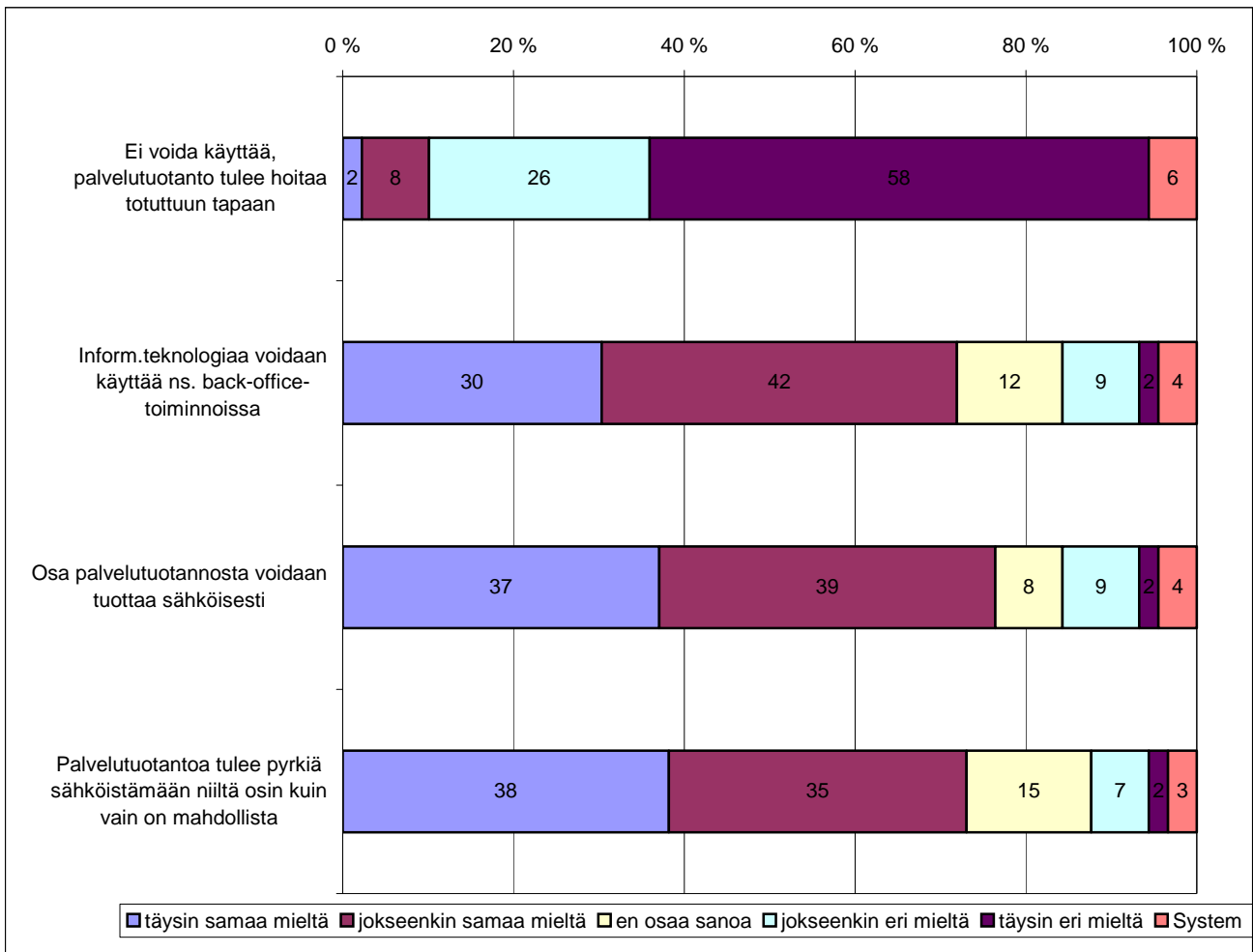
Palvelun tyyppi	Jo toteutetut palvelut	Lähitulevaisuudessa toteutettavat palvelut
palautelomake	16	
lomakkeet/asiointilomakkeet/sähköiset lomakkeet (yleisellä tasolla mainittuina)	22	10
erilaiset varauspalvelut		19
muut sähköiset asiointipalvelut		16
informaatiopalvelut	12	
ei sähköistä asiointia olevat palvelut	22	
sähköistä asiointia laajasti kuvaavat määritykset		8

Taulukko 5 Kunnissa toteutetut ja lähivuosina todennäköisesti toteutettavat sähköiset asiointipalvelut

Vastaajilta kysyttiin myös, ovatko heidän edustamansa kunnan tuottamat sähköiset asiointipalvelut kuntien lakisääteisen palvelutuotantovelvollisuuden alaan kuuluvia vai ovatko ne kunnan vapaaehtoisesti tuottamia palveluita, joiden tuottaminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Kuntien palveluiden järjestämisen veloitteen piiriin kuuluvat muun muassa terveydenhoidon ja päivähoidon palveluiden järjestäminen. Vapaaehtoisuuteen taas perustuvat esimerkiksi lasten iltapäivähoidon järjestäminen ja venepaikkojen tarjoaminen. Kolmasosa vastaajista ilmoitti sähköisten asiointipalvelujen liittyneen kuntien palvelutuotantovelvollisuuden piiriin. Suurin osa näiden vastaajien kunnista tuki myös vapaaehtoisuuteen perustuvia palveluita sähköisten asiointipalveluiden avulla, sillä noin neljäsosa kaikista vastaajista kertoi sähköisten asiointipalveluiden olevan vain pääosin lakisääteiseen velvollisuuteen perustuvia. Viidennes kaikista vastaajista ilmoitti kuntansa sähköisen palvelutuotannon liittyvän molempien kategorioiden alaan. Hieman reilun viidenneksen mukaan kunnan sähköiset asiointipalvelut ovat pääosin tai kokonaan vapaaehtoisuuteen perustuvia. Näiden ryhmien sisällä vastaajien määrät jakautuivat lähes tasan. Asukasluvultaan suurimmat kunnat olivat muita kuntia useammin tukeneet sähköisillä asiointipalveluilla sekä lakisääteisyteen että vapaaehtoisuuteen perustuvien palveluiden tuotantoa.

4.2.4 Informaatioteknologian mahdollisuuksia palvelutuotannon kehittämässä koskevat asenteet

Lomakkeessa kysyttiin otannan kuntien sähköisistä asiointipalveluista vastaavien henkilöiden mielipiteitä informaatioteknologian käyttömahdollisuuksista heidän omassa kunnassaan. Nämä mielipiteet kertovat, joskin melko pintapuolisesti, vastaajien asenteista informaatioteknologiaa ja sähköisten asiointipalveluiden tuotantoa kohtaan. Viranomaisten asenteilla on merkitystä, koska ne heijastavat kehityksen paikallisia viiveitä sekä palvelutuotannon eritasoisuutta.



Kuva 5 Mielipiteitä informaatioteknologian hyödyntämisestä palvelutuotannossa

Viisi kuudesosaa vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä väittämän kanssa, jonka mukaan informaatioteknologia ei sovellu oman kunnan palvelutuotannon tukemiseen. Eli vain muutaman vastaajan mielestä informaatioteknologian luomia mahdollisuuksia ei voida käyttää oman kunnan palvelutuotannossa. Vastaajien asenteet informaatioteknologian käyttömahdollisuuksia kohtaan olivat hyvin myönteisiä myös informaatioteknologian käyttökohteita arvioitaessa. 73 prosenttia vastaajista näki, että palvelutuotantoa tulee pyrkiä sähköistämään niiltä osin kuin vain mahdollista, sekä niin sanotuissa back-office-toimissa että kuntalaisille näkyvissä palveluissa. Hieman

myönteisemmin vastaajat suhtautuivat informaatioteknologian käyttöön palvelujen käyttäjille näkyvässä palvelutuotannossa kuin vain back-office-toiminnoissa. Täysin eri mieltä olevia vastaajia oli näissä väittämässä vain muutama. Eniten eli 15 prosenttia ”en osaa sanoa” -vastauksia keräsi väittämä, jonka mukaan palvelutuotantoa tulee pyrkiä sähköistämään niiltä osin kuin vain on mahdollista.

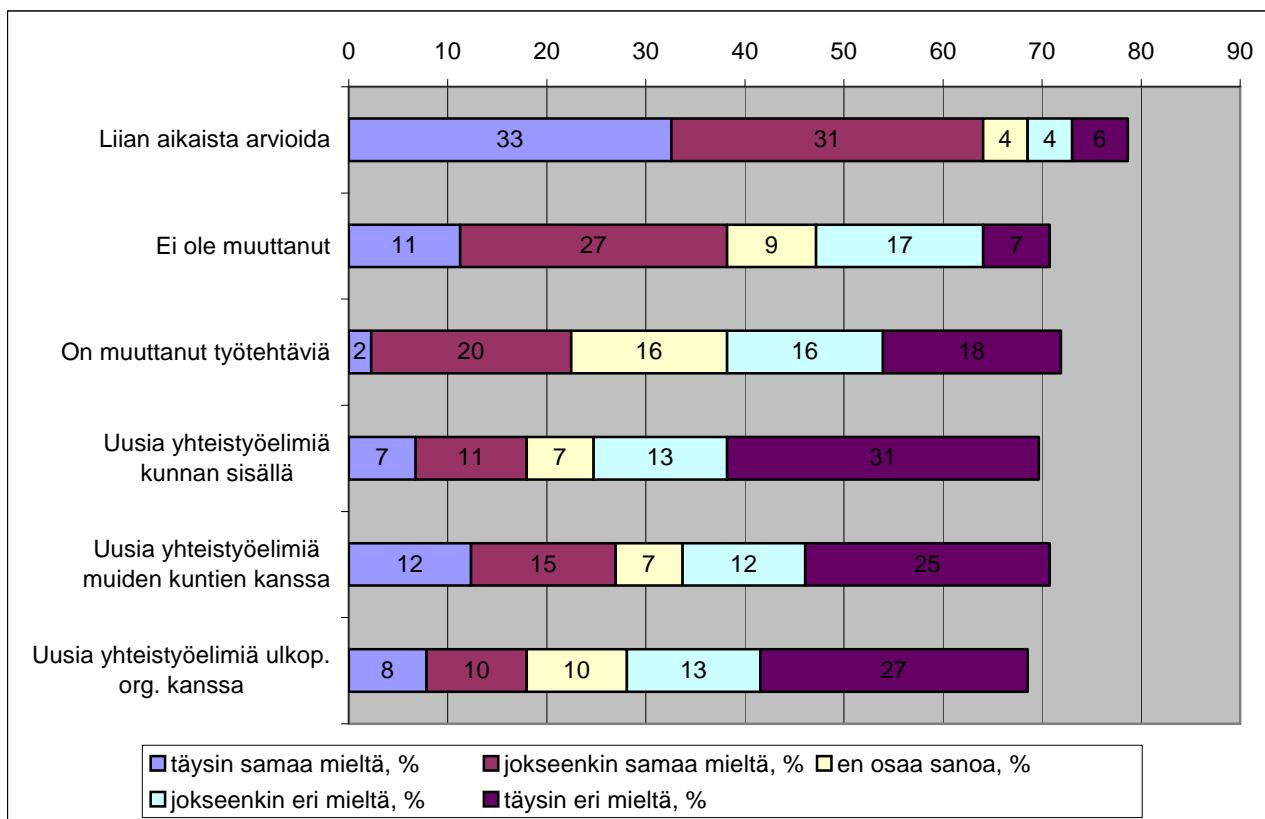
Väittämän ”palvelutuotantoa tulee pyrkiä sähköistämään niiltä osin kuin vain on mahdollista sekä back-office toiminnoissa että kuntalaisille näkyvissä palveluissa” kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä ovat olleet yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki yli 20 000 asukkaan kuntia edustavat vastaajat. Myös tätä pienemmissä kunnissa väittämän kanssa vähintään jokseenkin samaa mieltä oli 70 prosenttia vastaajista. Määrällisesti eniten ”en osaa sanoa” -vastauksia oli alle 3 000 asukkaan kuntien edustajien vastauksissa. Tämän tuloksen perusteella suurten kuntien voidaan todeta suhtautuvan informaatioteknologian tukemaan palvelutuotantoon hyvin myönteisesti. Suurta eroa erikokoisten kuntien välillä ei kuitenkaan ole. Pienten kuntien kantaa ottamattomat vastaukset voivat olla seurausta yhtä hyvin informaatioteknologiaan liittyvistä kielteisistä kokemuksista kuin epätietoisuutta ja varauksellisuutta aiheuttavasta kokemattomuudesta. Osa pienistä kunnista ei vielä toistaiseksi ole tuottanut lainkaan sähköisiä palveluja tai kokemus niistä voi olla hyvin pinnallinen. Informaatioteknologiaan tukeutuvat palvelut voidaan myös kokea epäluotettaviksi, kuten eräs vastaaja kommentoi: *”Ei pitäisi mennä liian pitkälle atk:n kanssa – helposti haavoittuva järjestelmä – luotettavuus on tärkeintä.”*

4.2.5 Vaikutus palvelutuotantoprosessiin

Sähköisten asiointipalvelujen tuotannolla voidaan savuttaa tehokkuutta, säästöjä ja laatua yleensä vasta kun sähköisten asiointipalvelujen tuotantoprosessit on muokattu totutuista toimintamalleista vastaamaan uudenmuotoista palvelutuotantoa. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, onko sähköisten asiointipalvelujen tuotanto muuttanut heidän kuntansa palvelutuotannon prosesseja, ja jos on, niin miten muutos on ilmennyt.

Vastaajat kokivat selvästi sähköisten asiointipalvelujen tuotannon olevan kunnassaan vasta alkuvaiheessa. 64 prosenttia kaikista vastaajista ja lähes 80 prosenttia tähän väittämään vastanneista ilmoitti olevansa vähintään jokseenkin samaa mieltä väittämän ”sähköisen palvelutuotannon vaikutuksia on vielä liian aikaista arvioida” kanssa. Silti lähes kaikki tätä väittämää arvottaneet vastaajat ottivat kantaa myös seuraaviin muutosta koskeviin väittämiin ja osa ilmoitti myös selviä muutoksia tapahtuneen. Yli puolet muutosta arvioineista vastaajista ilmoitti, ettei palvelutuotanto ole muuttunut lainkaan sähköisten asiointipalveluiden käyttöönoton myötä. Osa vastaajista oli kuitenkin kokenut sähköisen palvelutuotannon tuoneen muutoksia työtehtäviin sekä

viranomaisten väliseen yhteistyöhön oman kunnan sisällä sekä muiden kuntien ja organisaatioiden kanssa. Avoimen vastausmahdollisuuden tuottamat, keskenään eri äärilaitoja edustavat kommentit kuvaavat kuntien erilaista nykytilannetta: ”Ei (muuttanut prosesseja). Kehitys sen verran alkuvaiheessa vielä” ja ”Ei (muuttanut) vain prosesseja, vaan kokonaan uudistanut tuotantorakenteitakin. Kyseessä on paradigmaattinen muutos.”



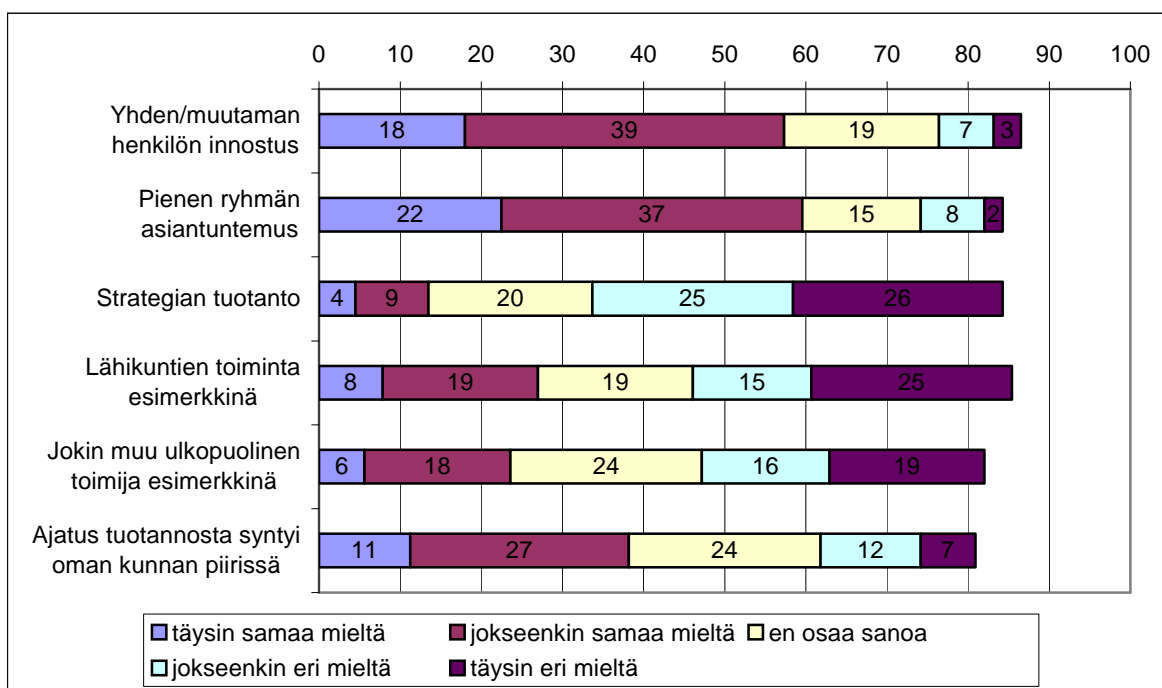
Kuva 6 Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon vaikutukset palvelutuotannon prosesseihin

On selvää, että mitattavia ja arvioitavia muutoksia ei sähköisen palvelutuotannon uutuuden takia juuri kunnissa vielä ole. Suurin osa vastaajakunnista on tuottanut sähköisiä asiointipalveluja hyvin vaatimattomalla tasolla. Murto-osan mukaan muutokset palvelutuotannon prosesseissa ovat kuitenkin jo havaittavissa.

4.2.6 Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon alkuvaihe

Vastaajilta kysyttiin sähköisten asiointipalvelujen tuotannon alkuvaiheesta tunnistettavia vaikuttimia. Kysymyksen väittämällä arvioitiin henkilötekijöiden ja strategioiden merkitystä, ei virallisia strategioihin kirjattuja laatuun ja tehokkuuteen liittyviä perusteluita. Suurin osa kunnista vastasi oman kuntansa sähköisten asiointipalvelujen tuotannon käynnistyneen pienen ryhmän aloitteesta

tai jopa yhden hengen innostuksesta. Väitteet yhden tai muutaman henkilön innostuksesta ja aktiivisesta innovoinnista sekä pienen ryhmän asiantuntemuksen merkityksestä saivat taakseen niin samansuuntaiset vastaukset, että näiden sisältöjen voidaan tulkita olleen vastaajien mielestä hyvin samankaltaiset. Kuntien kasvava strategioiden tuotanto ei ole ylettänyt alkuvaiheen sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon. Vain 13 prosenttia kaikista vastaajista ilmoitti kuntansa sähköisten palvelujen tuotannon nojanneen strategiseen suunnitteluun tuotannon alkuvaiheista asti. Vastaajien mukaan ajatus sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta on syntynyt useammin oman kunnan piirissä kuin muiden toimijoiden esimerkkien innoittamana. Noin neljäsosa kaikista vastaajista ilmoitti kuitenkin lähikuntien toimineen esimerkkinä. Suurin piirtein sama määrä vastaajia on kokenut jonkin muun ulkopuolisen tahon antaneen kimmokkeen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. Kehityspaineita luoviksi ulkopuolisiksi tahoiksi on mainittu muun muassa ”Kuntaliitto, valtio, julkinen sana”, ”yhteistyö isojen kaupunkien kanssa”, ” tietoyhteiskuntaohjelma”, ”ohjelmistotalot”, ”yritykset ja yhteisöt (omassa kaupungissa)”, ”laki/asetus” sekä ”kuntalaiset”. Kehitykseen velvoittavia tahoja ja elementtejä löytyy siis yhteiskunnan eri tasoilta, oman kunnan sisäisistä toimijoista keskushallinnon toimijoihin ja lainsäädäntöön asti. Kunnat ovat tulkinneet kuntansa sisä- ja ulkopuolelta tulevat signaalit hyvin eri tavoin.



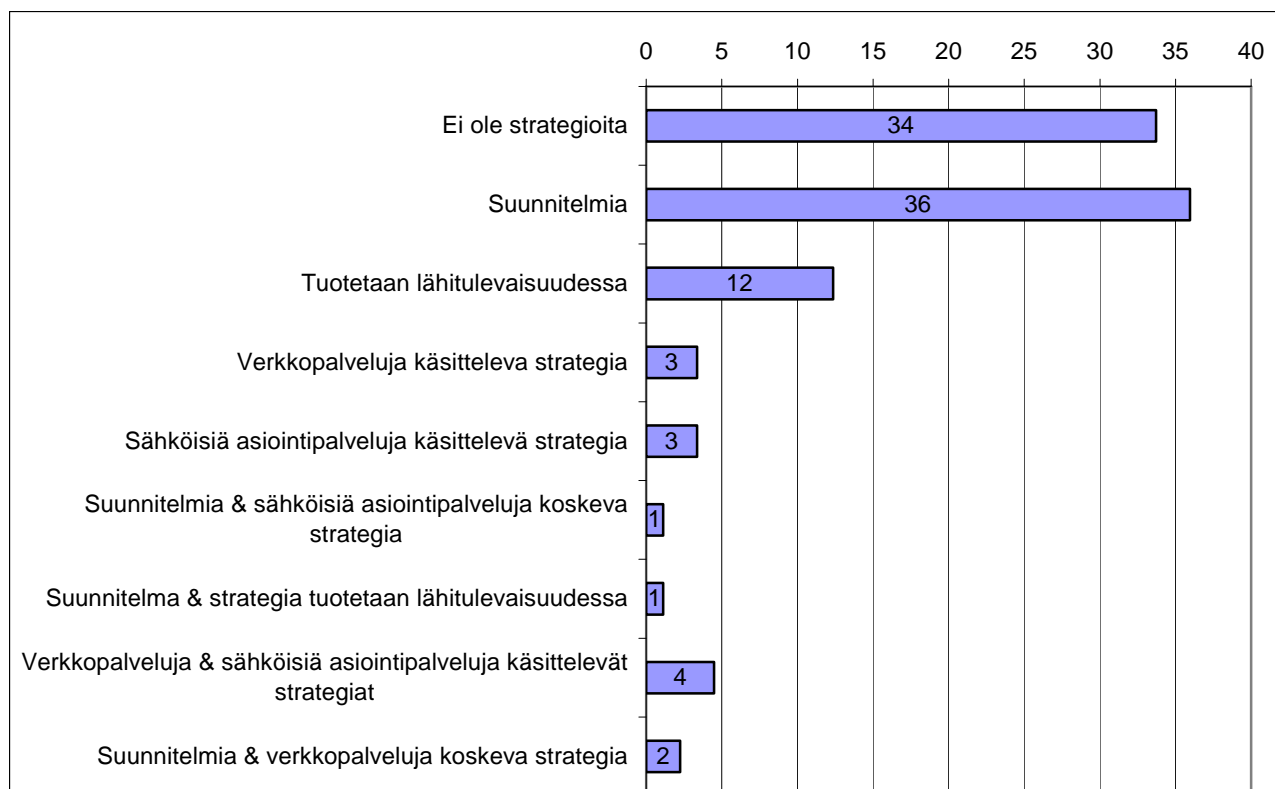
Kuva 7 Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon käynnistymisen taustalla olevia tekijöitä

Vastauksien perusteella sähköisten asiointipalveluiden tuotanto on toistaiseksi ollut spontaania ja nojannut muutamien henkilöiden kiinnostukseen ja asiantuntemukseen. Vastauksista heijastunevat verkkopalvelujen yleisen tason vaikuttimet, koska verkkopalveluiden tuotanto kuntien

informatiivisten verkkopalvelujen muodossa on tyypillisesti käynnistynyt useita vuosia ennen varsinaisten sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa.

4.2.7 Verkkopalveluja ja sähköisiä asiointipalveluja koskevat strategiat

Edellisessä luvussa on osoitettu, ettei sähköisten asiointipalveluiden tuotanto ole tämän kyselytutkimuksen mukaan käynnistynyt strategian tuotannolla kuin murto-osassa vastaajien edustamista kunnista. Verkkopalveluja ja sähköisiä asiointipalveluja käsitteleviä tämänhetkisiä strategioita kysyttäessä strategioiden määrä ei ole mainitusta alkuvaiheen tilanteesta merkittävästi noussut. Noin kolmasosa kaikista vastaajista kertoi, ettei heidän kunnassaan ole tuotettu verkkopalveluja eikä sähköisiä asiointipalveluja käsitteleviä strategioita. Vain prosentin mukaan kunnalla on joko verkkopalveluita yleisesti, sähköisiä asiointipalveluita tai molempia edellisiä käsittelevä strategia. Strategialähtöinen kehittäminen tulee lähitulevaisuudessa kuitenkin kasvamaan, sillä 38 prosenttia vastaajista kertoi kuntansa kirjanneen sähköisiä asiointipalveluja koskevia asioita suunnitelmiksi tarkoituksenaan edetä työssä strategian tuotannon tasolle. Samoin 13 prosenttia vastaajista valitsi vastausvaihtoehdon, jonka mukaan verkkopalveluja tai sähköisiä asiointipalveluja koskeva strategia on suunniteltu toteutettavaksi lähitulevaisuudessa.



Kuva 8 Verkkopalveluja ja sähköisiä asiointipalveluja käsittelevien strategioiden tuotanto

Vastaajilta kysyttiin avoimella kysymyksellä, ovatko kunnat tehneet jonkin oman kunnan ulkopuolisen tahon kanssa yhteistyötä verkkopalveluita yleisesti tai sähköisiä asiointipalveluja koskevien strategioiden tuottamiseksi. Vain 12 henkilöä vastasi kysymykseen muutoin kuin kieltävästi. Kahdeksan vastaajaa kertoi vähintään suunnittelutasoisesta työskentelystä seutukunnan kuntien kanssa. Muutama mainitsi strategian työstämisen yhteistyökumppaniksi myös ulkopuolisen konsultin. Yksi vastaaja viittasi sisäasiainministeriön julkisten palvelujen hankkeeseen kertomalla kuntansa työstävän strategiaa sisäasiainministeriön Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan hankkeessa ”*Juhtan pilottiyhteistyössä*”.

Suurin osa vastaajista jätti vastaamatta tai vastasi kielteisesti myös avoimeen kysymykseen verkkopalveluja tai sähköisiä asiointipalveluja käsittelevän strategian sisällyttämisestä johonkin toisen strategiaan. 15 vastaajaa kertoi strategian olevan osa jotain toista kunnassa tuotettua strategia-asiakirjaa. Vastaajien mukaan verkkopalveluja tai sähköisiä asiointipalveluja koskevat strategiat on liitetty seutukunnan strategiaan, kunnan yleiseen strategiaan, palvelustrategiaan tai tietohallintostrategiaan. Muutama mainitsi myös verkkopalveluita käsittelevän strategian tarkoittaen nähtävästi, että sähköisiä asiointipalveluita koskevat strategiset linjaukset on sisällytetty tähän.

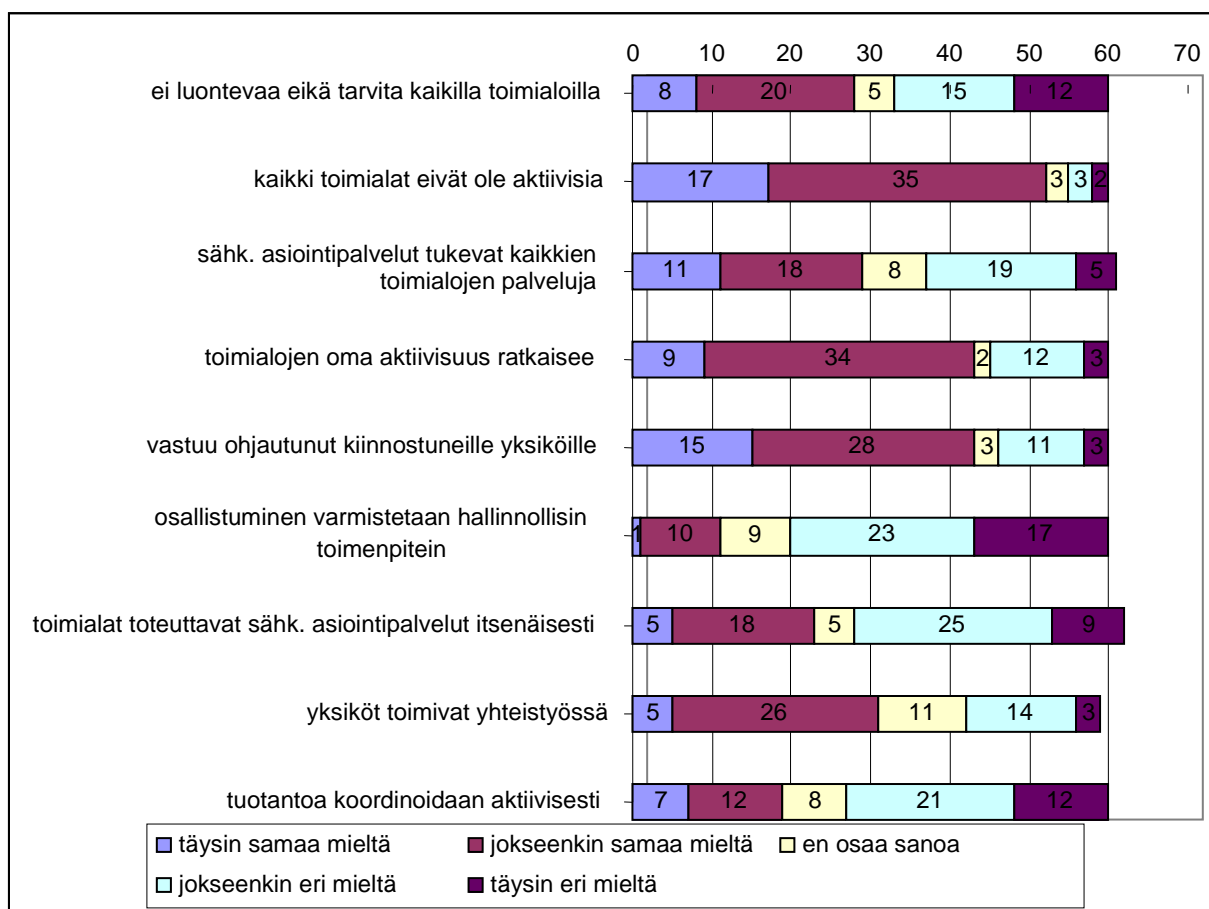
Kuntien strategiatyön määrä on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Strateginen lähestymistapa ei tämän kyselyn tulosten mukaan kuitenkaan ole vielä saavuttanut sähköisten asiointipalveluiden tuotantoa. Kehityksen alkuvaihe lienee ilmiselvin syy strategioiden määrän vähäisyyteen. Tarve on useissa kunnissa kuitenkin jo tunnustettu, sillä niin suuri osa vastaajista kertoo kuntansa jo tehneen suunnitelmia ja strategioiden tuotannon seuraavan tätä lähitulevaisuudessa.

4.2.8 Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen kunnassa

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon kunnissa voivat osallistua useat eri toimijat. Esioletuksen perusteella toimialojen roolit ja tuotannon toimintamallit vaihtelevat huomattavasti. Vastaajilta kysyttiin heidän edustamiensa kuntien näkemyksiä sekä toimintamalleja arvotettavien väittämien muodossa.

Vastaajien näkemykset sähköisten asiointipalveluiden luontevasta sopivuudesta kuntien kaikkien toimialojen toimintaan ja palvelutarjontaan jakautuvat kahtia. Lähes saman verran samaa ja eri mieltä olevia vastaajia oli myös väittämällä, jonka mukaan sähköiset asiointipalvelut tukevat luontevasti palvelutuotantoa kaikilla toimialoilla. Sen sijaan lähes kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että toimialojen aktiivisuus sähköisten asiointipalveluiden tuottamisessa ei ole toimialojen kesken tasaista. Samoin suurin osa vastaajista piti toimialojen omaa aktiivisuutta ja osaamista sekä

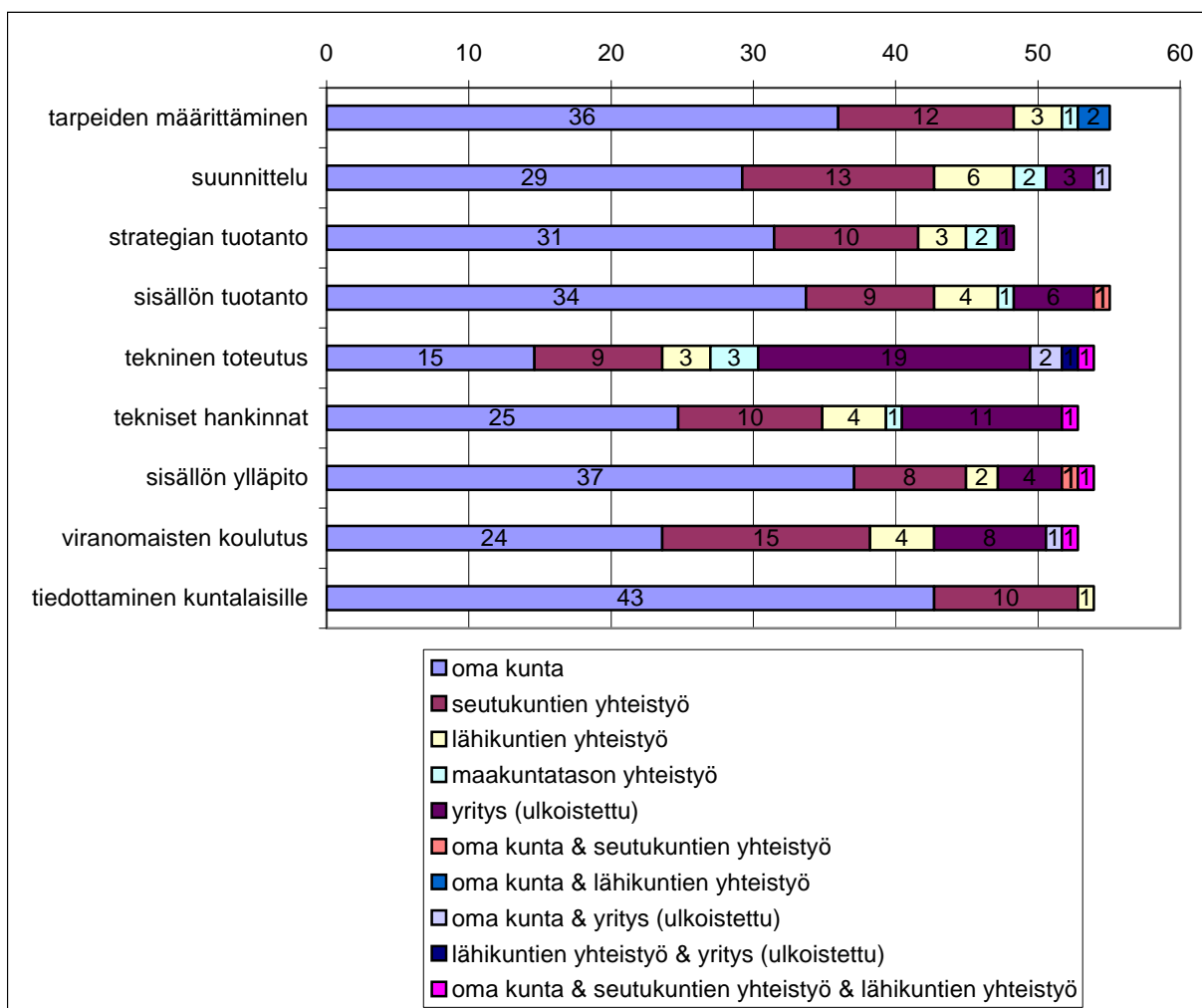
kiinnostuneisuutta sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta määrävänä tekijänä sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Yli puolet väittämiä arvottaneista vastaajista kertoi kuntansa yksiköiden kuitenkin toteuttavan omat sähköiset asiointipalvelunsa itsenäisesti, eikä suurin osa vastaajien edustamista kunnista ole puuttunut sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon hallinnollisin toimin kaikkien toimialojen sähköisen palvelutuotannon varmistamiseksi. Vain noin kolmasosa vastaajista, nimenomaan tätä väittämää arvottaneista, kertoi kuntansa koordinoivan sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa. Vaikka koordinoitua toteutettiin vastaajien mukaan vain osassa kuntia, tekivät kuntien yksiköt vastausten mukaan kuitenkin keskinäistä yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi.



Kuva 9 Näkemyksiä ja toimintatapoja toimialojen sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta

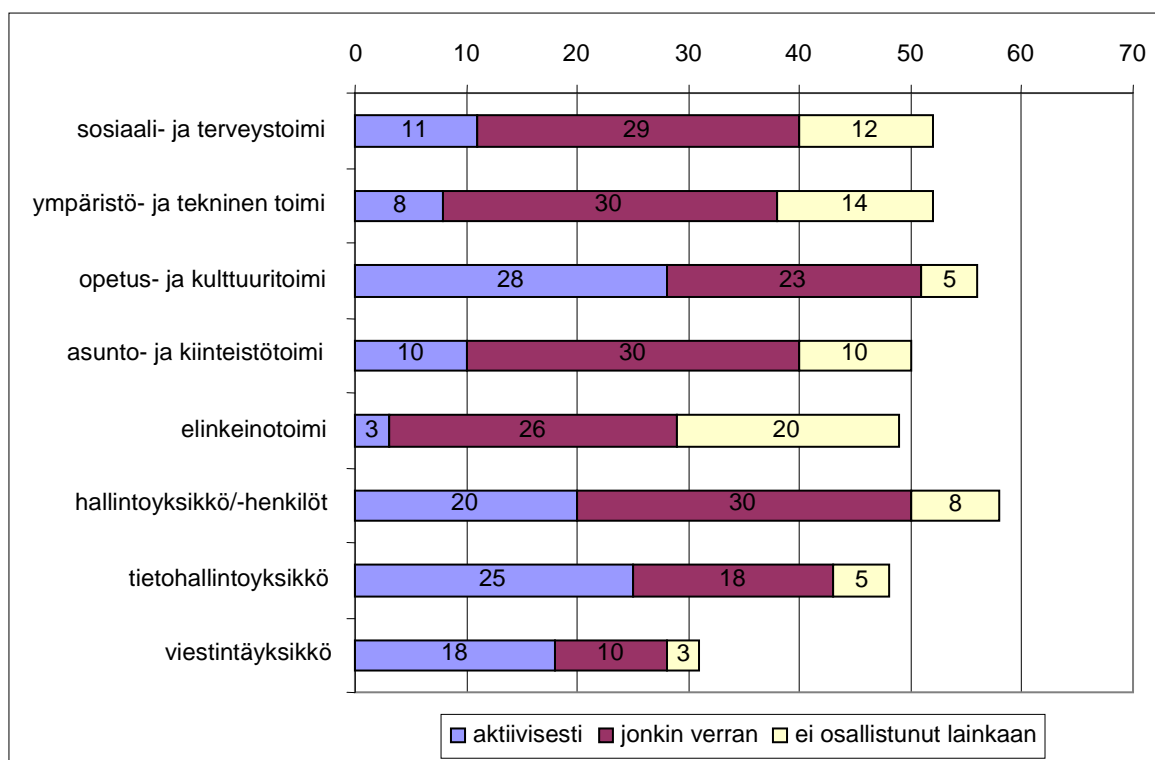
Kaikki kunnat eivät järjestä sähköisiä asiointipalveluja täysin oman kunnan voimin vaan toteuttavat joitain tuotantoprosessin osia yhteistyössä lähikuntien, koko seutukunnan, maakunnan tai muiden toimijoiden kanssa. Kunnat voivat myös ulkoistaa joitain prosessin osuuksia yrityksille. Kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotannon vaiheiden vastuunjako selvittävässä kysymyksessä tuotantoprosessi oli jaoteltu valmiiksi tuotannon yhdeksään vaiheeseen. Varsinaiseen tuotantoon liittyvien vaiheiden lisäksi kysymykseen oli lisätty kaksi sähköisten asiointipalvelujen käyttöönoton kannalta tärkeää vaihetta: viranomaisten koulutus ja tiedottaminen kuntalaisille. Ilman näiden

vaiheiden huolellista toteuttamista sähköisten asiointipalveluiden käyttöaste voi jäädä matalaksi. Lähes kaikkien prosessivaiheiden kohdalla yli puolet vastaajista ilmoitti oman kuntansa vastaavan kyseisistä toimenpiteistä. Voimakkaimmin kunnan omaksi työksi oli mielletty sähköisistä asiointipalveluista tiedottaminen kuntalaisille, noin neljä viidestä vastaajasta kertoi kuntansa vastaavan tiedottamisesta itse. Suurin osa piti myös tarpeiden määrittämistä, strategian tuotantoa, sisällön tuotantoa ja sen ylläpitoa oman kunnan tehtävinä. Sähköisten asiointipalvelujen suunnittelusta itse vastanneita kuntia oli vastaajien mukaan vain hieman enemmän kuin muita toteutustapoja käyttäneitä kuntia. Teknologiaan liittyvät vaiheet, tekninen toteutus ja tekniset hankinnat sekä kuntalaisten koulutukseen liittyvät toimet poikkesivat selvästi muiden työvaiheiden toteutuksesta. Suurimmassa osassa vastaajakuntia nämä työvaiheet tuotetaan yhteistyössä muiden kuntien tai jonkin yrityksen kanssa. Suosituin tuotantotapa kunnan itsenäisen tuotannon lisäksi oli yhteistyö seutukunnan kanssa. Työn ostaminen jonkin yrityksen tuottamana palveluna ei vastaajien mukaan ole kovin yleistä. Teknologiseen toteutukseen liittyvät työvaiheet ovat niiden vaatimien erityisosaamisten takia luontevimpia yritykseltä ostettavia tai yrityksen kanssa yhteistyössä tehtäviä kokonaisuuksia.



Kuva 10 Sähköisten asiointipalvelujen työvaiheista vastaavat tahot

Sähköiset asiointipalvelut kuuluvat osana kunnan palvelutuotantoa myös jonkin yksittäisen toimialan palveluihin. Vastaajia pyydettiin arvioimaan kuntiensä toimialojen osallistumista sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. 29–40 prosenttia arvioi sosiaali- ja terveystoimen, ympäristö- ja teknisen toimen, asunto- ja kiinteistötoimen sekä elinkeinotoimen osallistuvan vähintään ”jonkin verran”. Elinkeinotoimi keräsi eniten ”ei osallistunut lainkaan” -vastauksia. Opetus- ja kulttuuritoimi erottui toimialoista aktiivisimpana. Toimialojen lisäksi pyydettiin arvioimaan hallintoyksikön/-henkilöiden, tietohallintoyksikön ja viestintäyksikön aktiivisuutta sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Hallintoyksiköt ja/tai -henkilöt saivat eniten vastauksia kaikista annetuista toimialoista ja yksiköistä. Viestintäyksikköä taas arvioitiin odotetusti muita vähemmän, koska viestintäyksikköjä on tyypillisesti vain suurissa kaupungeissa. Kaikkien kolmen, hallintoyksikön/-henkilöiden, tietohallintoyksikön ja viestintäyksikön, aktiivisuutta pidettiin toimialojen keskimääräistä aktiivisuutta korkeampana.



Kuva 11 Yksiköiden/toimialojen osallistuminen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon

Toimialojen aktiivisuuden lisäksi kunnan toimijoita käsiteltiin lomakkeessa myös kysyttäessä avoimella kysymyksellä vastaajien edustamien kuntien sähköisistä asiointipalveluista päävastuullista toimialaa, yksikköä tai viranomaista. Vastaukset kategorisoitiin viiteen alaryhmään alla olevan taulukon mukaisesti. Keskushallinnon rooli nousi vastauksissa voimakkaimmin esiin. Keskushallinnon alle kuuluvat useissa kunnissa muun muassa talous-, viestintä- ja tietohallintotoiminnot, joihin useissa vastauksissa viitattiinkin. Tietohallinnon päävastuulliseksi

määrittäneet vastaukset on kuitenkin kerätty seuraavassa taulukossa omaksi tietohallintoyksikköryhmäksi. Tietohallinnon kategoriaan sisältyvät it- ja atk-yksiköt. Tietohallinnon kerrottiin muutamissa vastauksissa jakavan päävastuuta keskushallinnon, viestinnän ja kulttuuritoimen kanssa. Pienissä kunnissa päävastuu sähköisistä asiointipalveluista hajautui voimakkaasti sen sijoittuessa esimerkiksi ”*talousoaston atk-tuelle*”. Lähes viidesosa kysymykseen vastaajista kertoi, ettei päävastuuta kannan yksi henkilö tai yksikkö, vaan päävastuu on hajautettu eri toimialojen kesken. Tällöin monet vastaajat mainitsivat keskushallinnon tai viestintä- ja tietohallintoyksiköiden koordinoivan hajautettuja vastuita. Yksi vastaaja kertoi päävastuun kantajan olevan ”*nettityöryhmä*”, joka koostuu atk-henkilöstä ja toimialojen edustajasta. Muutamat vastasivat myös, ettei heidän kunnassaan ole sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa organisoitu tai vastuita jaettu. Yksittäisiä mainintoja olivat ”*johtoryhmä*”, ”*kehittämispalvelut*”, ”*kunnanhallitus*” ja ”*sähköisen asioinnin yksikkö*”.

Yksikkö	Vastaukset, kpl	Vastaukset % tähän kysymykseen vastanneista
hallinto-osasto/-yksikkö/-virasto, keskushallinto yksin tai yhdessä talousoaston, viestinnän tai tietohallinnon kanssa	20	42
tietohallintoyksikkö, it-yksikkö yksin tai yhteistyössä hallintoyksikön, viestinnän tai kulttuuritoimen kanssa	10	21
hajautettu vastuu	9	19
ei vastuullista, ei organisoitu	4	9
muut kehittämispalvelut, sähköisen asioinnin yksikkö, kunnanhallitus, johtoryhmä	4	9
Yhteensä	47 kpl	100 %

Taulukko 6 Kuntien sähköisistä asiointipalveluista päävastuussa olevat tahot

Vastaajilta tiedusteltiin myös, mitä mieltä he ovat kuntansa tämänhetkisistä sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon liittyvistä toimintatavoista. Tyytymättömyys toimintatapoihin nousi selvästi esiin. Vain pieni osa vastaajista koki toimintatavat niin hyviksi, ettei niitä ole tarvetta muuttaa. Vastaajien mielipiteitä nyt käytössä olevasta tuotannon mallista kysyttäessä lähes 40 prosenttia kysymykseen vastanneista piti kuntansa sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon osallistuvien yksiköiden ja toimialojen määrää liian pienenä. Alle kymmenes kysymykseen vastanneista näki sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon osallistuvien yksiköiden tarpeiden ja tavoitteiden olevan yhteneväisiä ja toisiaan tukevia. Tarpeiden ja intressien ristiriidat eivät

kuitenkaan olleet yleisiä, koska vain 12 kysymykseen vastannutta koki niiden vaikeuttavan yhteisten tavoitteiden muodostumista ja saavuttamista. Lisäksi vastaajat kommentoivat muun muassa tilanteen olevan ”*sekalainen ja kehittyvä*” ja ”*pienen organisaation ongelmien*” vaikuttavan sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. Eräs vastaaja totesi sähköisten asiointipalveluiden tuotannon ongelman olevan ”*Vastuun määrittely, johon (ylemmät päättävät) tulevat mukaan yleensä viiveellä*”.

Mitä kokemuksia kunnalla on nyt käytössä olevasta sähköisten asiointipalveluiden tuotannon mallista?	Vastaukset, kpl	Vastaukset, %
todettu hyväksi, ei tarvetta muuttaa	7	8
osallistuvien yksiköiden määrä liian pieni	23	26
osallistuvien yksiköiden määrä liian suuri	1	1
tarpeet ja tavoitteet ovat yhteneväiset ja toisiaan tukevat	2	2
tarpeiden ja intressien ristiriidat vaikeuttavat työtä	4	4
yksiköiden määrä liian pieni & tarpeet ja tavoitteet yhteneväiset	3	3
yksiköiden määrä liian pieni & tarpeet ja intressit ristiriitaiset	7	8
todettu hyväksi & tarpeet ja tavoitteet yhteneväiset & muita kokemuksia, mitä	1	1
todettu hyväksi & yksiköiden määrä liian pieni & tarpeet ja tavoitteet yhteneväiset	1	1
todettu hyväksi & tarpeet ja tavoitteet yhteneväiset	1	1

Taulukko 7 Kokemukset sähköisten asiointipalvelujen nykyisestä tuotannon mallista

Sähköisten asiointipalvelujen organisoinnin tavoista voidaan yhteenvetona todeta, että vastaajien kokemusten mukaan keskushallinto ja tietohallinto ovat sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa sekä keskimääräistä aktiivisempia yksiköitä että useasti myös päävastuullisia. Yksikään vastaaja ei maininnut palveluja tuottavia toimialoja sähköisistä asiointipalveluista yksin päävastuullisiksi tahoiksi. Jaetun vastuun kantajiksi toimialoja nimettiin kyllä. Päävastuullisiksi mainittiin myös kahta poikkeusta lukuun ottamatta ennen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoakin olemassa olleet tahot. Muutamit kunnat olivat keskittäneet sähköisten asiointipalvelujen vastuun nettityöryhmälle tai sähköisen asioinnin yksikölle. Kunnat eivät pääasiassa olleet kuitenkaan tyytyväisiä kuntiensä tuotantomalleihin, vaan ne toivoisivat nykyistä useampien toimialojen osallistuvan sähköiseen palvelutuotantoon.

4.2.9 Yhteistyö sähköisten asiointipalveluiden järjestämisessä

Edellisessä luvussa käsiteltiin kuntien toimintatapoja ja toimialojen roolia sähköisten asiointipalvelujen järjestämisessä sivuten myös kunnan ulkopuolisten toimijoiden osuutta. Kyselylomakkeessa kartoitettiin myös tätä tarkemmin mahdollisia yhteistyökumppaneita sekä kuntien ulkopuolisten toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön taustoja ja kokemuksia siitä.

Vastaajia pyydettiin kertomaan, ovatko heidän edustamansa kunnat tehneet yhteistyötä jonkin kunnan ulkopuolisen tahon kanssa ja jos ovat, niin minkä. 17 prosenttia kysymykseen vastaajista kertoi, ettei kunta ole tehnyt lainkaan yhteistyötä. Koska kysymykseen vastasi kaikkiaan 70 prosenttia kaikista lomakkeeseen vastaajista, on yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi tähän asti tekemättömien kuntien osuus todennäköisesti korkeampi. Tosin suurin osa kysymykseen vastaamattomien henkilöiden kunnista ei ole toistaiseksi järjestänyt sähköisiä asiointipalveluja lainkaan, eivätkä vastaajat siksi olisi edes voineet vastata näihin kysymyksiin. Tyypillisimmiksi yhteistyöpartnereiksi sähköisten asiointipalveluiden tuotannossa nousivat lähikunnat ja kaikki seutukunnan kunnat. Ainoastaan muutama vastaaja kertoi kuntansa toimivan yhteistyössä vain yhden kunnan tai maakuntaliiton kanssa. Monet kunnat mainitsivat useita yhteistyökumppanitahoja, erilaisia yhteistyökumppaneiden yhdistelmiä syntyikin useita. Yhteistyökumppanien yhdistelmät ovat nähtävästi juuri kyseisiä kuntia palvelevia ja siinä toimintaympäristössä syntyneitä, sillä yhteneviä kumppaniyhdistelmiä oli korkeintaan kahdella vastaajalla. Moninaisuutta selittänee myös yhteistyötapojen tähänastinen vakiintumattomuus. Eräs vastaaja kuvasi kuntansa tilannetta seuraavasti: *"Tällä hetkellä koko palveluportaali on mm. yhteistyö/kuntaliitosasioiden suhteen sellaisessa käymistilassa, että joku ratkaisu peruskysymyksissä tulee ensin syntyä ja sitten voidaan miettiä toteuttamistapaa."* (23)

Valtiorahallintoa edustaviksi yhteistyökumppaneiksi vastaajat nimesivät Sitran, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja yliopiston. Muita nimettyjä yhteistyötahoja olivat seutukunnan kehitysyhtiö, kuntien ja paikallisen puhelinoperaattorin yhdessä perustama yritys, järjestelmätoimittajana ja konsulttina toimiva yritys, kahden vastaajan mainitsema maakuntaportaali sekä Kuntaliitto, jonka mainitsi kolme vastaajaa. Muutamat vastaajat viittasivat lomakkeen lopussa olevassa avoimessa kysymyksessä valtion roolin kasvattamisen tarpeeseen seuraavasti: *"Kaiken kaikkiaan sähköinen asiointi (esim. lomakkeet) tulisi toteuttaa valtakunnan tasolla; ei kunta eikä seutukuntatasolla!", "Valtion tulisi tukea perusinfran pystyttämistä (esim. seutuverkko), aivan tasa-arvoiset kehitysmahdollisuudet koko maassa, laatustandardit tärkeitä. ..."* Eräs vastaaja näki yhteistyölle mittavia mahdollisuuksia: *"Suomalaisessa kuntakentässä ja laajemmin julkissektorilla tarvitaan keskitettyjä sähköisen asiointin palvelukeskukset ja toteutuksia, joiden avulla luodaan Suomeen asiakaslähtöisen tietoyhteiskunnan palvelukeskusverkosto."*

Onko kunta tehnyt yhteistyötä sähköisten asiointipalveluiden tuottamisessa jonkin tahon kanssa?	Vastaukset, kpl	Vastaukset, %
ei ole tehnyt	15	17
yksi kunta	1	1
kaksi tai useampi kunta	13	15
kaikki seutukunnan kunnat	15	17
maakuntaliitto	2	2
jonkun valtiovallinnon organisaation kanssa	4	4
jonkun muun organisaation kanssa	3	3
yksi kunta & kaikki seutukunnan kunnat	1	1
kaksi tai useampi kuntaa & jokin muu organisaatio	2	2
kaksi tai useampi kuntaa & jokin muu valtiovallinnon organisaatio	1	1
kahden tai useamman kunnan kanssa & maakuntaliiton kanssa & jonkun muun organisaation kanssa	1	1
kaikki seutukunnat & jokin valtiovallinnon organisaatio	2	2
maakuntaliitto & jokin muu organisaatio	2	2
yksi kunta & kaksi tai useampi kuntaa & jokin muu valtiovallinnon organisaatio	1	1
kaksi tai useampi kuntaa & kaikki seutukunnan kunnat	1	1
kaikki seutukunnan kunnat & joku muu organisaatio	1	1
kaikki seutukunnan kunnat & maakuntaliitto	1	1
Yhteensä	62	70

Taulukko 8 Kuntien yhteistyökumppanit sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa

Yksi yhteistyön monimuotoisuutta selittävä tekijä on yhteistyön luonteen vapaamuotoisuus. Kysyttäessä, mihin yhteistyö sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi perustuu, vain noin kolmasosa tähän kysymykseen vastanneista henkilöistä kertoi yhteistyön liittyvän kunnan ulkopuolisten organisaatioiden kanssa tehtyyn sopimukseen. Yhtä suuri osa vastaajista ilmoitti yhteistyön olevan vapaamuotoista, ja myös lähes kolmasosa kertoi yhteistyön perustana olevan jonkin muun muodon. Kaksi vastaajaa kertoi vapaamuotoisuudesta lähtevän yhteistyön taustaksi ”maakuntaportaalin” myötä muodostuneen yhteistyön, ja yksi vastaaja kertoi, että yhteistyöhön osallistuvat ”saman operatiivisen tietojärjestelmän käyttäjäkunnat”. Muu yhteistyömuoto - vastauskategorian kirjo oli laaja. Muutama kertoi yhteistyön olevan vasta aluillaan: ”Jaamme kokemuksia – pohdimme mahdollisia yhteisiä projekteja.” Joidenkin kuntien yhteistyön perusta taas on vakiintunut, ”kuntien ja paikallisen puhelinoperaattorin yhdessä omistama yritys” tai ”kuntien yhteisen osakeyhtiön toiminta”. Eräs vastaaja piti valtiovallinnon osuutta yhteistyössäkin merkittävänä: ”Ministeriö päättää ja antaa ohjeet.” Seutuyhteistyö, seutustrategia ja kuntien yhteinen tietotekniikkastrategia olivat myös yhteistyön perusteita.

Mihin yhteistyö sähköisten asiointipalveluiden tuotannossa perustuu?	Vastauksia, kpl	Vastausprosentti, tähän kysymykseen vastanneet
vapaamuotoiseen yhteistyöhön	13	32
sopimukseen	13	32
kuntayhtymään	1	2
jokin muu yhteistyömuoto	12	30
vapaamuotoiseen yhteistyöhön & sopimukseen	2	5
vastauksia yhteensä	41	100

Taulukko 9 Kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi tekemän yhteistyön perusta

Vaikka yhteistyö vaikuttaa useissa kunnissa olevan vapaamuotoista, perustuu suurin osa tehdystä yhteistyöstä johonkin aiempaan, jo valmiina olleeseen yhteistyökontaktiin. Lähes kaksi kolmasosaa tähän kysymykseen vastanneista kertoi sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon liittyvän yhteistyön perustuvan jo aiemmin muodostuneeseen yhteistyösuhteeseen. Useiden yhteistyökumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön taustoja kuvannee se, että joka kymmenes tähän kysymykseen vastanneista kertoi tehtävän yhteistyön sekä perustuvan olemassa oleviin yhteistyösuhteisiin että olevan uutta, sähköisten asiointipalvelujen tuotannon myötä syntynyttä.

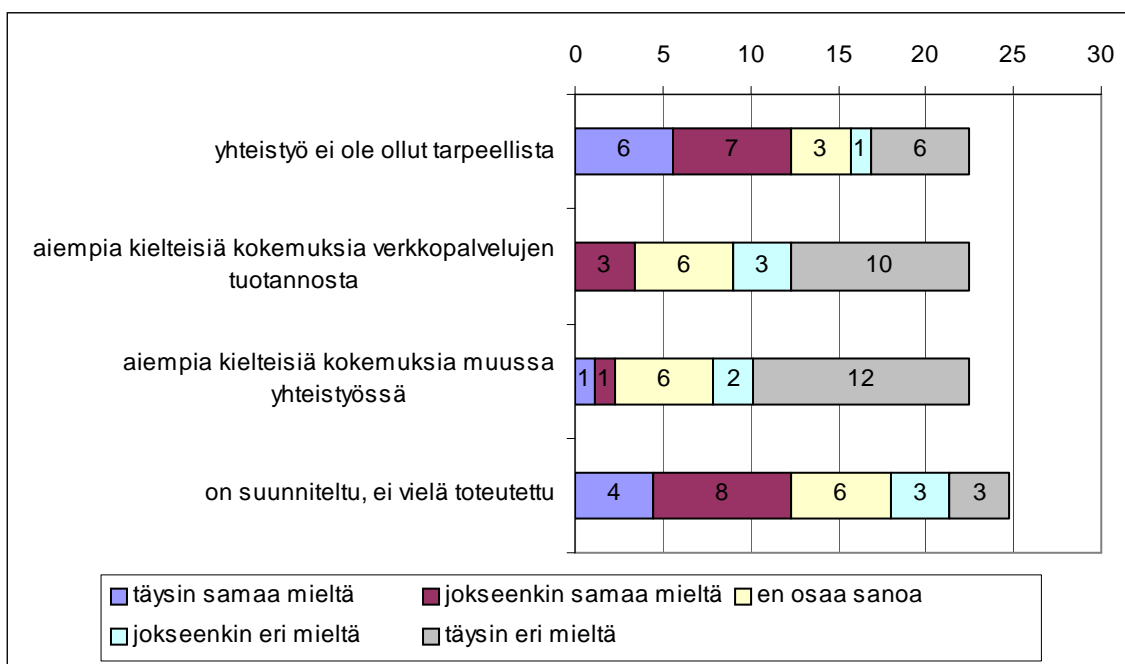
Perustuuko yhteistyö aiempaan yhteistyöhön	Vastauksia, kpl	Vastausprosentti, kaikki vastaajat	Vastausprosentti, kysymykseen vastaajat
kyllä	26	29	63
ei	11	12	27
kyllä ja ei	4	4	10
vastauksia yhteensä	41	46	100

Taulukko 10 Kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotannon perustuminen yhteistyöhön

Yhteistyöhön liittyvien tulevaisuudensuunnitelmien kartoittamiseksi vastaajille annettiin avoin vastausmahdollisuus kuvata suunniteltuja yhteistyöhön liittyviä toimenpiteitä. Vastaajien näkemykset kuntiensä sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseen liittyvästä yhteistyöstä viittaavat yhteistyön lisääntyvän ja syventyvän. Yli kaksi kolmasosaa vastaajista kertoi kuntansa suunnitelleen sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon liittyvän yhteistyön aloittamista tai jatkamista tai ainakin osallistuvansa yhteistyöhön ”*tilanteen mukaan*”. Seitsemän vastaajaa ilmoitti, ettei kunnalla ole mitään yhteistyösuunnitelmia, kahden kertoessa, ettei kunnalla ole suunnitelmia tulevan kuntaliitoksen takia. Monet vastaajat kertoivat suunnitelmien koskevan seutukunnan kuntien kanssa tehtävää yhteistyötä. Suunnitelmien taso vaihteli yhden kunnan odottaessa, mitä seutuyhteistyö tuo tullessaan: ”*Seutuyhteistyön puitteissa esille tulevat asiat*”, kun toisen vastaajan edustamalla kunnalla on jo ”*seudullinen atk-yhtiö*”, jonka puitteissa suunnitelmat tehdään.

Yksittäisiä mainintoja suunnitellun yhteistyön osapuolista ja sisällöstä olivat sairaanhoitopiiri, valtion paikallispalveluyksiköt, valtionhallinto ja sisäasiainministeriö.

Vain noin neljäsosa kaikista kyselyyn vastaajista vastasi kysymykseen, jossa pyydettiin arvioimaan, miksi kunta ei ole tehnyt yhteistyötä sen ulkopuolisten organisaatioiden kanssa. Alhainen vastausprosentti johtunee suurelta osin siitä, että noin puolet vastaajista vastasi aktiivisesti sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi tehtävää yhteistyötä koskeviin kysymyksiin tätä suuremman osan vastatessa kysymyksiin satunnaisesti. Osa kyselyyn vastaajista taas vastasi muutoinkin vain muutamaan lomakkeen ensimmäiseen, tilannetta yleisluontoisesti käsittelevään kysymykseen, koska heidän kuntansa ei ollut tuottanut sähköisiä asiointipalveluja. Useiden kysymykseen vastaajien mukaan syy siihen, että yhteistyötä ei ole tehty, on yhteistyön tähänastisessa tarpeettomuudessa. Vain muutama vastaaja oli vähintään jokseenkin samaa mieltä aiempien kielteisten kokemusten ollessa yhteistyön esteenä. Puolet kysymykseen vastaajista ilmoitti kuntansa suunnittelevan yhteistyötä. Vain yksi vastaaja käytti avoimen vastausmahdollisuuden vastaten yhteistyön toteuttamattomuuden syyksi resurssipulan.

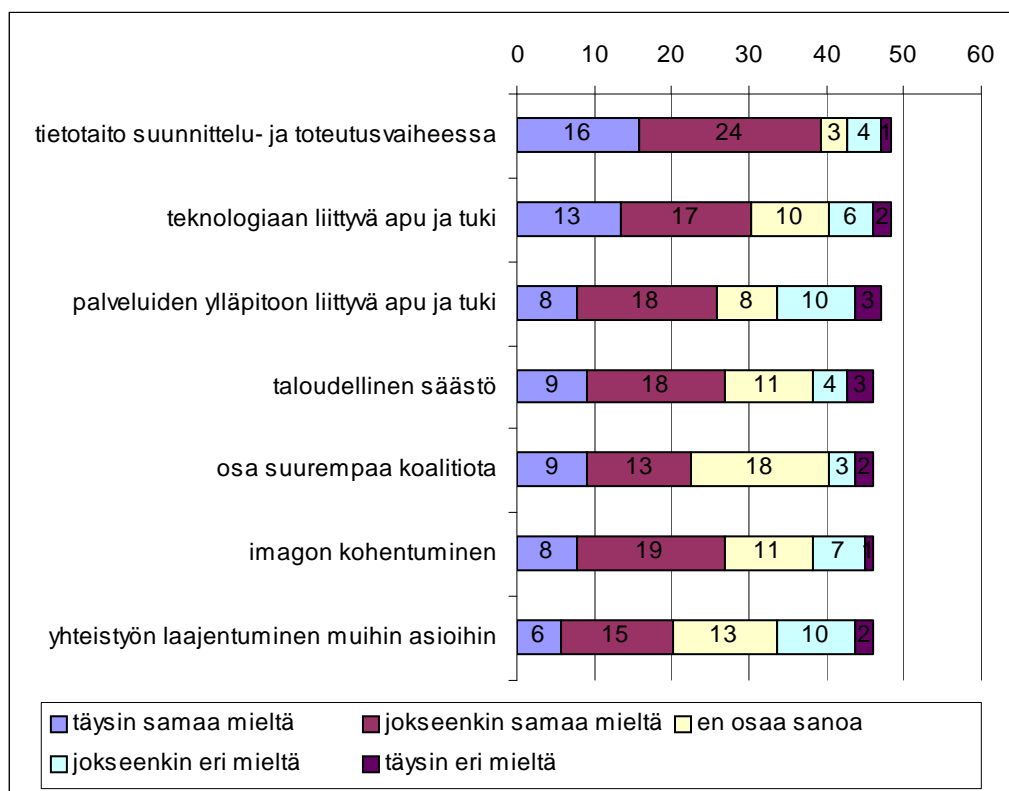


Kuva 12 Syitä siihen, miksi yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi ei ole tehty

Kokemukset sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi tehdystä yhteistyöstä

Sähköisten asiointipalvelujen tuotannolla tavoiteltavat edut eivät yleensä ole heti realisoitavissa. Suuri osa vastaajista kertoi kuitenkin kuntansa jo havainneen yhteistyöstä saavutettuja etuja. Eniten vähintään ”jokseenkin samaa mieltä” -vastauksia keräsi muilta osapuolilta saatua tietotaitoa

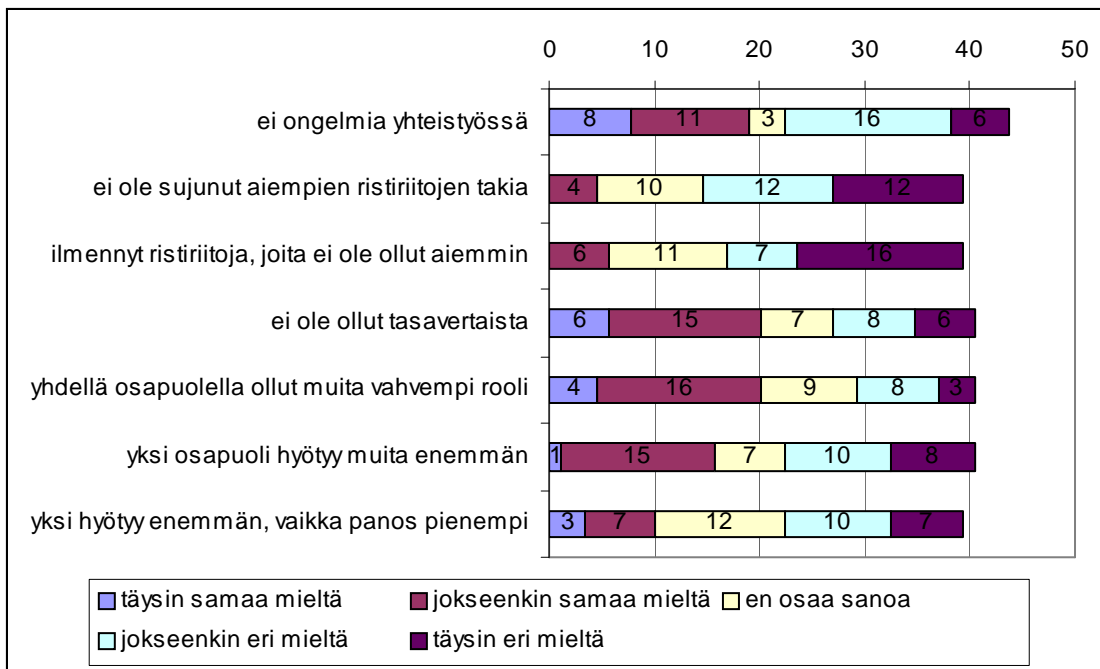
suunnittelu- ja toteutusvaiheessa koskenut väittämä. 84 prosenttia tätä väittämää arvottaneista vastaajista koki kuntansa hyötynneen suunnittelu- ja toteutusvaiheen yhteistyöstä. Tätä hieman vähemmän nähtiin kunnan hyötynneen muilta osapuolilta saadusta teknologiaan ja palveluiden ylläpitoon liittyvästä avusta ja tuesta, yhteistyön tuomasta taloudellisesta säästöstä sekä kunnan imagon kohentumisesta. Toisaalta palveluiden ylläpidollisesta tuesta hyötymistä mittaavan väittämän kanssa vastaajat olivat myös eniten eri mieltä. Eniten "en osaa sanoa" ja samalla myös vähiten vähintään "jokseenkin samaa mieltä" -vastauksia kertyi yhteistyökumppaneiden myötä saatuja, aiempaa parempia neuvotteluasemia sekä yhteistyön lisääntymistä myös muissa asioissa koskevat väittämät. Viimeksi mainitut asiat ovat esimerkiksi taloutta ja teknologista toteutusta epäkonkreettisempia ja vaikeammin mitattavissa olevia asioita. Vastaajat ovat voineet kokea näiden arvioimisen hankalaksi.



Kuva 13 Kuntien sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon liittyvän yhteistyön myötä saavuttamat edut

Vastaajien näkemykset kuntiensa tekemään yhteistyöhön liittyvistä ongelmista hajautuivat etuja koskevia mielipiteitä enemmän. Puolet tähän kysymykseen vastaajista arvioi yhteistyöhön liittyvän ainakin jonkinlaisia ongelmia. Suurimman osan mukaan yhteistyöhön eivät ole vaikuttaneet aiemmat ristiriidat eikä yhteistyön myötä ole myöskään ilmennyt uusia yhteistyön osapuolten välisiä ristiriitoja. Useassa kunnassa on sen sijaan ilmennyt ongelmia osapuolten välisessä työnjaossa ja vastuissa. Puolet kysymykseen vastaajista kertoi, ettei yhteistyö ole ollut tasavertaista yhden tai useamman osapuolen oltua passiivinen muihin osapuoliin verrattuna. Puolet tätä väittämää

arvottaneista näki yhden tai useamman osapuolen toimivan ainakin jonkin verran muita vahvempuna kuntansa tekemässä yhteistyössä. Vaikka puolet vastaajista tunnisti voimasuhteiden epätasapainon, ei näin suuri osa kuitenkaan kokenut yhden tai useamman yhteistyön osapuolen saavan yhteistyöstä muita suurempaa hyötyä.



Kuva 14 Kuntien sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon liittyvään yhteistyöhön liittyneet ongelmat

Yhteistyöstä tähän asti kertyneet kokemukset perustunevat pääosin osallistujien tuntemuksiin objektiivisen arvioinnin sijaan. Vastaajien arviot saavutetuista hyödyistä ja yhteistyöstä seuranneista ongelmista hajaantuivat melko tasaisesti. Yksittäisiä kaikkien samoin kokemia hyötyjä tai ongelmia ei noussut esiin. Linja noudattaa aiempien kysymyskokonaisuuksien kehityssuuntaa toteutustapojen ja kokemusten hajautumisesta.

4.3 Tapaustutkimukset

Tapaustutkimukset on toteutettu luvussa 1.3 kuvatulla tavalla. Seuraavissa luvuissa tapaustutkimusten tuloksista raportoidaan viitaten usein tapaustutkimuksen haastatteluihin. Lainauksiin, muihin viittauksiin ja päätelmiin on lähteeksi merkitty haastattelun henkilöllisyyttä merkitsevä numero sekä tämän haastattelun litterointitulosten sivunumero. Haastateltuihin viittaavat numerot on määritetty sattumanvaraisessa järjestyksessä haastateltujen anonyymiyden takaamiseksi.

4.3.1 Helsinki

Kaupungin tämän tutkimuksen kannalta keskeiset perustiedot

Helsingin asukasluku, noin 560 000, ja palvelutuotannon volyymi poikkeavat voimakkaasti muista Suomen kunnista. Pääkaupungin toiminnot on jaettu 28 viraston ja kuuden liikelaitoksen kesken ja se työllistää 30 000 henkilöä. (<http://www.hel.fi/tietoa/index.html> 15.11.2005)

Sähköisten asiointipalvelujen kehityksen taustaa sekä nykytilanne

Helsingin kaupunki teki päätöksen omien verkkosivujen julkaisemisesta ensimmäisten Suomen kuntien joukossa vuonna 1994. Ensimmäinen verkkopalvelu julkaistiin seuraavana vuonna. Tämän jälkeen verkkopalveluja kerrottiin julkaisseen ja kehittäneen ”*erilaiset innovatiiviset ihmiset eri virastoissa*”. Alkuvaiheen verkkopalvelujen tuottamisessa kuvattiin olleen mukana ”*Oman toimen ohessa spontaanisti internetistä kiinnostuneita ihmisiä, jotka huomas että on tämmösiä teknisiä mahdollisuuksia ja sitten vinkkas jollekin omalle esimiehelle...*” Ensimmäisten informaatiopalvelujen tuotannon kerrottiin käynnistyneen muun muassa kansalaisten toteamista tarpeista. Yksi haastateltu kertoi esimerkin ruohonjuuritasolla käynnistyneestä hankkeesta, jossa eräs opiskelijapoika oli oma-aloitteisesti julkaissut HKL:n aikatauluja verkossa ensin itsenäisesti ja lopulta yhteistyössä kaupungin kanssa. (11, 1)

Kaupungin ensimmäisiä sähköisiä asiointipalveluita oli koiraveroon liittyvä lomake. Helsingin Vesi ja Helsingin Energia julkaisivat myös liiketoimintaansa tukevia lomakkeita hyvin varhaisessa vaiheessa. (11, 1) Tällä hetkellä yhdeksi kaupungin merkittävimmistä sähköisistä asiointipalveluista haastatellut nostivat Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kanssa yhteisen Helmet-kirjastopalvelun. Myös kaupungin rekryointipalvelun ja vuokra-asuntojen sähköisen haun nähtiin erottuvan merkittävinä helsinkiläisinä sähköisinä asiointipalveluina. Näiden sähköisten asiointipalveluiden kuvattiin olevan volyymipalveluja ja siksi erityisen merkittäviä. (10, 1) Vuoka-asuntojen sähköisen haun mahdollistavaa palvelua pidettiin poikkeuksellisena sen heti palvelun julkistamisen jälkeen saavuttaman suuren käyttäjämäärän sekä sähköisen hakuprosessin viraston tietojärjestelmiin ja työprosesseihin kytkemisen takia. Palvelutuotannon sähköistäminen jopa uudisti asuntoasiainviraston työprosesseja, ja sen on laskettu tehostaneen viraston toimintaa merkittävästi. Osa Helsingin virastoista on mukana Lomake.fi-palvelussa, mutta palvelussa julkaistut lomakkeet ovat tyypillisesti printattavia ja postitse lähetettäviä, eivätkä ne toimi sähköisesti läpi prosessin. (11, 2 ja 10, 2) Kuntalaisten kerrottiin kyselleen ajanvarauspalveluiden tuotannosta, mutta ajanvarausten kohteena olevien niukkojen resurssien jakamiseen sähköisesti ei oltu vielä haluttu ryhtyä. (11, 6)

Yhden haastatellun mukaan kaupungissa ei ole keskusteltu siitä, tehdäänkö lakisääteiseen palvelutuotantoon perustuvien ja muiden sähköisten palveluiden tuotannossa eroa. (11, 8) Toisen näkemyksen mukaan taas palvelujen ja niiden prosessien kehittämisessä priorisoidaan ”lakisääteisiä suuria volyymipalveluja”, erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa. (10, 8)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa tukevat strategiat

Helsingin kaupunki on julkaissut tietotekniikkastrategian, jonka painopisteinä ovat hallinnon sisäiset palvelut, verkko-oppiminen ja sähköiset asiointipalvelut. Strategiassa käsitellään palvelujen kaupunkitasoisen järjestämisen lisäksi niiden keskitettyä tarjoamista sekä toimialojen mahdollisuutta tehdä yhteistyötä. (10, 6) Keskushallinto on tietotekniikkastrategian tuotannon jälkeen pyytänyt kaupungin toimialoja tuottamaan omat tietotekniikkastrategiansa. Haastateltujen käsityksen mukaan suuri osa hallinnonaloista on strategiansa tehnytkin. (11, 5) 90-luvulla tehdyissä strategioissa painotettiin yhden haastatellun mukaan infrastruktuurin kehittämistä. Vuonna 2002 laadittu strategia poikkeaa aiemmista sen uuden, palvelujen tuotantoa esiin tuovan näkökulman takia. ”*Ja nyt katsotaan meidän infrastruktuurin olevan kypsä, ja nyt voidaan painopiste siirtää jo palvelunkehittämiseen.*” (10, 5 ja 10, 6) Uusin strategia poikkeaa edellisestä myös sen tuotantoprosessin osalta. Strategian eri teemojen työstämiseen sitoutettiin yli 100 kaupungin työntekijää, ja strategiatyön jatkoksi työstettiin Helsingissä ensimmäistä kertaa toimeenpano-ohjelma. (10, 7–8) Helsingissä ei ole tehty laajaa, myös kaupungin muita toimijoita käsittävää toimintaohjelmaa. Eräs haastateltava totesikin että ”... *meillä jonkin verran sitten valtuutetut ja muut vastaavat kyseli että miksei Hki:llä ole mitään e-Helsingin ohjelmaa ja niin kun me (keskushallinto) yritettiin vähän toppuutella suorastaan täällä*”. Vaikka kattavalla ohjelmalla olisi haastatellun mukaan ollut hyviä puolia, olisi kokonaisvaltainen ja organisaation ylätasoilta annettu ohjelma voinut siirtää painopisteen pois ”*arjen tarpeista*” ja aiheuttaa ”*hukkainvestointeja*”. (11, 5)

Tuotannon organisointi

Kaupungin toimialojen kerrottiin olevan verkkopalvelujen tuotannossa itsenäisiä. Kaupungin henkilöstön kansallisesti verrattuna suuri koko, lähes 40 000 työntekijää 36 virastossa, asettaa verkkopalvelujen tuotannon koordinoinnille muista kunnista poikkeavat lähtökohdat. Yksi haastatelluista totesikin, että: ”*Helsingin koosta johtuen, niin näitten palvelujen kehittäminen on meillä hallintokunnan hommaa hyvin pitkälle.*” (10, 1) Keskushallinnossa koetaan, että sillä ei ole riittäviä resursseja kaikkien toimialojen sähköisen palvelutuotannon seuraamiseen. ”*Me ei edes pystytä täältä keskushallinnosta tarkkailemaan mitä kaikki tekee.*” (11, 1) Keskushallinto pyrki kuitenkin seuraamaan toimialojen kehitystä ja luomaan sähköisten asiointipalvelujen kehityksen päälinjat. (10, 1) Informaatioteknologian hyödyntämisen kunnan palvelutuotannossa kuvattiin rakentuneen alusta asti tiedotusyksikön ja it-osaston yhteistyönä. (11, 11) Toimialojen työskentelyn

koordinaatiota on pyritty parantamaan perustamalla verkkopalveluryhmä sekä tietohallinnon johtoryhmä, joissa on eri toimialojen edustus. (10, 7) Toimialojen motivaatio tukea palvelutuotantoon sähköisillä asiointipalveluilla vaihtelee toimialoittain. Aloite sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi tulee usein toimialoilta itseltään. *"Kyllä nää monet teknisen puolen asiat ovat lähteneet liikkeelle heidän sieltä omasta keskuudestaan ja viety myöskin läpi."* (10, 8) Yksi haastatelluista totesikin, että sähköisten asiointipalvelujen tuotanto tulee suunnitella organisaation omista lähtökohdista käsin, eikä ulkopuolelta voida tuoda valmista toteutusesitystä. (12, 7) Toimialojen eritasoiseen kehitykseen sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa arveltiin olevan useita syitä, vaikka yksi haastateltu näkikin suurimpien erojen olevan kunkin toimialan sisällä eikä niinkään niiden välillä. (10, 9) Pienellä toimialalla ei ehkä ole ollut tarvittavia resursseja tuottaa sähköisiä asiointipalveluja. Jokin tehtäviltään kapea-alainen toimiala ei taas saavuttaisi palvelutuotannon sähköistämällä mitään lisäarvoa. Joidenkin nyt passiivisten toimialojen taas arveltiin voivan saavuttaa hyötyä sähköisten asiointipalvelujen tarjonnalla, mutta toimiala on kokenut informaatioteknologian vieraaksi työväliseksi. *"Sieltä puuttuu joko sellasta henkilökuntaa et saattaa olla niin sellaista pehmo-orientoituneita. Että sieltä puuttuisi teknisesti ajattelevaa henkilökuntaa ja sitten voi olla että ehkä ei ole niin sellaista että tää on meidän juttu."* (11, 7) Ensimmäisten sähköisiä asiointipalveluja tuottaneiden toimialojen kerrottiinkin olleen tietoteknisen kehityksen kanssa pitkään toimineita organisaatioita. Joidenkin toimialojen kehitystä on voinut nopeuttaa myös kansalliselta tasolta kohdistunut toimialakohtainen paine. Päinvastainen vaikutus on voinut aiheutua suurista toimialan sisäisistä muutoksista. Yhdeksi syyksi epäiltiin myös sitä, että toimialat eivät vain ehdi miettiä omaa palvelutuotantoansa tarpeeksi perusteellisesti. (10, 8) Toimialojen johdon asenteiden sähköistä palvelutuotantoa kohtaan nähtiin myös vaikuttavan, niin kielteisissä kuin myönteisissäkin kehitystilanteissa. *"Ja se saattaa olla joskus niin kun hyvin harvoista henkilöistä kiinni."* (11, 8) Myös keskushallinnon taloudellisuuteen ja tehokkuuteen liittyvät intressit ovat voineet ohjata joitain toimialoja keskimääräistä enemmän. *"Mutta myöskin meillä on tarve ohjata sitä enemmän, koska siellä kuitenkin kaupungin talousarviosta tihkuu kaikista suurimmat satsaukset ja siellä on kuitenkin mahdollista saavuttaa ne suurimmat hyödyt."* (Miskala, 8-9) Toimialoja kerrottiin pyrittävän kannustamaan myönteisten esimerkkien kautta, ei *"käskypolitiikalla"*. (10)

Kaupungin sähköisten asiointipalvelujen tuotannon koettiin olevan *"pirstoutunutta"*. (12, 6) Toimialojen työskentelyn haasteeksi nähtiin järjestelmien yhdenmukaistaminen sekä *"sooloilun"* vähentäminen. Toimialojen oma-aloitteisuuden epäiltiin voivan aiheuttaa ongelmia. *"Siinä on vähän semmoista, että keskushallinto ei tykkää, kun se ei ole sitä ekas keksinyt."* (12) Toimialojen itsenäisen toiminnan arvioitiin myös aiheuttaneen ainakin teknologisiin hankintoihin liittyneitä lisäkustannuksia. *"Meillä syntyy aina väkisinkin erilaisia ratkaisuja ensimmäisessä aallossa."* (10)

Yhteistyö kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa

Helsingin kaupunki on toiminut yhteistyössä kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa usealla eri tasolla. Helsinki on toiminut kuntasektorin edustajana ja asiantuntijana monissa kansallisissa hankkeissa, esimerkiksi Suomi.fi-verkkopalvelun suunnittelussa. Useat kaupungin toimialat ovat osallistuneet oman alansa sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon yhteistyössä muiden kuntien vastaavien toimialojen kanssa. (11, 9) Haastatellut suhtautuivat kuntien väliseen yhteistyöhön myönteisesti. Yhteistyöhankkeita ei kuitenkaan pidetty Helsingille välttämättöminä. ”*Et se on tietysti se että Helsinki pystyy näitä itsekkin tilaamaan.*” (11, 12) Varauksellisuus yhteistyötä kohtaan on voinut yhden haastatellun mukaan johtua siitä, että on koettu että ”*meillä on paljon töitä oman pesän kanssa*”. (10, 8) Joissain hankkeissa yhteistyön esteeksi on koettu naapurikuntien eritahtisuus. Kuntien budjetointi tiettyä toteutettavaksi sovittua palvelua koskien ei ole onnistunut jokaisessa kunnassa. Myös perusjärjestelmien erilaisuuden sanottiin voivan nousta yhteistyön esteeksi. Jotta yhteistyö toimisi, sen pitäisi yhden haastatellun mukaan olla hyvin pitkäjänteistä. (11, 10) Helsingin erityisaseman suurimpana kaupunkina ei kuitenkaan uskottu aiheuttavan huolta siitä, että Helsinki saisi muita yhteistyökumppaneita suuremman roolin. (10, 8) Yksi haastateltu kertoi toivovansa valtion keskushallinnon ottavan nykyistä aloitteellisemman otteen yhteistyön kehittämisessä. Samoin toivottiin valtionhallinnon pitävän huolta lainsäädännön ajantasaisuudesta. (11, 12)

Sähköisen palvelutuotannon motiivit ja perusteet

Sähköisen palvelutuotannon motiiveiksi nimettiin muun muassa oman työn helpottuminen ja toiminnan rationalisointi, jota kuvattiin voitavan saavuttaa esimerkiksi joidenkin toimintojen itsepalvelumahdollisuuden kautta. Yksi haastatelluista näki suuren osan Helsingin verkkopalveluista ja myös sähköisten asiointipalvelujen suunnittelusta käynnistyneen yksittäisten virastojen tai näiden työntekijöiden omien ideoiden ja tarpeiden pohjalta. ”... *tää on lähtenyt täältä ruohonjuuritasolta niin ihmiset on usein halunnu rationalisoida niin kun omaa työtään. Omista tarpeista lähtenyt hyvin pitkälti.*” (11, 3) Työn tuottavuuden sanottiin myös parantuvan asiointiprosessien yksinkertaistamisen ja sähköistämisen seurauksena. (11, 3–4 ja 10, 1,3) Tietotekniikkastrategian mukaiseksi motiiviksi mainittiin kustannusten vähentäminen sähköisten asiointipalvelujen avulla. (11) Asiakasnäkökulmaa pidettiin myös tärkeänä perusteena sähköisten asiointipalvelujen tuottamiselle. (10, 5 ja 12, 9) Palvelutuotannon osittaisen sähköistämisen nähtiin helpottavan kuntalaisten asiointia eri tilanteissa. Sähköisen palvelutuotannon kehittämiseksi nähtiin myös painetta: ”*Kuntalaiset edellyttävät näitä palveluita, niiden joustavuuden takia.*” (10, 5) Sähköisten asiointipalvelujen mainittiin parantavan palvelun laatua myös työntekijöiden virhemahdollisuuden jäädessä monessa tilanteessa pois tiedostojen siirtyessä sähköisessä muodossa. Sähköisten palvelujen tarjonnan ajateltiin myös voivan kasvattaa yhteydenottojen ja joidenkin palvelujen

kysynnän määrää. (12, 9) Kaikissa haastatteluissa todettiin sähköisten asiointipalvelujen kautta saavutettavan merkittäviä hyötyjä sitten, kun palvelutuotannon prosesseja on muutettu. Yhdessä haastattelussa linjattiinkin, että kehittämisen painopisteen tulee olla tuotantoprosesseissa sekä *"tietotekniikan maksimaalisessa ja tietoverkkojen maksimaalisessa hyödyntämisessä prosessien osalta"*. (10, 3) Kaksi haastateltua näki Helsingin nyt investoivan palvelutuotantoa tukevaan informaatioteknologiaan ja sen soveltamiseen heikosta taloudellisesta tilanteesta huolimatta ja nimenomaan sen takia. Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kerrottiin nähtävän investointina, jonka odotetaan vastaavan kehitystarpeisiin. *"... meidän on lisättävä hallinnollisen työn tuottavuutta voimakkaastikin tällä vuosikymmenellä. Siinä tämä sähköinen kanava nähdään yhtenä keskeisenä liitteenä."* (10, 3) Suurten ikäluokkien eläköitymisen nähtiin myös asettavan paineita uudentilaiselle palvelutuotannolle. (11, 4) Tietoyhteiskuntakehityksessä menestymiseen liittyvien imagotekijöiden kerrottiin olleen yksi kannustin työlle erityisesti sen alkuvaiheessa. (11, 6) *"Imago on ollut tärkeä."* (12, 10) Yleinen kehitys on toiminut painostaen myös motivaatiotekijänä. *"Mutta että varsinkin aikaisemmin kyllä imagokysymykset oli että kun kerran muillakin on niin täytyy Helsingilläkin olla."* Talouteen ja tuottavuuteen liittyvien arvojen kerrottiin painottuneen vasta tietotekniikkastrategian myötä. (11, 6–7) Sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen nähtiin kuitenkin olevan edelleen yksi osatekijä siitä kuvasta, joka Helsingistä halutaan imagollisesti antaa. (10, 5) Helsingin kerrottiin seuranneen alan valtakunnallista ja kansainvälistä kehitystä, mutta esimerkkeinä olleita kuntia tai palveluja ei kuitenkaan osattu nimetä. (10, 1)

Asenteet

Kaupungin työntekijöiden asenteiden sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa kohtaan arvioitiin hajaantuvan käsittäen myös *"yltiöoptimistisia"* ja *"yltiöpessimistisiä"* näkemyksiä. Muutamien yksittäisten johtajien arveltiin hidastaneen omien toimialojensa kehitystä. Toisaalta mainittiin myös esimerkkinä toimiala, jonka johto on innostunut sähköisestä palvelutuotannosta hieman liikaakin, niin että toimintaa on keskushallinnossa *"jarrutettu"*. Eräs haastateltu totesi, että prosessi yhden henkilön sähköisten asiointipalvelujen tarpeen ja merkityksen oivaltamisesta siihen, että organisaatio ymmärtää asian, voi olla pitkä. Kokonaisuudessaan asenneilmapiiriin nähtiin olevan *"varsin kohtuullinen"*, *"maltillinen"* (11, 10–11) ja *"hyvin myönteinen"* (12, 6). Teknologian rooli kuvattiin mahdollistajaksi, ei lähtökohdaksi. Alkuvaiheen kehityksenkään ei nähty olleen teknologia-ähtöistä. (11, 11 ja 11, 12)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon menestyksekkään toteuttamisen nähtiin kuitenkin vaativan asennemuutosta. *"Mutta että tietysti joidenkin työntekijöiden kannalta se voi olla vaan että töitä lisää. Vähän riippuen siitä missä asemassa se ihminen on."* (11, 3–4) Taloudellisten tekijöiden nähtiin myös vaikuttavan toimialojen innokkuuteen. Keskushallinnon budjetista maksettavien sähköisten asiointipalvelujen kehityshankkeiden toteutukset *"yleensä vähän hanakammin otetaan"*

käyttöön". (11, 8) Toimialojen asenteiden kerrottiin muuttuneen aiempaa myönteisimmiksi sähköisten asiointipalvelujen kautta tavoiteltavan kustannustehokkuuden korostamisen myötä. Henkilöstön osaamistasoon ja sitä kautta asenteisiin on vaikutettu järjestämällä informaatioteknologian käyttöön liittyvää koulutusta. (10, 10)

Nykytilan, tavoitteiden ja riskien arviointia

Haastateltujen näkemyksissä oli pieniä painotuseroja kaupungin tavoitteellisesta asemasta sähköisten asiointipalvelujen kehityksessä. Yhden näkemyksen mukaan Helsingissä on nähty tavoitteelliseksi pysyä kehityksessä kärjen tuntumassa, ei kuitenkaan aivan edelläkävijänä. Näin pyritään välttämään teknologiaan liittyviä kehityskustannuksia sekä mahdollisia hukkainvestointeja. (11, 7) Toisen näkemyksen mukaan Helsinki haluaa olla kärkikaupunkien joukossa, ei vain kansallisella vaan myös Euroopan unionin tasolla. (10, 5) Helsingissä on linjattu kaupungin osallistuvan muutamiin edelläkävijöiksi määriteltäviin hankkeisiin. *"Semmosia pieniä niin kun pistemäisiä kärkihankkeita, joita voidaan sitten edistää ja jotka saattaa sitten olla vähän innovatiivisempia."* (11, 7) Tulevaisuudessa arvioitiin *"palvelukeskusajattelun"* saavan lisää painoarvoa. Taloushallinnon palvelukeskus Helsinkiin on jo perustettu, ja vastaavaa keskitettyä palvelutuotanto suunnitellaan muillakin aloilla. Hallinnon toimien keskittämisen arveltiin edistävän myös sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä vaativien asiantuntijavoimavarojen hyödyntämistä. (10, 10) Helsingin tähänastisesta kehitystilanteesta todettiin, että *"me ollaan ehkä (edetty) enempi vähän hitaasti"* ja *"Ehkä tällä hetkellä me ollaan siellä kärkijoukon tuntumassa, ..."*. (10, 10) Kehitysprosessin nähtiin olevan nyt vasta alussa ja *"aloitusprosessin"* arveltiin kestävän kymmenen vuotta, ehkä ylikin. (10, 4) Tämänhetkistä tilannetta kuvattiin myös *"kummalliseksi välivaiheeksi"*. (12, 15)

Haastatellut olivat kehitystahtiin hieman tyytymättömiä. Kuvatun hitauden syynä pidettiin muun muassa ruohonjuuritasolta nousevaa kehitystä. Ylimmän johdon voimakkaiden strategisten linjausten sekä taloudellisten panostusten kautta olisi yhden haastatellun mukaan voitu vaikuttaa kehitykseen. Kaupungissa useita vuosia voimassa ollutta rekrytointikieltoa pidettiin myös yhtenä syynä hitauteen. Sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseen kohdistetun kokonaispanostuksen nähtiin olevan suhteessa kunnan kokoon pienempää kuin joissain muissa kunnissa. Yhdeksi syyksi epäiltiin myös kaupungin suurta kokoa, josta voi aiheutua *"tietty raskassoutuisuus"*. (11, 11 ja 11, 12) Samoin suurten käyttäjämäärien takia kerrottiin resursointia ja teknologisia ratkaisuja mietittävän hyvin huolellisesti. Tavoitteena on pidetty teknologisten ratkaisujen luotettavuuden ja kestävyysvarmistamista ennen kuin palveluja on tarjottu suurille käyttäjämäärille. Toisaalta ajateltiin, että Helsingin on ollut suuren kokonsa takia keskimääräistä helpompi löytää sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon sopivia kohteita, joilla on voitu saavuttaa nopeasti todellista hyötyä. (10, 11) Suuret käyttäjämäärät ovat toisaalta vaatineet suuria teknologisia panostuksia. Tulevan

kehityksen uhkaksi nähtiin kaupungin yleisen taloudellisen tilanteen heikentyminen. (11, 11) Tiukoissa taloudellisissa tilanteissa poliittisten päättäjien epäiltiin voivan siirtää kehitykseen osoitettuja resursseja palvelujen ylläpitoon. ”Eli otetaan ne rahat kehittämisestä pois ja annetaan sen paikallisen kirjaston olla sitten.” (10, 4) Muita kehitykseen mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä mainittiin voivan olla kaupungin johdon voimakas kannanotto sähköisten asiointipalveluiden tuotannon puolesta tai vastaan, merkittävä tutkimus tai valtakunnallinen hanke. (11, 11–12) Yhtenä kehitysajatuksena esitettiin keskushallinnon nykyistä voimakkaammin toimialojen kehityshankkeita tukevaa ja konsultoivaa otetta. Keskushallinnon tietohallinto- ja markkinointiyksiköt voisivat esityksen mukaan tehdä ulkopuolisten toimijoiden kanssa sopimuksia toimialojen puolesta ja tukea kehitysprojektia konkreettisilla toimenpiteillä sen loppuun asti sekä myös ”lainata” eri alojen ammattilaisia, esimerkiksi suunnittelijoita, toimialojen kehitys- ja tuotantoprojektien eri vaiheissa. (12, 12-13) Yksi haastateltu arveli hyvin lanseeratun koko kaupungin kattavan strategian voivan vaikuttaa kehitystä nopeuttavasti. (12, 12) Toisessa haastattelussa taas nostettiin toimialojen työtä tukevien teknologisten valintojen merkitys yhdeksi tulevaisuuden menestyksen edellytykseksi: ”Ehkä se keskeisin siinä nyt on, että pystyttäisiin tekemään näitä oikeat ratkaisut.” (10, 11)

4.3.2 Kuopio

Kaupungin tämän tutkimuksen kannalta keskeiset perustiedot

Kuopio sijoittuu 90 000 asukasmäärällään Suomen kahdeksanneksi suurimmaksi kaupungiksi. Pohjoissavolaisen kaupungin toiminnot on jaettu yhdeksän toimialan ja neljän osakeyhtiön vastuulle.

Sähköisten asiointipalvelujen kehityksen taustaa sekä nykytilanne

Sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseen liittyviä ensivaiheita ei osattu juuri kuvata. Yksi haastateltu epäili, että: ”Kyllä se kaiken kaikkiaan on lähtenyt varmaan vaivihkaa ehkä.” (7, 1) Yhdeksi ensimmäiseksi toteutetuista sähköisistä asiointipalveluista mainittiin vesimittarilukemapalvelu (8, 1) ja kirjastopalvelut (7, 1). Olemassa olevaa teatterilippujen varausjärjestelmää kuntalaisten ei uskottu juuri tuntevan. Eräs haastatelluista totesi, ettei Kuopiossa tällä hetkellä käytössä olevista sähköisistä asiointipalveluista erotu yksikään ylitse muiden. ”Ei valitettavasti, vaikka pitäisi nousta. Ei ole oikein semmoista.” (9, 1) Yksi haastateltu kertoi Kuopion pilotoineen nettineuvolapalvelua, mutta hän ei ollut varma palvelun nykytilasta ja siitä, onko se ollut pilotoinnin jälkeen käytössä ollenkaan. (7, 2) Kaupungissa kerrottiin olevan suunnitteilla muun muassa kuntalaisille suunnattu terveystilipalvelu sekä kaupungin toteuttamien kuljetusten tilauspalvelu. (7, 2) Palvelujen lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen liittyvyyden ja

vapaaehtoisuuteen perustuvan tuotannon ei oltu huomattu vaikuttaneen päätökseen siitä, mitä palveluja tuotetaan sähköisesti. Silti lakisääteisen palvelujen järjestämisvelvollisuuden huomioimista pidettiin tärkeänä myös sähköisiä palveluja tuottaessa. (7, 8)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa tukevat strategiat

Kuopion tärkein koko kaupungin sähköistä palvelutuotantoa käsittelevä Kuopio-On-Net-strategia julkistettiin vuonna 2001. Strategian tuotantoa varten apulaiskaupunginjohtaja asetti eri toimialojen edustajista kootun työryhmän. Strategiassa luetellaan tulevaisuudessa toteutettaviksi suunnitellut sähköiset asiointipalvelut määrittämättä kuitenkaan täsmällisiä toimintasuunnitelmia tai palvelujen sisältöjä. Strategian sanottiin olevan sähköisten asiointipalvelujen kehityksen lähtökohta ja strategisen suunnittelun avaus. (8, 1, ja 8, 1) Sen tavoitteeksi nähtiin "... pitää tavallaan koossa se asia" sekä innostaa toimialoja sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. (9, 1) Strategian kautta pyrittiin luomaan koko kaupungin sähköisten palvelujen tuotannon suunta ja välttämään hallintokuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon liittyvien töiden päällekkäisyyksiä. (8, 1–2) Osa toimialoista on käsitellyt sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa omissa strategioissaan. (8, 1) Seutukunnan tasolla on vuonna 2002 tehty tietohallintostrategia. Tämän maininnut haastateltu kertoi sen toteuttamisen olevan vielä hyvin alkuvaiheessa, ja hän suhtautui epäillen sen toteutumiseen. (7, 10)

Haastatellut olivat eri mieltä Kuopio-On-Net-strategiaan kirjattujen tavoitteiden ja palvelujen toteutuksesta. Yhden näkemyksen mukaan näitä ei ole juuri toteutettu. (9, 1) "Sanon että ei ole hirveästi vaikuttanut." (9, 2) Toisen mielipiteen mukaan strategiassa mainittuja palveluja on lähdetty kehittämään, vaikka näiden tuotannossa ei olekaan edetty strategiaa seuraten. Molempien näkemysten mukaan koko kuntaa koskevaa strategiaa ei ole tarkasteltu sitten sen julkaisun. Strategiat oli otettu esiin pitkästä aikaa haastattelutilannetta varten. (8, 1) Yksi haastateltu kertoi, että strategiaa kunnan "päättävälle toimielimille" esiteltäessä oli pöytäkirjaan kirjattu asiaan palattavan. Näin ei kuitenkaan koskaan käynyt. (8, 2) Verkkopalvelustrategiaa arveltiin pidettävän "ylimääräisenä strategiana tässä vaiheessa". (8, 4) Nyt kaupungissa arvioitiin tarvittavan strategista dokumenttia, joka sitouttaisi toimialat kehittämään alueen palveluja nykyistä strategiaa voimakkaammin ja olisi aiempaa konkreettisemmalla tasolla. Olemassa olevan strategian tavoitteiden arvioitiin olevan "filosofisella tasolla". (9, 2, ja 9, 5) Vaikka strategian tuotannon nähtiin olleen käännekohta kehityksessä, ei sen toteuttaminen ollut kuitenkaan edennyt odotetusti. Strategian kautta kerrottiin pyrityn kytkemään sähköiset asiointipalvelut osaksi kunnan normaalia suunnittelutyötä. Sähköistä palvelutuotantoa arvioitiin kuitenkin edelleen katsottavan irrottaen se muusta toiminnasta ja palvelutuotannosta. (8, 1)

Tuotannon organisointi

Kaupungin informaatioteknologian kehittämistä yleisellä tasolla käsittelee tietohallinnon ohjausryhmä. Keskushallinto ei ole pitänyt tarpeellisena puuttua toimialojen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. ”*Se on tämmöinen yleinen kehittämisveloitteen antaminen.*” Tämän mukaan toimialan yleisen kehittämisvastuun kantavat henkilöt ovat vastuullisia myös toimialan sähköisten asiointipalvelujen kehittämisestä. Toimialojen nähtiin pystyvän itse arvioimaan palvelutuotannon tarpeensa. (9, 4–6) Yksi haastateltu totesi, että keskushallinnon rooli kaupungin sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa on ”*aika passiivinen*”. (7, 8) Toisen mukaan ongelmana on, että keskushallinnossa ei ole toimintoja koordinoivaa ”*yhteisvastaavaa*”. ”*Tavallaan on monta tahoo, jotka miettii tätä asiaa, mutta tavallaan selkeästi yksi tahoo, joka auttaisi koko tämän homman niinku vastuun tästä, niin se puuttuu.*” (8, 4). Yksi haastateltava piti kuitenkin kunnan atk-keskuksen roolia teknologisissa investoinneissa liian suurena. (7, 4) Sama henkilö näki silti keskushallinnon tai sen alaisen tietohallinnon tehtäväksi vetää kaupunkia koskevia yleislinjauksia ja vastata kehittämisestä kaupungintasolla, vaikka jokainen toimiala omat palvelunsa tuottaakin. (7, 6–7) Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon koordinoiminen nähtiin unohtuneen organisaatiomuutosten myötä. ”*Se uudistus on ollut, organisaatiouudistus käynnissä monta vuotta ja siihen liittyy osittain niinku se, että esimerkiksi tällaista sähköisen asiointin, niinku koordinointi ei riitä, ei tiedetä kenelle se kuuluu.*” Vuonna 2001 julkaistussa strategiassa esitettiin koko kaupungin sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä edistävän projektipäällikön palkkaamista. Tätä rekrytointia ei ole kuitenkaan tehty. (8, 4) Toimialojen toimintaa kuvattiin sektoroituneeksi, eivätkä vastaajat osanneet nimetä esimerkkejä toimialojen toteuttamasta keskinäisestä yhteistyöstä. (7, 9)

Yksi haastateltu arvioi toimialojen suhtautuneen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon ”*suhteellisen passiivisest*”. Toimialoilla kerrottiin kyllä olevan ideoita, näiden toteutusvauhtia pidettiin kuitenkin hitaana. (9, 1) Minkään toimialan ei kuitenkaan katsottu olleen varsinaisena ”*kehityksen jarruna*”. (9, 4–6) Toteutettujen palveluiden vähäisestä määrästä huolimatta kunnan suurimpien toimialojen nähtiin suhtautuvan innostuneesti verkkopalvelujen tuotantoon sähköisten asiointipalveluita yleisemmällä tasolla. (8, 5) Kaikkien toimialojen palvelutuotantoon sähköisten asiointipalvelujen ei katsottu edes sopivan. (9, 6) Yhden toimialan arveltiin aktivoituneen oman sektorin valtakunnallisiin kehityshankkeisiin osallistumisen myötä. (8, 5) Myös toimialan koon sekä yleisen teknologiaorientoituneisuuden arveltiin vaikuttavan toimialan sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon aktivoitumiseen. (7, 7) Teknologisiin järjestelmiin liittyvissä asioissa kooltaan pienillä toimialoilla arvioitiin olevan muita suurempi tarve tukeen. (7, 9)

Erillisyyden palvelutuotantoprosesseista kerrottiin vaikuttaneen sähköisten asiointipalvelujen irrallisuuteen muusta palvelutuotannosta. Yksittäisten sähköisten asiointipalveluiden liittäminen olemassa oleviin teknologisiin perusjärjestelmiin koettiin vaikeaksi. Tämän näkemyksen mukaan

järjestelmiä ei voida uusia sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi ja palveluprosessien uudistamiseksi. (8, 5) Toimialojen valitsemien teknologisten järjestelmien kerrottiin olevan keskenään niin erilaisia, että niihin nojautuvat palvelut voivat näyttäytyä asiakkaille keskenään hyvin erilaisina vaikeuttaen palvelujen käyttöä. (7, 9) Yksi haastateltu nosti tehtävien palvelujen tavoitteeksi perusjärjestelmiin kytkettävyyden. Irrallisista palveluista saavutettavan hyödyn nähtiin jäävän olemattomaksi. (7, 2) Joidenkin palvelujen koettiin syntyneen teknologia- lähtöisesti. Tästä arveltiin, *"että se on jopa väärinpäin, kun tekniikkaa tuuppaa sitä"*. (7, 5) Sama henkilö piti palvelutuotannon prosessien uudistamista tärkeänä käyttöönotettaessa uusia informaatioteknologisia sovelluksia. (7, 3) Sähköisen henkilötunnistuksen puuttuminen mainittiin kehitystä hidastavaksi ongelmaksi kahdessa haastattelussa. Yhdeksi ratkaisuksi tähän pohdittiin kaupunkikortin tuotantoa. (7, 4)

Yhteistyö kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa

Kuopiossa ei haastateltujen mukaan ole muutamia toimialojen itsenäisiä hankkeita lukuun ottamatta tehty yhteistyötä kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi. (9, 4 ja 7, 9) Yhteistyön kerrottiin pääasiassa rajoittuneen kokemusten vaihtoon esimerkiksi samanlaisen teknologisen järjestelmän valinneiden kuntien tai yleisellä tasolla tietohallinnosta vastaavien henkilöiden kanssa. (7, 9) Alueellisen ja seudullisen yhteistyön kerrottiin olevan *"enempi vaan ajatuksia ja puheita"*. (7, 9) Muilla aloilla tehdyn yhteistyön tuoman kokemuksen mukaan lähikuntien kesken tehtävän yhteistyön ongelmana ovat kuntien kokoerojen tuomat erot resursoinnissa. *"Kun me painitaan niin eri sarjassa, tässäkin asiassa."* Kuopion pelättiin joutuvan *"maksumieheksi"*, koska pienillä kunnilla ei ole mahdollisuutta investoida kehityshankkeisiin. (9, 4 ja 7, 10) Lähikuntien välillä nähtiin muissa asioissa olevan *"aikamoista kissanhännän vetoa"*, ja tämän nähtiin heijastuvan myös *"tietohallintoon"*. (7, 10) Toisaalta Kuopion alueen suurimpana kuntana nähtiin ottaneen aktiivisen ja muita auttavan roolin. (7, 10) Yksi haastatelluista toivoi toimialojen lisäävän kokemusten vaihtoa muiden kuntien samojen toimialojen kanssa. (9, 3) Yhteistyön puutteen nähtiin olevan myös yksi syy kehityksen hitauteen. Eräs haastateltu totesi, että yhteistyökumppaneita *"ei ehkä olla tarpeeksi rohkeita lähteä etsimään"*, koska yhteistyö ei ole välttämätöntä. (8, 3) Teknologisten järjestelmien erilaisuutta pidettiin yhtenä yhteistyön toteuttamisen esteenä. *"Se on pakko lähteä siitä järjestelmä tasolta ensin, että hankitaan ne samanlaiset järjestelmät, jotka kommunikoi keskenään, ja sitten voidaan lähteä tekee yhteistyötä."* (8, 7 ja 8, 10)

Yksi haastatelluista toi esiin valtakunnallisen koordinaation merkityksen toivoen jonkin valtakunnallisen tahon ottavan vastuulleen useiden kuntien tarpeisiin sopivien sähköisten asiointipalvelujen vaatimien teknologisten järjestelmien tuotannon. *"Parempi sitten ihan valtakunnallisesti olisi tehdä ne järjestelmät. Meitä on vain 5 miljoonaa. Joku taho ottaisi enemmän"*

vastuulleen." (9, 3) Valtionhallinnon kykyyn ohjata kehitystä suhtauduttiin myös epäilevästi, markkinoiden nähtiin ohjailevan liiaksi teknologisten ratkaisujen valintaa. Vaikka kaikki kuopiolaiset haastatellut kertoivat kansallisten, suuria kehityslinjoja käsittelevien ohjeiden ja mallien olevan toivottavia, huomautti yksi haastateltu kansallisen ohjeistuksen olevan kunnallisen itsehallinnon kanssa ristiriitainen. (8, 8)

Sähköisen palvelutuotannon motiivit ja perusteet

Haastatellut eivät osanneet nimetä alkuvaiheen tuotannon motiiveja. Ainoina alkuvaiheen vaikuttimina mainittiin teknologian ja toimintojen vuorovaikutteisuuden löytäminen. (7, 1) Sähköisten asiointipalvelujen nykytuotannon motiivina pidettiin rutiininomaisten tehtävien vähentymistä, palvelutuotannon tehostamista ja rationalisoimista sekä palvelujen laadun lisäämistä. (9, 1–2 ja 8, 4 ja 7, 5). Yksittäisten henkilöiden kerrottiin myös merkittävästi vaikuttaneen informaatioteknologian käyttöönottoon palvelutuotannossa. (7, 11) Imagoon liittyvien tekijöiden ei nähty juuri vaikuttaneen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon Kuopiossa. *"Imagotekijät eivät ole niin kovin korkealle ole nousseet. On ne tietysti pieni osa nekin, mutta ei siitä lähtökohdasta."* (9, 2) Informaatioteknologian edistyksekkään hyödyntämisen ei nähty vaikuttavan *"kuntakuvaan"*. (9, 5) Vaikka haastatellut eivät maininneet sähköisten asiointipalvelujen tuotannon motiiviksi kuntalaisten tarpeita, kerrottiin Kuopiossa toteutetusta terveydenhoitoa ja päivähoitoa koskevasta verkkokyselystä, jonka tulosten mukaan suurin osa vastaajista halusi asioida sähköisesti. Vastaajat olivat toivoneet erityisesti ajanvarauspalvelujen toteutusta sähköisesti. (7, 5) Sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisella ei kuitenkaan uskottu saavutettavan merkittäviä taloudellisia säästöjä (7, 9 ja 9, 1–2 ja 8, 4). Sähköisten asiointipalvelujen nähtiin olevan uusi palvelujen jakelukanava ja tuovan lisäkuluja, koska muut jakelukanavat säilyvät rinnalla eikä niitä poisteta. Kaupungissa ei haastateltujen mukaan ole tehty sähköisten asiointipalveluihin liittyviä investointilaskelmia eikä kyseisten palvelujen tarjonnan taloudellisia seurauksia oltu laskettu. (7, 5 ja 7, 9) Yksi haastateltu näki sähköiset asiointipalvelut erilliseksi kokonaisuudeksi eikä pitänyt niitä peruspalveluina. (9, 1–2)

Asenteet

Yksi haastatelluista arvioi kaupungin virkamiesten asenteiden olevan *"lievästi positiivisia"*. Voimakkaan myönteisiä tai kielteisiä asenteita ei ollut vastaajien mukaan havaittu. (9, 5) Yksi haastatelluista arveli ylimmän johdon suhtautuvan sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseen passiivisesti. Tätä alemman johtajatasen asenteiden sama haastateltu arveli olevan hyväksyviä. Muun henkilöstön asenteita hän arvioi: *"että ei vastarinta tekniikkaan sinänsä, mutta ei niin aktiivisuutta"*. (7, 11) Johdon ja henkilöstön asenteiden toimialoittaisen vaihtelevuuden nähtiin vaikuttavan niiden kehitystasoihin. (7, 11) Sähköisiin palveluihin, tosin tähän asti pääasiassa informaatiopalveluihin, liittyvien näkemysten ja sähköisen palvelutuotannon ymmärryksen kerrottiin

muuttuneen selvästi positiiviseen suuntaan vuonna 2001 julkistetun strategian jälkeen. (8, 4) Yksittäisten henkilöiden merkitystä kehityksen edistämisessä pidettiin suurena. *"Vaikka olisi miten hyvä suunnitelma ja esimies on myötämielinen asiaan, niin sitten tulee tää jäärä, joka sanoo ei."* Vastaavia kielteisesti kehitykseen suhtautuvia henkilöitä uskottiin olevan jokaisessa organisaatiossa, ja kehityksen uskottiin kuitenkin olevan myönteinen. *"... niin kyllä ne jäärät pikkuhiljaa loppuu, sille ei voi mitään."* (8, 7)

Nykytilan, tavoitteiden ja riskien arviointia

Kuopion valtakunnallisesta kehitystilanteesta oli haastatelluilla erilaisia näkemyksiä. Yhden näkemyksen mukaan Kuopio on tällä hetkellä *"ehkä hyvänä kakkosena"* (9, 5 ja 8, 3) ja toisen mukaan Kuopio on valtakunnallista keskitasoa *"tai ei ainakaan ylempänä"* (7, 11). Kaupungin nykytilaa kuvattiin muun muassa seuraavasti: *"Joo, nyt on ollut pysähtyneisyyden tila ja tässä on ollut todella hankalia ja kaiken näköistä, just se että vastuu ja sellainen pyörittely, kuka sitten näistä asioista ottaa."* Kaupungin ei uskottu pystyvän lisäämään resurssejaan palvelutuotannon uudistamiseen informaatioteknologian välinein. *"Meidän rahkeet ei riitä siihen, että me lähdettais, jotain kehittämään."* (8, 3) Yksi haastateltu pohti Kuopion nykykehityksen tilaa todeten: *"Se on äärimmäisen hyvä kysymys, että miksi me ei ole otettu tämmöistä (toisenlaista asennetta kehitykseen)".* (8, 3) Odotusten kerrottiin olleen korkealla strategiaa laadittaessa vuonna 2001. *"Tuli ensin hirmu nousu ja sitten se niinku pysähtyi."* (8, 8)

Kuopiossa ei oltu keskusteltu sähköisten asiointipalvelujen tuotannon tavoitteellisesta tilasta. *"Ei me siitä olla tarkalleen puhuttu mutta ei sitä ole nostettukaan. Ei ole niitä tärkeimpiä asioita."* (9, 5 ja 8, 3 ja 7, 5) Yhden haastatellun mielestä Kuopion tulisi kuitenkin linjata kaupungin yleinen *"tahtotila"*. (7, 6) Kehityksessä toivottiin pysyttävän kohtuullisen hyvin mukana: *"Ei ihan kokonaankaan pois jättäydytä."*

Sähköisten asiointipalvelujen toteutuksen nähtiin olevan usein taloudellisista resursseista kiinni, koska kaupungin talousnäkyminen kerrottiin olevan *"aika huono"*. *"Eliikkä mitään, sanotaan merkittäviä investointeja, jotka tuota tule uutena asioina niin niitä kyllä katsotaan monta kertaa vaikka se olisi kuinka hyvä asia."* Lisäksi kehityksen hidasteena pidettiin sitä, ettei kehittämistyöhön oltu kiinnitetty tätä päätyönään tekeviä henkilöitä. Toimialojen sähköisestä palvelutuotannosta kiinnostuneiden henkilöiden odotettiin edistävän alan kehitystä. Henkilöstön ja taloudellisten resurssien lisäksi arvioitiin tarvittavan koulutusta. (9, 4–5) Yhden haastatellun mukaan sähköisestä tunnistamisesta on tehty kunnassa kynnyskysymys *"ja moni asia törmäsi siihen, että ei ole voitu sitten tarkemmin rakentaa sen varaan tavallaan"*. (8, 8 ja 7, 12) Tunnistamista pidettiin myös *"sijaissyynä"*, johon on vedottu hidasta kehitystä selitettäessä (8, 8). Vaikka Kuopio on yliopistokaupunki, ei yliopistossa ole koettu olevan informaatioteknologista kehitystä tukevia

asiantuntemusaloja ja ”*me ei saada sieltä tavallaan sellaista tukea tai semmoista sysäystä*”. Sähköisen palvelutuotannon arveltiin myös tuntuvan ”*vaikealta asialta*”. Yhtenä kehityksen hidasteena pidettiin kuntalaisten tasapuolisen kohtelun korostamisesta seuraavaa kuntalaisten uusiin palvelumuotoihin kohdistamien reaktioiden pelkäämistä. (8, 2 ja 7, 2) Kaupungin varovaista asennetta palvelutuotannon uudistamiseen pidettiin yhtenä kehityksen hitauden syynä. ”*Mä sanoisin, että suurin syy varmaan on se, että ei uskalleta olla rohkeita, ehkä niinku pelätään sitä vastaanottoa.*” Haluttomuuden uudistaa palvelutuotannon vakiintuneita tapoja nähtiin hidastavan kehitystä. (8, 2–3) Eräs haastateltu myös totesi kokevansa, ettei sähköisten asiointipalvelujen merkitystä palvelutuotannolle vielä ymmärretä, yhtä kunnan toimialaa lukuun ottamatta. (7, 3) Yksi haastatelluista korosti kaupungin johdon roolia yleisen tahdon muodostamisessa sekä toimintaprosessien kehittämisessä. (7, 12) Kehitystason edistämiseksi nähtiin tarvittavan henkilöä tai organisaatiota, jonka vastuulla kehityksen yleinen koordinointi olisi. (8, 8) Kaupungin ulkopuolisten tahojen kanssa tehtävän yhteistyön kautta muodostettavien laajojen kokonaisuuksien nähtiin voivan parantaa nykytilannetta. Kaupungin omien toimialojen toivottiin myös toimivan nykyistä avoimemmin. (8, 9)

4.3.3 Kuusamo

Kaupungin tämän tutkimuksen kannalta keskeiset perustiedot

Koillismaalla Oulun läänissä sijaitseva Kuusamo on noin 17 200 asukkaan (<http://www.kunnat.net>¹⁹) kaupunki. Sen viidestä toimialasta yksi on tukipalvelukeskus, joka hallinnoi perinteisten ja hallintoon liittyvien palvelujen lisäksi sähköisiä toimialapalveluja.

Sähköisten asiointipalvelujen kehityksen taustaa sekä nykytilanne

Kuusamo on käynnistänyt ensimmäiset informaatioteknologiaa kunnan palvelutuotannossa hyödyntävät hankkeet 1980-luvun lopulla, videotex-teknologiaa käyttävän tietotupa-projektin muodossa. (13, 6) Palvelun avauksessa yhdistyivät Kuusamon tämänhetkisen strategian painopisteet: matkailu ja informaatioteknologian hyödyntäminen. Ensimmäinen palvelutoiminto ei ollut varsinaisesti kaupungin palvelu, kaupungin toimintaan liittyvä kehityskohde kylläkin. Ennalta suunnitellussa avaustilanteessa silloinen maaherra tilasi makkaraa Kuusamon Rukalla sijaitsevalle mökille. (13 6)

¹⁹ <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;822;59138;59139&field=FileAttachment&version=3>

Tämän jälkeen informaatioteknologiaa on pyritty hyödyntämään palvelutuotannossa eri tavoin. Jo päättyneen eKoillismaa-hankkeen lähtökohtana oli pilotoida valmiiden sähköisten palvelujen käyttöönottoa. (13, 8) Hankkeen myötä käyttöönotettiin useita palveluja, muun muassa verenpaineen mittauksen seurantapalvelu. Nykyisessä sähköisessä palvelutuotannossa nousevat sähköiset asiointipalvelut vähitellen sähköisten informaatiopalvelujen rinnalle. Viime vuosien merkittävimmiä palveluiksi kunnan haastatellut mainitsivat sähköisesti julkaistavat kunnan luottamuselimien esityslistat ja pöytäkirjat, kirjastotoimen palvelut sekä eri kouluasteiden oppimisympäristöjen sähköiset toteutukset. Luottamuselinten dokumenttien julkaisupäätös tehtiin Kuusamossa ensimmäisten kuntien joukossa Suomessa. Kirjastotoimen sähköisten palvelujen mainittiin avaavan kansalaisille uusia ulottuvuuksia. (13, 7) Kunnassa toteutettujen sähköisten asiointipalvelujen todettiin toistaiseksi edustaneen hyvin kapeita palvelutuotantosektoreja, eivätkä ne ole edellyttäneet laajaa sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon aktivoitumista. (13, 4) Lakisääteisen palvelujen järjestämisvelvollisuuden alaisten ja muiden palvelujen välille ei ole tehty suurta eroa. Yksi haastatelluista totesi asiasta, että: *"Tavallaan itse pidän arvokkaampana sitä tietystä, että se on olemassa palvelut, joka pystytään tekemään sähköisellä tavalla. Eikä niin, että me keksitään uusia palveluita, koska niin kun tavallaan haasteethan meillä tulee nimenomaan siinä tulevaisuudessa, että me pystytään tässä nykyisestä palveluvelvoitteesta selviämään."* (14, 2) Kuusamossa on todennettu sähköisistä asiointipalveluista saavutettavia hyötyjä muun muassa työterveyshuollossa käytössä olevan sähköisen tyky-lomakkeen käytöllä. (13, 5)

Seuraavaksi toteutettaviksi sähköisiksi asiointipalveluiksi oli suunniteltu sähköisiä neuvonta- ja ajanvarauspalveluja sekä asiakkuudenhallintajärjestelmiä vuonna 2004 tehdyn toimialojen käyttökartoituksen pohjalta. Kunnassa oli myös toteutettu henkilöstön osaamisen tarvekartoitus informaatioteknologiaan liittyvien töiden uudelleenorganisoinnin pohjaksi. (13, 10) Tulevaisuudessa toteutettavilla sähköisillä asiointipalveluilla kerrottiin pyrittävän saavuttamaan merkittäviä käyttäjämääriä. (14, 1)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa tukevat strategiat

Kuusamo on käsitellyt informaatioteknologian tuomia mahdollisuuksia strategioissaan jo kansallisesti verrattuna varhaisessa vaiheessa. Kaupungin omien strategioiden lisäksi Kuusamon sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa suuntaavat myös aluekeskusohjelma sekä maakunnan tietoyhteiskuntaohjelma. Nykyinen sähköisiä asiointipalveluja käsittelevä strategia on vuodelta 2001. Uuden sähköisiä asiointipalveluja käsittelevän strategian tuotanto on käynnistynyt vuonna 2005 tietoyhteiskunnan palvelukeskuksen toiminnan käynnistymisen myötä. (13, 2) Informaatioteknologian käyttöä käsitellään myös Kuusamossa kesäkuussa 2004 valmistuneessa palvelustrategiassa. Toimialat eivät ole yhden haastatellun mukaan laatineet erityisesti sähköisiä asiointipalveluja käsitteleviä strategioita. Joitain mainintoja informaatioteknologian hyödyntämisestä

on, esimerkiksi koulutoimen strategiassa. Kunta pitää kuitenkin tavoitteellisena, että toimialat huomioisivat tulevissa strategioissaan informaatioteknologian roolin palvelutuotannon kehittämisessä. (15, 3)

Tuotannon organisointi

Kaupungin sähköisestä palvelutuotannosta on tähän asti pääosin vastannut atk-yksikkö. Atk-yksikkö on myös pyrkinyt motivoimaan kehityksessään hitaita toimialoja kysymällä näiden tarpeita ja miettimällä yhdessä kehittämiskohteita. Atk-yksikkö on vastannut kunnan sähköisen palvelutuotannon koordinoinnista yhdessä kunnan kehittämisryhmän kanssa. (15, 4) Kuusamossa on vuoden 2005 alusta lähtien toiminut palveluja koordinoiva ja tuottava tietoyhteiskunnan palvelukeskus. Palvelukeskus on merkinnyt paitsi organisaatiomuutosta tehtävien uudelleen sijoittamisen myötä, myös uutta toimintatapaa yhteistyössä naapurikuntien kanssa. (13, 5)

Kaupungin toimialat ovat tarttuneet keskenään eri tavoin sähköisen palvelutuotannon kehitykseen. (13, 4 ja 15, 4) Eroja selitettiin toimialojen johdon asenteilla ja strategisilla näkemyksillä. Toimialojen kokojen ei sen sijaan uskottu olevan syynä niiden aktiivisuuteen tai passiivisuuteen. (15, 4–5) Yhden haastatellun mukaan toimialojen rooli on muuttumassa aktiivisemmaksi ja tarpeet ja ideat tulevat nousemaan aiempaa useammin toimialoilta itseltään. (15, 4) Samoin eräs haastatelluista totesi, että: *"Meillähän on ollut kohtuullisen pitkälle menevä autonomia ja on ollut monia kysymyksiä täällä. Osittain ehkä ollaan tulossa, sitten muutama askel takasin päin siinä."* Toimialat eivät ole juuri tehneet oma-aloitteista yhteistyötä keskenään, vaan yhteistyö on käynnistynyt atk-yksikön toimesta. Toisaalta erityisiä päällekkäisyyksiäkään ei toimialojen sähköiseen palvelutuotantoon liittyvissä toimissa ole ollut havaittavissa. (15, 5) Toimialojen sähköisten asiointipalvelujen tuotannon edistämiseksi esitettiin *"markkinoivaa ootetta, innostamista ja mahdollisuuksien avaamista"*. Positiivisten esimerkkiratkaisujen uskottiin edistävän passiivisten toimialojen informaatioteknologian käyttöönottoa. (14, 5)

Yhteistyö kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa

Koillis-Suomessa on suunniteltu ja myös toteutettu joitain lähikuntien yhteistyöhankkeita informaatioteknologian käyttöönoton edistämiseksi sekä sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi. Yhteistyön strategisena lähtökohtana ovat olleet aiemmin mainitut kuntarajat ylittävät strategiat. Yhteistyötä on suunniteltu myös seutu- ja maakuntatasoa laajemmin. Pohjois-Suomen aluekeskusten sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseen osallistuvat henkilöt kokoontuivat vuoden 2004 aikana kolme kertaa pohtimaan yhteistyön mahdollisuuksia. Esimerkiksi joulukuussa 2004 yhteistyön ajatusta työstiin otsikolla *"Pohjois-Suomen aluekeskusten yhteistyö sähköisten palvelujen verkostomaisessa kehittämisessä"*. (Seminaarimateriaali 26.11.2004) Yhteistyön

suunnittelun tavoitteena oli luoda eri osaamisalueisiin erikoistuvista aluekeskuksista tai kunnista muodostava yhteistyöverkosto. (13, 12) Alueen seutukunnilla on joidenkin jo aiemmin toteutettujen yhteistyöhankkeiden ohessa tehty teknologisten järjestelmien yhteishankintasopimus. (13, 13–14) Seutukuntayhteistyölle Kuusamo näkee uusia mahdollisuuksia vuonna 2005 avatun tietoyhteiskunnan palvelukeskuksen myötä. (13, 13)

Kansallisella tasolla Kuusamo on ollut edustettuna useissa ministeriöiden tai Kuntaliiton johtamissa työryhmissä. Vaikka näissä ei ole kyse varsinaisesta yhteistyöstä, ovat kontaktit kuitenkin edistäneet alueen verkostoitumista. (13, 13) Kuusamossa on koettu, että kunnan omat voimavarat voivat riittää vain kapea-alaisten sähköisten asiointipalvelujen kehittämishankkeisiin. Nykytilanteessa tarpeet kohdistuvat kuitenkin laajempiin kehityshankekokonaisuuksiin ja yhteistyön tekeminen nähdään välttämättömäksi. Kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa tehtävästä yhteistyöstä tavoitellaankin omaa osaamista laajempaa osaamiskokonaisuutta sekä tukea rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä. (13, 13–14) Vaikka Kuusamo on alueellisesti arvioiden edelläkävijäkunta informaatioteknologian hyödyntämisessä, ei muita vahvemmassa asemasta ole nähty olevan juuri haittaa yhteistyössä. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa tehtävän yhteistyön toivottiin avaavan mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä myös muun palvelutuotannon parissa. (14, 6)

Sähköisen palvelutuotannon motiivit ja perusteet

Haastatteluissa ilmeni useita motiiveja sähköisten asiointipalvelujen tuotannolle. Nykyisen kehitysvaiheen valtakunnallisessa yleisessä keskustelussa usein toistuvat kustannussäästöt sekä palvelujen laatu ja saatavuus nousivat esiin sähköisten asiointin tuotannon motivaatiotekijöinä. Kaikki haastatellut eivät kuitenkaan kiinnittäneet näihin erityistä huomiota. Yhdeksi motiiviksi mainittiin henkilöstön tietoteknologisen osaamisen varmistaminen kunnassa. Teknologisten edellytysten vahvistaminen yhtenä motiivina liittyi toimintaympäristön kehittämiseen edellisen kohdan ohella. Esiin nousi myös liiketoiminnan kehittäminen informaatioteknologian avulla. Sähköisiä palveluja on sovellettu tukemaan muun muassa matkailusektoria. Informaatioteknologian kehittämisen motiiviksi mainittiin myös uusien työpaikkojen luominen sähköisten palvelujen tuotannossa. Kuusamossa onkin panostettu sähköisiä asiointipalveluja tuottavien yritysten toimintojen mahdollistamiseen. Kuusamo voitti Parhaat käytännöt 2004 -kilpailun e-työ-sarjan yli 200 uuden niin sanotun tietoyhteiskunta-ammattia edustavan työpaikan syntymisestä. (www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi, 20.12.2004) Yhdeksi strategiseksi painopistealueeksi nimettiin *”sidosryhmien sitominen tähän toimintaan mukaan ja kumppanuusverkoston rakentaminen, siinä me ollaan ensisijassa ja tavallaan antaa pontta, että meillä on kavereita tässä ja ne on kiinnostunut meidän tekemisistä ja ovat valmiita jossakin tapauksessa mukaan...”*. Pitkään vaikuttaneeksi motiiviksi sekä arvoksi mainittiin imagoon liittyvät asiat, koska *”imagohyödyt ovat kiistattomat tässä toiminnassa”*. Eräs vastaajista kytki edelläkävijän maineen saavuttamisen ja vahvistumisen

aiemmin mainittuun liiketoiminnan kehittämiseen ja informaatioteknologian hyödyntämiseen uusilla toimialoilla ja totesi, että näin *"pystytään soveltamaan meille entuudestaan vahvoille toimialoille nykyaikaisia ratkaisuja"*. (14, 3) Yhteiskuntakehityksen ja kuntalaisten uudistuvien näkemysten sekä palvelutarpeiden koettiin myös toimivan motiivina: *"... paine alkaa tulla sieltä asiakaspäästä ja todella."* (14, 5) Yksi haastateltu totesi paineita muodostuvan myös henkilöstön ikärakenteen tuomasta muutoksesta. (14, 2)

Yksi Kuusamon haastateltavista määritteli sähköisten asiointipalvelujen roolin kunnassa kolmitahoiseksi. Ensinnäkin sähköisillä asiointipalveluilla on välinerooli, ne nähdään tietoteknisinä toimintoina. Toiseksi sähköiset asiointipalvelut nähdään olennaiseksi tekijäksi toimintojen uudistamisessa. Kolmanneksi hän nimesi elinkeinopoliittisen näkökulman. Tämän mukaan *"... tavoitellaan tuotantoa, jossa tietotekniikalla ja sähköisillä palveluilla on keskeinen rooli"* ja *"pyritään siihen, että tällä alueella on kilpailukykyiset toimintaympäristöt"*. (13, 10–11) Sähköisten asiointipalvelujen nykyisen roolin kuvattiin olevan kunnassa jo melko luonteva osa palvelutuotantoa, ja sähköisten asiointipalvelujen arvioitiin olevan yksi keino selviytyä ikärakenteen muutoksen aiheuttamassa muutoksessa.

Yleisellä tasolla Kuusamon kehityksen motiivina arveltiin olevan maantieteellisten etäisyyksien voittamisen tarpeen. Informaatioteknologia on tarjonnut mahdollisuuden muuttaa historiallista välimatkoihin liittyvää haastetta. (14, 9) Vaikka kaikki edellä kuvatut sähköisten asiointipalvelujen motiiveiksi mainitut asiat eivät puhtaasti ymmärrettynä niitä olekaan, ne kuvaavat silti Kuusamon kehitystä linjoittaneita motiiveja. (13, 11–12) Kuusamossa on asetettu tietoiseksi tavoitteeksi olla informaatioteknologisen kehityksen alkupäässä, *"ottaa uusi näkökulma"* ja ennakoida kehitystä. (13, 12)

Asenteet

Eräs haastateltu näki, että koska Kuusamossa on mietitty informaatioteknologian hyödyntämiseen liittyviä asioita jo parin vuosikymmenen verran, ei *"asennevammaisuutta"* juurikaan enää ole. Hän näki asenneongelmien nousevan nykyisin sähköisen palvelutuotannon vaatimien prosessien uudistamistarpeiden myötä. Tämän aiheuttajaksi nähtiin toimijoiden pitäytyminen tietotekniikkakeskeisessä lähestymistavassa. (14, 7) Asiakaspalveluhenkilöstön ratkaisevaan rooliin sähköisten asiointipalvelujen käyttöönottoprosessissa on kiinnitetty Kuusamossa huomiota. Siellä on syntynyt ajatus palkita työterveyshuollon hoitajia, kun he ohjaavat ja opastavat asiakkaita käyttämään sähköiseksi tuotettua tyky-lomaketta. (13, 6) Yksi haastateltu kuvasi tarvittavaa asennemuutosta seuraavasti: *"... meidän pitää saada tapahtumaan (muutos) paitsi palvelun käyttäjän päässä, niin myöskin palvelutuotantopäässä aika paljon. Elikä se tietotekniikka ei ole niin kun pelkkä apuväline vaan se osa sitä palveluprosessia."* (14, 2) Yhdessä haastattelussa todettiin

kuitenkin, että sähköisten asiointipalvelujen rooli ja asenteet sitä kohtaan vaihtelevat kunnassa toimijoittain. Osa on sisäistänyt tavoitteet ja näkee informaatioteknologian käytön palvelutuotannossa strategisena ratkaisuna. Toimialojen palvelutuotannossa työskentelevien henkilöiden taas arveltiin voivan kokea sähköisten asiointipalvelujen tuovan heille lisätyötä. (15, 2)

Nykytilan, tavoitteiden ja riskien arviointia

Kuusamon haastateltavat henkilöt arvioivat Kuusamon sijoittuvan informaatioteknologian käyttöönotossa ja erityisesti sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa alueellisesti ja valtakunnallisestikin tarkasteltuna edelläkävijöiden joukkoon. Kuusamossa nähtiin kunnan asema informaatioteknologian käyttöönotossa ja sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä oman alueen ja koko Pohjois-Suomen näkökulmasta arvioituna merkittäväksi. Kaupungilla kuvattiin olevan keskustelua ylläpitävä, asioita esiin nostava ja myös vaikuttava rooli. (13, 13) Edistyksellisen maineen taustalla arveltiin olevan rohkeutta ja luovuutta suunnitella ja toteuttaa uusia toimintamalleja. Kuusamo on omaksunut myös aktiivisen osallistujan roolin eritasoisissa verkostoissa. (15, 8)

Yhtenä menestystekijänä pidettiin sitä, että Kuusamossa on ollut palvelutuotannon uudistamista pohtivia henkilöitä eri hallinnonaloilla, eikä informaatioteknologian mahdollistamaa palvelutuotannon uudistamista ole koettu vain teknologiseksi kysymykseksi (14, 4). Jokainen haastateltava viittasikin henkilökäyttäjien merkittävään rooliin sähköisten asiointipalvelujen tuotannon alkuvaiheessa. Vaikka strategialähtöisyyttä pidettiin Kuusamon vahvuutena, haastatteluissa nousi esiin myös erityisesti johtajien asenteiden ja näkemysten määräävän aseman merkitys. Yksi haastatelluista henkilöistä totesi tähänastisen kehityksen edenneen nimenomaan henkilökeskeisesti. *"Mä niin kun kuvittelisin, että tähän asti se tuotekehittely ja palvelukehittely, mitä tähän on liittynyt, se on edennyt sen mukaan, kun on ollut asiasta kiinnostuneita henkilöitä, ja heillä omaa kompetenssia ja näkökykyä, mihin suuntaan ollaan menossa. Ilman että siihen on liittynyt kovin dramaattisesti sitä pohdintaa, että pitää kokopalvelurakenne mieltä sillä lailla, miten nää sähköiset sinne asettuu."* (14, 3) Edistyksellisten visionäärien arveltiin pikkuhiljaa synnyttäneen uskon kaupungin mahdollisuuksiin informaatioteknologian kehittäjänä. Nyt kun kaupungin johdon ja työntekijöiden *"kriittinen massa"* on informaatioteknologian kehittämisen puolella, voidaan kehittämistyötä *"kohtuullisen rauhallisesti viedä eteenpäin koko ajan"*. (14, 9)

Kaikki haastateltavat eivät olleet tyytyväisiä nykytilanteeseen. Kuusamon nähtiin pystyvän merkittävään tasohyppäykseen lähitulevaisuudessa. Kaikista haastatteluista tuli selvästi ilmi pyrkimys jatkuvaan ja aktiiviseen kehittymiseen. *"... ainainen nälkähän tässä pitää olla."* (14, 9) Kaupungin tilannetta arvioitaessa haastatteluissa nousi myös esiin, että tähän asti Kuusamossa on tehty paljon sähköisiin asiointipalveluihin liittyvää työtä suunnitellen ja pilotoiden erilaisia palveluja.

Eräs haastateltava totesikin, että: *"... jos meillä on tehty tavallaan tämmöstä valmiuden kohottamista ja on testattu erilaisia palveluita erilaisissa projekteissa ja on ollut uusia kuvioita ja on haettu ja kenties löydetty ja opetettu kuntalaisia niitä käyttämään. Nyt alkaa olla aika saada siitä työstä tavallaan hedelmiä ja hyötyjä irti ja juuri tähän liittyy se, että täytyy löytyä volyymipalveluita."* (14, 2) *"Nyt ollaan tavallaan riittävän kauan tehty sitä aluskasvillisuutta tai sitä perustyötä tuolla taustalla ja nyt on aika mennä siihen puolelle, että me lähdetään aktiivisesti muuttamaan myös sitä tuotantoajattelua ja hakemaan niitä palveluja ja sillä perusteella."* (14, 3) Vaikka jokainen haastateltu piti Kuusamoja edistyksellisenä informaatioteknologiaa palvelutuotantoon soveltavana kuntana, yksi haastatelluista totesi että: *"Nähdään, että se työ on ollut pitkään tässä, mutta siitä huolimatta vielä ei ole todellista läpimurtoa tehty."* Sama henkilö epäili, että palveluprosesseja tulisi miettiä vielä kokonaisvaltaisemmin kuin tähän asteisessa palvelustrategioiden tuotannossa on mietitty. (14, 4) Kaksi haastateltua huolehti taloudellisten tekijöiden vaikutuksesta kehitykseen. (14, 7 ja 13, 14) Resurssien niukkuuden aiheuttamaa uhkaa kerrottiin tasoitetun poliittisen hyväksynnän saavuttamisella (14, 7) sekä kytkemällä palvelutuotannon uudistaminen suunnittelutyöhön ja strategioihin (13, 3–4). Pienet, vain palvelutuotannon yksityiskohdiksi sijoitetut informaatioteknologiaan nojaavat toimet ovat helposti vain kulueriä. (14, 7) Haastatteluissa nousi esiin myös tarve laaja-alaiselle, eri toimialojen kehitystä tuntevalle näkemykselle. Toimialojen sisäisten sähköisten asiointipalvelujen ei nähty usein olevan sovellettavissa toisten toimialojen tarpeisiin, ja tarvittavan kokonaisnäkömyksen arveltiin voivan *"avata ihmisten silmiä näkemään kaikki mahdolliset (yhteiset tarpeet)"*. (14, 5)

4.3.4 Tampere

Kaupungin tämän tutkimuksen kannalta keskeiset perustiedot

Pirkanmaalainen Tampere on noin 202 900 henkilön asukasmäärällään maamme kolmanneksi suurin kaupunki. Konsernihallinnoksi nimetyn kaupungin johdon lisäksi toimintoja hallinnoi viisi toimialaa ja kahdeksan liikelaitosta.

Sähköisten asiointipalvelujen kehityksen taustaa sekä nykytilanne

Tampereen kaupunki on hyödyntänyt informaatioteknologiaa palvelutarjonnassaan kansallisesti verraten hyvin aikaisin. Ensivaiheessa, jo ennen kuin kaupunki julkaisi informaatiota internetissä, tarjottiin kuntalaisille valtuuston esityslistoja sekä mahdollisuus tehdä kansalaisaloite muita informaatioteknologisia ratkaisuja hyödyntäen. (6, 1)

Nykyisin Tampere tarjoaa useita sähköisiä asiointipalveluja. Yhdeksi kaupungin tärkeimmäksi sähköiseksi asiointipalveluksi mainittiin kirjastopalvelut, joiden sanottiin julkistetun Tampereella kansallisella tasolla ensimmäisten joukossa. (6, 1) Kirjastopalveluiden katsottiin parantavan asiakaspalvelua sekä tehostavan organisaation omaa toimintaa. Merkittävinä pidettiin myös sosiaali- ja terveystoimen terveysneuvontapalvelua. (4,1) Lisäksi teknisen toimialan palvelutuotantoa pidettiin edistyksellisenä. Liikelaitoksena toimivan sähkölaitoksen kerrottiin sähköistäneen palveluprosessejaan. *"Sillähän on välineet aivan kuten muillakin alan pelureilla."* (4, 2) Kaksi haastateltua sivusi ajanvarauspalveluiden kehittämistä suhtautuen niiden tuotantoon varauksellisesti. Asiakkaiden kuitenkin kerrottiin kyselevän sähköisten ajanvarauspalvelujen käyttöönotosta. Sähköisen ajanvarauksen organisoinnin suunnittelu nähtiin ajanvarauksella jaettavien resurssien rajallisuuden takia ongelmalliseksi. (4, 1) Muita mainittuja palveluja, joita ei kuitenkaan voida pitää sähköisinä asiointipalveluina, olivat kuntademokratiaa tukeva valmistelufoorumi (4, 2) sekä kuntalaisten runsaasti käyttämät informaatiopalvelut, kuten liikennelaitoksen aikataulut ja kartat sekä kaupungin tapahtumakalenterit. (6, 1) Tampereella on yhteistyössä Väestörekisterikeskuksen kanssa käyttöönotettu sähköinen henkilökortti (HST-kortti) kuntalaisaloitteen toteuttamisen yhteydessä. HST-kortin käyttöaste jäi kuitenkin Tampereella, kuten muissakin sen käyttöönotaneissa kunnissa ja palveluissa, hyvin pieneksi. (4, 2)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa tukevat strategiat

Tampereen kaupungin useassa eri strategiassa käsitellään palvelutuotannon tukemista tai uudistamista informaatioteknologian keinoin. Vuodelle 2004 päivytyssä kaupungin strategiassa käsitellään lyhyesti sähköisiä palveluja kriittiseksi menestystekijäksi nimetyn Tietoyhteiskunnan soveltaminen -otsikon alla. Tässä todetaan, että sähköisten palvelujen kehittäminen edellyttää teknisten järjestelmien ja palvelukulttuurin uudistamista sekä kuntalaisten palvelujen äärelle pääsyn helpottamista. Strategiassa on määritetty kriittiseksi menestystekijäksi myös palvelujärjestelmien uudistaminen. Tämän yhteydessä ei kuitenkaan mainita informaatioteknologian hyödyntämistä. Palveluprosessien uudistaminen on mainittu kriittiseksi menestystekijäksi myös kaupungin tietohallintostrategiassa, jonka lähestymistapa on luonnollisesti informaatioteknologiaa painottava. Tämän lisäksi tietohallintostrategiassa on nostettu esiin muun muassa yhteistyö tietojärjestelmien kehittämisessä sekä tietohallinnolle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Kunnan omien toimialojen lisäksi verkostomaista työskentelyä kerrotaan strategiassa haluttavan toteuttaa myös seutukunnan kuntien, muiden suurten kaupunkien, valtionhallinnon sekä ulkomaalaisten tahojen kanssa. (Tietohallintostrategia 2012, 16) Tietohallintostrategian todettiin yhdessä haastattelussa osaksi vanhentuneen muun muassa sen viestinnällisen painotuksen takia. (4, 5) Yksittäisten toimialojen strategioissa näkyy palvelutuotannon uudistaminen informaatioteknologian tukemana vaihtelevasti. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen strategian palvelurakenteiden ja prosessien hallintaa käsittelevässä osuudessa todetaan, että sähköisiin hankkeisiin ja eTampere-ohjelmaan

osallistutaan ja että toimialan tietohallinto-ohjelma on päivitetty. Vuoden 2004 aikana jokaisen toimialan kerrottiin ulkopuolisen, konsulttina toimineen yrityksen tukemana määrittäneen oman erikoisalueensa palvelustrategian informaatioteknologian hyödyntämisen näkökulmasta kaupungin yhteisen e-palvelustrategian pohjaksi (4, 5). *"Ajatus oli nimenomaan se, että lähdetään tuolta toimialojen pohjalta päin hakeen semmosia aiheita aihealueita, joilla sähköisillä asiointipalveluilla olisi merkittävä rooli."* Kehitysajatuksista pyrittiin myös löytämään useille toimialoille yhteisiä piirteitä. Strategiatyön tulokset koottiin myös huonetaulujen muotoon yhdenmukaisen kehittämistyön edistämiseksi. (4, 5) Tampereella vuonna 2004 toteutetun kaikki kaupungin toimialat läpäisevän strategiaprosessin merkitys nähtiin tärkeäksi. Tämän strategiaprosessin sanottiin kytkevän sähköisen palvelutuotannon normaaliin kehittämistoimintaan. (5, 3)

Tuotannon organisointi

Suomen kolmanneksi suurimpana kaupunkina Tampereen kaupungin toimialat ovat suuria yksiköitä, jotka ovat toimineet sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa melko itsenäisesti ja vaihtelevan tasoisesti. Osa toimialoista keskittyy vielä perusjärjestelmien käyttöönottoon, eivätkä nämä toimialat ole vielä juuri sähköisiä asiointipalveluja tuottaneet. (4, 1) Yksi haastatelluista totesikin: *"Et mä en oikeastaan näkisi et niillä olis kauhean paljon tota innokkuudessa eroo jos olis samanlaiset lähtökohdat."* (4, 7) Keskushallinnon roolina on ollut viestintä- ja tietohallintoyksiköiden toiminnan kautta koordinoida ja tukea eri toimialoilla toteutettavaa sähköistä palvelutuotantoa. Keskushallinnon toimijat eivät ole kuitenkaan nähneet tarpeelliseksi puuttua informaatioteknologian käyttöönotossa muita toimialoja hitaammin edistyneiden toimialojen kehitykseen. Keskushallinnon tuen toimialoille koettiin kuitenkin parantuneen viime aikoina. Aiemmin keskushallinnolla oli erään haastatellun mukaan *"kamreerin näkökulma"*. (5, 7) Toisaalta toimialojen itsenäisyys sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa nähtiin oikeaksi tavaksi toimia, koska toimialat ovat kuitenkin oman palvelutuotantonsa parhaita asiantuntijoita sekä *"kun nää sähköset palvelut ei oo mikään erityinen kikkare siellä vaan sitä normaalia toiminnan entraamista siihen suuntaan että sähköset tulee sujuvasti siihen"*. (4, 5–6) Toisaalta taas nähtiin keskushallinnon jättävän liikaa vastuuta toimialoille. *"Eli tupataan se asia kilpaileen sinne niitten paljon konkreettisempien arkiasioitten kanssa."* (4, 3) Eri toimialojen edustajista koostuvan tietohallinnon työryhmän kehitysnäkemyksen kerrottiin olevan kehitystä ymmärtäviä ja innostuneita. Informaatioteknologiaan perustuvien palvelujen kehittämisestä vastaavien henkilöiden epäiltiin kuitenkin olevan vaikea saada ajatuksiaan läpi omassa organisaatiossa. *"... että se ei riitä vielä että siellä on muutama viisas henkilö, jos ei ne pärjää siellä sisäisessä taistelussa."* (4, 6) Toimialat eivät ole toimineet vielä juurikaan yhteistyössä sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi, mutta esteitä tähän ei kuitenkaan nähty. (4, 7) Toimialojen itsenäisestä toiminnasta ei kuitenkaan uskottu koituneen merkittäviä taloudellisia haittoja, koska suurista hankkeista on usein sovittu toimialojen kanssa ennen niiden toteutusta. (5, 7) Tulevissa kehityshankkeissa eri toimialojen hankintojen ja palvelutoimintojen päällekkäisyyksiä

uskottiin syntyvän, mikäli toimialojen yhteistyö sekä yhdessä tehtävät ratkaisut eivät yleisty nykyisestään. (4, 7)

Yhteistyö kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa

Jokainen Tampereen haastateltu näki yhteistyön kunnan ulkopuolisten organisaatioiden kanssa sopivan sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon liittyvien toimien ja hankintojen toteutukseen. Yhteistyöhön sitoutuvien kuntien lisäksi siitä ajateltiin olevan hyötyä myös Tampereen seudun asukkaille, koska työssäkäynti- ja asumiskunnat eivät usein ole samoja. Yhteistyöstä kunnan ulkopuolisten tahojen, erityisesti lähikuntien, kanssa ei ole kuitenkaan ole vielä laaja-alaista kokemusta. (4, 8) Yleisen kuntayhteistyön organisoinnin mainittiin olevan ”*pikkuisen problemaattisessa tilassa*” (5, 10), ja seutuyhteistyön kuvattiin olevan ”*vähän ongelmallinen alue*”. Tampereen ja sen lähikuntien välisen yhteistyön ongelmaksi nähtiin myös kuntien ”*kokoluokka ero*”. Yhteistyön organisoinnin pohdinnan, esimerkiksi päätösvallan jakautumisen näkökulmasta todettiin olevan tärkeää. Kuntien palvelutarpeiden uskottiin kuitenkin olevan riittävän samankaltaisia tasapainoiseen yhteistyöhön. (4, 8) Ei yhteistyötä, mutta kokemusten vaihtoa on toteutettu Suomen kuuden suurimman kaupungin tietohallinnon edustajista koostuvassa eri alojen asioista keskusteleavassa yhteistyöryhmässä. Monien linjausten ja kehitysaskelten on todettu olevan samankaltaisia joidenkin ryhmän kaupunkien kanssa. (4, 9)

Sähköisen palvelutuotannon motiivit ja perusteet

Tampereen tietoisena tavoitteena on ollut paitsi kansallisen tietoyhteiskuntakehityksen kärkeen kuuluminen, myös kärkipäähän sijoittuminen kansainvälisessä vertailussa. Tavoite näkyy esimerkiksi vuonna 2001 alkaneessa ja vuoden 2005 loppuun kestäneessä eTampere-tietoyhteiskuntaohjelmassa, jossa Tampereen kaupunki on yhtenä toimijaosapuolena. Ohjelman tavoitteena on ”*nostaa Tampere maailman tietoyhteiskuntakehityksen kärkikaupungiksi vahvistamalla osaamisperustaa, synnyttämällä uutta liiketoimintaa ja luomalla uusia verkkopalveluja kaikkien kansalaisten ulottuville*” (www.etampere.fi). Tampereen informaatioteknologian käyttöönottoon liittyvää kehitystä on esitelty myös kansainvälisissä julkaisuissa (mm. Socitim, IDEa 2002, 63–65). Kaikki haastatellut kertoivat, että sähköiset asiointipalvelut nähdään Tampereella yhdeksi palvelutuotannon laadun ja tehokkuuden kehittämisen keskeiseksi keinoksi. Sähköistämällä kerrottiin haettavan uusia malleja palvelutuotannon ja myös toimintatapojen tehostamiseksi sekä asiakaspalvelun parantamiseksi. (5, 3) Sähköisten asiointipalvelujen tarkoituksiksi nähtiin ensisijaisesti peruspalvelujen tuotannon tukeminen palvelutuotannon tehokkuuden kasvattamiseksi. Toisaalta kunnan lisäarvona tuottamat palvelut nähtiin tarpeelliseksi tuottaa mahdollisimman tehokkaasti, koska näiden kautta kunta voi myös saada tuloja. (6, 4) Informaatioteknologian soveltaminen palvelutuotantoon nähtiin merkittävänä organisaatioihin ja

hallintoon vaikuttavana muutoksena. ”... mä sanoisin et tässä viimeisen vuoden aikana ja tulevan viiden vuoden aikana tietojärjestelmien avulla muutetaan toimintamallia enemmän kuin on muutettu koskaan.” (5, 4) Informaatioteknologian huomioimista pidettiin myös tärkeänä tulevien kehystoimenpiteiden yhteydessä. (5, 5) Kaupungin omien toimintojen tehostamista ei kuitenkaan pidetty alkuvaiheessa tunnistettuna motiivina, vaan tuolloin sähköisiä asiointipalveluja tarkasteltiin asiakasnäkökulmasta. (6, 4) Kaupungin imagoon liittyvien tekijöiden nähtiin toimivan myös kannustimena sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa ja informaatioteknologian käyttöönotossa yleensäkin. (4, 3) ”No kyllä se varmaan yksi motiivi on tämmönen kunnan maine ja imago ja semmonen vetovoimaisuus ja ollaan oltu rohkeita investoimaan ja ottamaan uusia asioita käyttöön.” (6, 4) eTampere-ohjelmankin kerrottiin toimineen kehityksen edistäjänä ja motivoijana. Ohjelman tavoitteiden lisäksi kannustimina pidettiin ohjelman myötä mahdollistunutta ”*korvamerkittyä rahaa*”. (4, 3) eTampere-ohjelmaan sekä strategiaan kirjatun pyrkimyksen olla johtava kunta tietoyhteiskuntakehitykseen liittyvissä toimissa uskottiin vaikuttaneet kehitystä edistäneisiin ratkaisuihin. (4, 4)

Asenteet

Haastatellut näkivät yksittäisten henkilöiden roolien ja asenteiden sekä edistävän että myös hidastavan kehitystä. (5 ja 4, 1) Kehittämisen nähtiin erityisesti sen alkuvaiheessa olleen vain muutamien henkilöiden innostukseen ja ajatuksiin perustuvaa. ”*Ja ihan vastaavasti että jos on mukana niin persoonia, jotka on tiukasti vastaan, niin niillä kyllä ne pystyy aika paljon sabotoimaan*.” Kaupungin johdon asenteiden arvioitiin kuitenkin ”*maltillisesti muuttuneen positiiviseen suuntaan*”. Aiemmin informaatioteknologisiin hankkeisiin kerrottiin suhtaudutun epäluuloisemmin, aikataulujen ja budjettien pitävyyttä sekä lopputulosta epäillen. Suurten tietojärjestelmähankkeiden esittelyn ja niiden näkyvyyden arveltiin muuttaneen asenteita. (4, 9)

Nykytilan, tavoitteiden ja riskien arviointia

Kaupungin sähköisten asiointipalvelujen kehityksen nykytilan arvioitiin olevan kansallisesti verrattuna hyvää tasoa. ”*Mä luulen, että me ollaan normaalissa mallissa, missä nää suuret kaupungit on*.” (5, 3) Kaksi haastateltavaa näki Tampereen maineen informaatioteknologian hyödyntämisessä olevan todellisuutta parempi. ”*Ihmisten mielikuvissa tää on oikeasti pidemmällä kun se oikeesti on*.” (5, 9 ja 4, 11) Yhden haastatellun mukaan Tampereella on tiedetty kehityksen suunta, mutta tähän ei ole pyritty sillä ripeydellä kuin olisi ollut mahdollista. ”*Eikä se oo pelkästään, tässä takavuosina ainakaan, niin se ei ole ollut missään tapauksessa taloudellinen este*.” Yhdeksi syyksi hän nosti organisaation hajanaisuuden todeten, että asia voi kohentua, koska kaupungilla on nyt menossa keskittämisen trendi. (4, 10) Informaatioteknologisten järjestelmien ja investointien näkökulmasta Tampereen nähtiin jopa jääneen hieman muiden suurten kaupunkien kehityksen

kärjestä. (5, 13) Tampereella toteutettuja informaatioteknologiaa hyödyntäviä hankkeita arveltiin olevan valtakunnallisesti vertailtuna paljon. Tulosten ei nähty kuitenkaan yltävän määrälliselle tasolle, koska hankkeet ovat niin yksittäisiä ja itsenäisiä eivätkä ne usein ole edistäneet palveluprosesseja. (5, 13) Tampereen kaupungin koon ja laajan toimintakentän epäiltiin myös vaikuttaneen kehitykseen. (6, 2) Tähänastista kehitystä arvioitaessa jokaisessa haastattelussa nousi esiin eTampere-ohjelma. Ohjelman merkitystä pidettiin suurena kaupungin kehitykselle ja imagolle. Ohjelman toteutus nostatti kuitenkin myös kritiikkiä, vaikka vastaajat totesivatkin, että useat nyt arvostelun kohteena olevat asiat ovat ilmenneet vasta kehityksen myötä, eikä näitä ehkä olisi voitu ennakoida. eTampere-hankkeiden koettiin olevan muuhun toimintaympäristöön nähden liian itsenäisiä ja vain kyseisen asian edistämiseen keskittyneitä. Ohjelman hankkeiden sanottiin suuntautuneen varsinaisten palveluorganisaatioiden ohi. (5, 8 ja 5, 13 ja 4, 6) Irrallisia ja määräaikaista hankkeita on toteutettu myös esimerkiksi EU-projektien myötä. Hankkeiden päätyttyä myös tuotetut palvelut tai niiden toiminnot on jo lopetettu tai tiedetään loppuvan. *”Ja sitä ei sitten vaan ole enää rahaa pyörittää sen jälkeen.”* Joidenkin sähköisten asiointipalvelujen *”pyörittäminen”* on myös lopetettu käyttäjämäärien vähäisyyden takia, myös resurssien puutteen ollessa osasyynä. (6, 2) Asiakaspalvelun laadun parantamisen ja palveluorganisaation oman toiminnan tehostamisen ei nähty aina kohtaavan sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Toisaalta perusjärjestelmiin integroitua sähköisiä asiointipalveluja pidettiin arvokkaina, vaikka ne eivät vielä laajaa käyttäjäkuntaa olisi saavuttaneetkaan. (6, 1) Kaupungin johdon ja tuen arvioitiin vaikuttaneen myönteisesti. Tampereen koettiin investoineen tietoyhteiskuntakehitykseen liittyväksi mielletävään kehitykseen sekä kokeilleen uusia palvelumuotoja aika ennakkoluulottomasti. (6, 3)

Taloudellisia tekijöitä pidettiin riskinä strategisten suunnitelmien toteutukselle. Taloudellisen kannattavuuden korostamisen nähtiin nousseen investoinneista päätettäessä aiempaa tärkeämmäksi edellytykseksi. (4, 3) Sähköisistä asiointipalveluista saavutettavien taloudellisten hyötyjen edellyttäminen nähtiin myös perusteltuna. (6, 3) Tilanteen tekee hankalaksi se, että kaikkia välttämättömiä informaatioteknologisia hankintoja ei kuitenkaan voida lähitulevaisuuden kannattavuuden kasvulla perustella. (4, 3–4) Tämän ristiriidan nähtiin kärjistävän. *”Että käytännössä siinä helposti jäädään sillain puolitiehen, että odotetaan säästöjä ja odotetaan investointeja, mutta oikeen kumpaakaan ei tule.”* (6, 3) Informaatioteknologisten hankintojen epäiltiin häviävän perinteisemmille hankinnoille budjetointiratkaisuissa. (5, 4) Rahoituksen itsessäänkin nähtiin voivan nousta ongelmalliseksi. Kunnan ulkopuolinen rahoitus voi kohdistua yhteen kunnan kokonaisprosessista ja -järjestelmistä irralliseen toimintoon ja näin pirstaloittaa kunnan sähköistä palvelutuotantoa. (4, 3) Informaatioteknologiaan nojautuvien uudistushankkeiden yhdeksi ongelmaksi epäiltiin niiden sijoittumista asiantuntijoiden hoidettavaksi. (4, 3) Informaatioteknologian merkityksen painotukset vaihtelivat. Yhden näkemyksen mukaan tämän hetken suurimmat ongelmat ovat nimenomaan teknologisissa järjestelmissä ja niiden keskinäisessä yhteensopivuudessa. (4, 10) Toisen näkemyksen mukaan teknologisia ongelmia suurempana

riskinä kehitykselle ovat organisaatioiden johdon asenteet ja rohkeus hyödyntää informaatioteknologiaa. Toimintojen uudistamisen kautta tavoiteltavan tehokkuuden todettiin vaativan strategista johtamista ja ymmärtämistä. (5, 12) Suunnitellun mukaisen etenemisen varmistamiseksi nähtiin tarpeelliseksi keskittyä perusasioihin ja luoda sähköisten asiointipalvelujen tuotannon ”kivijalka”. ”*Et täs on nyt tehty riittävän paljon näitä tämmösiä kauniita ulkokuoria ja ulospäin näyttäviä, jotka on ollut kokeilumielessä hyviä asioita, mutta ne on niin yleinen mielipide kyllä meillä, että ei enää nyt tehdä tämmösiä näyttäviä, millä saatas julkisuutta ja mainetta ja ehkä kansainvälistäkin mainetta, kun ei sillä eletä kuitenkaan yhtään, vaikka olis tää kansainvälinen mainekin.*” (4,11)

4.3.5 Yli-li

Kunnan tämän tutkimuksen kannalta keskeiset perustiedot

Yli-li Pohjois-Pohjanmaalta on noin 2 300 asukkaan (www.yli-ii.fi 7.12.2004) kuntana tapaustutkimuksen kunnista pienin. Kunnan keskushallinnon lisäksi kunnan toiminnasta vastaa neljä toimialaa.

Sähköisten asiointipalvelujen kehityksen taustaa sekä nykytilanne

Yli-lin kuntalaisilleen tarjoamat sähköiset asiointipalvelut on tuotettu yhteistyössä naapurikuntien kanssa. Palvelutuotantoon osallistuvien kuntien koalitiot eivät aina noudata seutukuntarajoja, vaan ne ovat muodostuneet palvelutarpeiden mukaan ja ne vaihtelevat palveluittain. Yli-lin kunnan verkkopalvelussa voimakkaimmin esillä oleva sähköinen palvelu 'Oulunkaaren sairaanhoitaja netissä' on tarkasti määriteltynä sähköinen neuvontapalvelu, joka on tietysti myös asiointia. Palvelua yhteistyössä tarjoavat Oulunkaaren kuntien lisäksi Vaalan kunta. (<http://www.oulunkaari.info/nettisairanhoitaja/>) Myös Yli-lin kirjasto tekee yhteistyötä tarjoamalla kirjastopalveluja verkossa yhdessä Lapin ja Oulun läänin kahdentoista kirjaston kanssa. Kirjastojen yhteinen tietokanta on nimetty Karpaloksi. (<http://yli-ii.kirjas.to/>) Yli-lin maaseututoimi on yhteistyössä lähikuntien maaseututoimien kanssa toteuttanut nyt jo päättyneen sähköisen lomituspalvelun pilottihankkeen. (1, 2)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa tukevat strategiat

Yli-lissä ei ole laadittu kunnan omia suunnitelmia, strategioita tai ohjelmia, jotka käsittelisivät sähköisiä asiointipalveluita. Yli-li on yhtenä osallisena Oulunkaaren seutukunnan eStrategiassa, joka oli laadittu mutta jota ei oltu vielä vahvistettu haastattelun ajankohtana eli 13.10.2004. Tällöin strategia oli vielä käsittelemättä seutukuntien tietoverkkotiimissä. (1, 1) Seutukunnan strategiassa määritetään alueen yhteinen verkkopalveluvision vuoteen 2010 asti, tätä yksityiskohtaisempi kehittämissuunnitelma sekä etenemissuosituksot toimialoittain. Tämä eStrategia on ensimmäinen seutukunnan sähköisten asiointipalvelujen kehitystä linjaava dokumentti.

Tuotannon organisointi

Kuten edellä on todettu, Yli-lin sähköisten asiointipalvelujen tuotanto perustuu lähikuntien väliseen yhteistyöhön. eStrategiaa sekä muita seutukunnan informaatioteknologian kehittämiseen ja tuotantoon liittyviä asioita käsittelevät seutukunnan johtotiimi sekä tietoverkkotiimi. (Oulunkaaren eStrategia 2003, 3) Tietoverkkotiimin näkökulma on johtotiimiä käytännönläheisempi siinä käsiteltävien asioiden keskittyessä varsinaiseen tuotantoon. Tähänastisesta tietoverkkotiimin toiminnasta ei ole jäänyt Yli-lin toimijalle suunnitelmallista kuvaa: *"Mehän tehmään tätä yhteistyötä hirveesti, mistä sen tietää, kuka sen jossakin kokouksessa mölläyttää, että tämmönen on hyvä, niin se siitä sitten poikii sen projektin."* (1, 4)

Yli-lissä ei ole ollut ongelmia eri toimialoilla samanaikaisesti suunniteltavien ja toteutettavien sähköisten asiointipalvelujen hankkeiden koordinoinnin kanssa. Ilmeisimpänä syynä tähän on kunnan pieni koko. Kunnan toimialojen sekä kunnan keskushallinnon on melko vaivatonta olla tietoisia käynnissä olevista kehityshankkeista. Silti kunnan keskushallinto tunsu terveystoimen sähköisten hankkeiden tilanteen heikosti. Sähköisten palvelujen tuotannosta päävastuun kantaa *"it-yksikkö"*, joka käytännössä tarkoittaa atk-suunnittelijaa. Sähköisten asiointipalvelujen tuotanto ei ole toistaiseksi vaatinut erityisiä vastuunjaollisia ratkaisuja. *"Tarkasti sitä nyt ei ole määritetty, mutta enimmäkseen se vastaa tää atk-ammattilainen."* (2, 5) Sähköisten asiointipalvelujen suunnittelemiseksi, tuottamiseksi tai ylläpitämiseksi ei ole myöskään tehty rekrytointeja tai muita henkilöstöjärjestelyjä. (2, 4)

Yhteistyö kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa

Seutukunnan kuntien kesken tehtävä yhteistyö ohjaa kiinteästi Yli-lin sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa. Yhteistyön kerrottiin saaneen alkunsa Suomen EU:hun liittymisen myötä saadusta EU-rahoituksesta. Rahoitus suunnattiin tuolloin tietoverkkojen luomiseen. (2, 1) Infrastruktuurin luomisen yhteishankkeesta on edetty yhteisten hallinnon järjestelmien ja ohjelmistojen sekä

kuntalaisille suunnattujen sähköisten palvelujen tuotantoon. Seutukunnan kunnat ovat esimerkiksi yhtenäistäneet taloushallinto-ohjelmistoja ja keskittäneet ne samalle palvelimelle. (1, 2) Yhteisen infrastruktuurin sekä sähköisen hallinnon toimintojen tuottaminen ovat olleet askelia sähköisten palvelujen tuotannon yhteistyölle. *"Ensin tehtiin verkko ja nyt tehdään palveluita sitten."* (1, 3) Yhteistyön asteittaisen syvenemisen suunnitelmallisuudesta ei oltu aivan varmoja: *"Kyllä siinä varmaan on ollut jotain taka-ajatuksina niin kuitenkin koko ajan."* (1, 4) Yhteistyön toteutuksen kannustimeksi mainittiin taloudellisen säästön tavoittelu. Erään haastatellun mukaan yhteistyö ei ole lähtenyt niinkään kuntien johto-organisaatioiden aloitteesta, vaan informaatioteknologian asiantuntijoiden näkemysten pohjalta: *"Ei se ole mikään johdon sanelema juttu, se kustannussäästö ohjaa meidän kuntia aika kovasti. Kyllä se oli meidän ihan oma keksintö, et voitaisko me tehä jotakin et säästettäis kustannuksia, ..."* Kustannussäästöjen tavoittelussa viitataan myös yhteistyön aloittaneeseen infrastruktuurin rakentamiseen. (1, 6) Yhden syyn yhteistyön toteutumiseen seutukunnan tasolla arveltiin olevan yhden seutukunnan kunnan sekä kenties myös yhden henkilön muita voimakkaampi aktiivisuus. (2, 3) Yhden henkilön panoksen arveltiin myös vaikuttavan uusien sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi tehtävän yhteistyön käynnistymiseen. *"Kai se yleisesti innostumisesta kysymys, että kuka niin kun on semmonen, joka lähtisi kylvämään tätä, et se onnistuisi sillä lailla."* (3, 5) Seutukunnan kuntien kanssa yhteistyönä toteutetut sähköiset asiointipalvelut ovat usein olleet toteutus- ja pilottivaiheissa seutukunnan projektihenkilön vastuulla. Tämän jälkeen kunnat ovat ottaneet vastuun palvelun ylläpidosta. Alkuvaiheen toteutukselle ja kuntien vastuunjaolle palvelun tuotantovaiheessa ei kuitenkaan ole vielä syntynyt vakiintuneita toimintatapoja. (1, 8–9) Yhteistyön organisointi on muutoinkin ollut vapaamuotoista. Yhteistyöhön osallistuneet kunnat ovat itse voineet valita, tahtovatko ne osallistua jokaiseen yhteistyöhankkeeseen. (1, 6) Yhteistyö on koettu Yli-lissä hyväksi tavaksi hyödyntää informaatioteknologiaa palvelutuotannossa, eikä haastatelluilla ollut kielteisiä kokemuksia yhteistyöhön liittyvistä käytännön asioista. Vaikka yhteistyöhön osallistuneet kunnat ovat erikokoisia, ei esimerkiksi kustannusten jakamiseen ole liittynyt ongelmia. Toisaalta informaatioteknologiaan liittyvää työtä on tehty yhdessä vasta muutaman hankkeen verran. *"Me ollaan sen verran vielä vähän aikaan vasta tehty ettei vielä lyönyt sormille missään vaiheessa."* (1, 5) Haastatellut eivät kokeneet tarpeelliseksi muuttaa kuntien välisiä toimintatapoja.

Yhteistyö seutukunnan sekä muiden lähikuntien kanssa on ollut Yli-lille sähköisen palvelutuotannon edellytys. Yksi haastatelluista totesikin, että: *"Jos ei minkäänlaista seutuyhteistyötä ois, niin ei me minkäänlaisia projekteja ois ite veetty."* Yhteistyöllä arveltiin myös saavutettavan laadultaan parempia palveluja kuin Yli-li yksin voisi tuottaa. Yli-lin omin resurssein tehtävien sähköisten asiointipalvelujen lomakkeiden epäiltiin muodostuvan *"vääränlaisiksi"*. (1, 5) Haastatteluissa todettiin myös, ettei kunnassa ole ollut sisäisiä paineita sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi, eli niiden tuotanto ei ole saanut kimmoketta kunnan omista sisäisistä linjauksista tai strategioista. (1, 4)

Sähköisen palvelutuotannon motiivit ja perusteet

Sähköisten asiointipalveluiden tuotannon kannustimiksi mainittiin yhteistyön motiivinakin mainittu taloudellisen edun tavoittelu. Taloudellisuuteen liittyen nousi esiin myös tuotannon tehostaminen. Kolmantena perusteena nähtiin kuntalaisten palvelutuotannon parantaminen. (1, 7) Kunnassa ei kuitenkaan ole koettu saavutettavan taloudellista säästöä sähköisten asiointipalvelujen kautta. (2, 4) Kuten edellisessä luvussa on todettu, haastatellut pitivät lähikuntien yhteistyön myötä tulevaa roolia merkittävänä tekijänä sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Sähköisessä palvelutuotannossa ei ole katsottu tarpeelliseksi valita sähköisesti tuotettavia palveluja sen mukaan, ovatko ne peruspalveluihin vai kunnan tuottamiin muihin palveluihin liittyviä. *”Meillä ei ole ollut mitään keskusteluakaan semmosesta. Me tehään niitä palveluja, mitä me tarvitaan ja tuotetaan sellasta mille on tarvetta. Ei meillä mitään linjavetojuttuja ole.”* (1, 8)

Asenteet

Sähköisiin asiointipalveluihin kohdistuvien asenteiden kunnassa kuvattiin olevan neutraaleja. *”Ei meillä suurempaa vänkää tai vastustusta tässä ole ollut.”* Haastatteluissa kävi ilmi kunnan työntekijöiden voivan kokea sähköiset palvelut uhkaksi omalle työpaikalle. (1, 7 ja 2, 6) Yksi haastateltu nosti esiin toimintamallien uudistamisen yhtenä syynä työpaikan menettämisen pelolle: *”Kyllä se jonkun verran siltä vaikuttaa, että tuota ei haluta oikein muuttaa sitä toimintarutiinia.”* (2, 6) Kunnassa ei ole pyritty vaikuttamaan informaatioteknologiaan kohdistuviin asenteisiin esimerkiksi koulutuksen kautta. (1, 7)

Nykytilan, tavoitteiden ja riskien arviointia

Haastatellut näkivät kuntansa tilanteen ristiriitaisesti. Yksi haastatelluista kertoi kunnan haluavan sijoittua kehityksen kärkeen. Tällä hän kuitenkin viittasi myös infrastruktuuriin liittyvään kehitykseen. *”Kyllähän me ollaan koitettu näitä ensimmäisenä vetää läpi. Minun mielestä me koitetaan olla siinä pärjätä näissä projekteissa, ei ainakaan jäädä kovin paljon jälkeen muista.”* (1, 9) Yksi haastatelluista taas suhtautui jonkin verran epäilevästi kunnan toimintojen tukemiseen sähköisten palvelujen avulla sekä toimintojen myötä tehtäviin organisaatiomuutoksiin. (2, 5) Maatalous ja matkailu mainittiin toimialoiksi, joissa sähköisten asiointipalvelujen kehittämisestä oli erityistä etua Yli-lissä. (2, 7) Tulevan kehityksen kannalta tärkeänä asiana pidettiin tähänastisenkin kehityksen merkittävimmäksi tueksi nimettyä tekijää eli seutukunnan kehityshankkeisiin osallistumista. *”Se on vain, et osallistuu noihin seutukunnan ja noitten muitten kuntien yhteistyö juttuihin ja toimintoihin. Niin kyllä siinä väkisinkin pysyy matkassa, ...”* (1, 10)

4.4 Tutkimuksen empiirisen osan tulosten yhteenveto

Tässä osuudessa tarkastellaan kyselytutkimuksen ja tapaustutkimuksen tuloksia tutkimuksen hypoteesin selvittämiseksi laadittujen tutkimuskysymysten aiheita noudattaen. Luvussa 4.4.1 käsitellään nykyisiä sähköisiä asiointipalveluja, nykytilannetta yleensä sekä kehityspolkua nykypäivän tilanteeseen. Tätä seuraavassa luvussa kuvataan sähköisten asiointipalvelujen tuotannon motiiveja, tarkastellen myös alkuvaiheen motiiveja sekä muutosta sähköisen palvelutuotannon perusteissa. Luku 4.4.3 käsittelee sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen erilaisia malleja. Tämä luku vastaa tutkimuskysymysten kolmannen kysymyksen lisäksi myös neljänteen käsitellen kuntien kokemuksia sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä. Kuudennen ja seitsemännen kysymyksen aiheita eli rajojen merkitystä ja kykyä ylittää niitä tutkitaan luvussa 4.4.4. Tässä tarkastellaan kuntien sisäistä ja niiden välistä rajojen ylitystä eli yhteistyötä ja verkostoitumista välineinä rajojen ylittämiseksi.

Edellisessä lukujen järjestyksen kuvauksessa väliin jääneeseen viidenteen tutkimuskysymykseen ”Mitkä toimet tukisivat sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa ja kehittämistä?” on vastattu muita laajemmin. Tutkimuksen myötä nousi esiin useita seikkoja, jotka sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä olisi suositeltavaa huomioida. Näitä on kerätty lukuun 4.5 Luvussa käsitellään sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä sen kohtaamien haasteiden näkökulmasta. Lukujen 4.4 ja 4.5 sisällöt myös tukevat toisiaan. Luvun 4.4 sisältöön on kirjoitettu useita myös haasteiksi ymmärrettäviä kehityskohtia. Toisaalta myös jälkimmäisessä luvussa 4.5 tuetaan luvun 4.4 vastauksia tutkimuskysymyksiin.

4.4.1 Kehitystilanne

Kuntien verkkopalvelujen tarjonta vaihtelee voimakkaasti. Kyselytutkimukseen vastanneiden mukaan noin viidesosa kunnista tarjoaa sähköisesti lähetettäviä lomakkeita tai muita vuorovaikutteisia palveluja verkkopalvelussaan. Sähköisten asiointipalvelujen sisällön osalta olemassa olevista palveluista tyypillisimpiä olivat erilaiset lomakepalvelut, joista suuressa osassa ei lomake kuitenkaan ollut vielä palautettavissa sähköisesti. Suosituimmaksi yksittäiseksi palveluksi nousivat kirjastopalvelut, 40 prosentin vastaajista nimettyä nämä yhdeksi kuntansa tärkeimmistä sähköisistä asiointipalveluista. Tapaustutkimuskuntien sijoittumista valtakunnallisen kehityksen kentässä on mahdotonta tarkasti määrittää, koska tällaista valtakunnallista mittaristoa ei ole, eikä mittariston luominen ollut tämänkään tutkimuksen tehtävänä. Hieman yli puolet kyselyyn

vastanneista kunnista ei ollut vielä tuottanut transaktiivisia asiointipalveluja sähköisesti. Kyselytutkimuksen tuloksiin verraten tapaustutkimuksen kuntien voidaan luonnehtia olevan keskimääräistä edistysellisempiä jo sillä perusteella, että nämä kunnat ovat tuottaneet sähköisiä asiointipalveluja.

Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen vakiintumattomuuden lisäksi myös itse käsite koetaan toisinaan vaikeaksi. Useat kyselyn vastaukset paljastavat termin olleen vastaajille joltain osin selkiytymätön. Myös haastatteluissa kävi ilmi, ettei sähköisten asiointipalvelujen suunnittelusta ja tuotannosta strategisella tasolla vastaavien henkilöiden nimeäminen ollut jokaisessa kunnassa helppoa. Yhdessä kunnassa kävi sähköisten asiointipalvelujen suunnittelusta ja tuotannosta strategisella tasolla vastaavia henkilöitä kartoitettaessa ilmi, että kysymyslomakkeeseen vastannut kunnan johto-organisaation edustaja ei osannut erottaa sähköisiä asiointipalveluja sähköisen hallinnon, teknologisten ohjelmien ja järjestelmien sekä teknologisen infrastruktuurin muodostamasta vyöhykistä.

Kuntien nykytilan arvioinnit olivat pääosin realistisia. Lähes kaikki tapaustutkimuskunnat arvioivat kuntansa sijoittuvan kansallisessa kehityksessä kärkijoukon tuntumaan. Haastateltujen henkilöiden arvioissa oman kuntansa kehitysvauhtia suurin osa näki kuntansa kuitenkin edenneen odotettua hitaammin ja monet ilmaisivat myös olleensa pettyneitä tähän. Erityisesti neljässä suurimmassa kunnassa oli kunnan kehitystasoon tyytymättömiä henkilöitä. Tapaustutkimuskunnista pienimmän kunnan, Yli-lin, haastatellut eivät kritisoineet kuntansa kehitystä yhtä voimakkaasti. Tähän on varmasti osasyynä se, ettei Yli-lissä ollut haastatteluiden hetkellä sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa käsittelevää strategiaa, johon tehtyjä toimia olisi voitu verrata.

Tavoiteltavaa sijoittautumistaan kansallisessa kehityksessä tapaustutkimuskunnat arvioivat keskenään samansuuntaisesti. Yksikään kunta ei halunnut olla kehityksen ykköskunta kansallisella tasolla. Edelläkävijyyden arveltiin vaativan liian suuria kehityskustannuksia sekä hukkainvestointiriskien ottamista. Jokaisessa kunnassa nousi kuitenkin näkemys kunnan sijoittumisesta heti kärkikuntien tuntumaan. Helsingissä tavoitteeksi kerrottiin kärkikaupunkien joukkoon sijoittuminen myös Euroopan unionin maiden joukossa. Yhdenkään kunnan haastatelluilla ei ollut kuitenkaan keskenään yhdenmukaista käsitystä kuntansa tavoiteloista. Erilaiset näkemykset kuntien sisällä selittyvät varmasti sähköisten asiointipalvelujen pienellä painoarvolla palvelutuotannossa. Kuopiossa yksi haastatelluista totesikin, ettei sähköisten asiointipalvelujen tuotannon tavoitteista ole ”*tarkalleen puhuttu*”, koska se ei ole niitä tärkeimpiä asioita. (9, 21)

Kehitystä kuvaavat typologiat

Informaatioteknologian käyttöönotossa on edetty asteittain. Kehityksen askeleet ovat kuntasektorilla tällä hetkellä nähtävissä hyvin selvästi. Tämän tutkimuksen verkkopalvelutyyppejä käsittelevässä luvussa 3.1.2 on kuvattu Shannon Howle Schelinin e-governmentin kehitystä ja palveluita määrittävä typologia, joka yhdistää verkkopalvelujen kehitystasoon ja sisältöön perustuvien määrittelyjen piirteitä. Tähän tapaustutkimukseen valittujen kuntien kehitystaso on noussut typologian viidestä kehitystasosta kolmannelle tasolle. Tämä edellyttää interaktiivisia palveluja muun muassa lomakkeiden muodossa.

Kehitystason määrittäminen typologian avulla voi auttaa kuntaa näkemään tulevien kehitystasojen haasteet ja suuntaamaan kehitystoimia niiden saavuttamiseksi. Typologioiden tarkasteluun ei kuitenkaan saisi pysähtyä liiaksi, sillä ne on rakennettu kuvaamaan kehitystilannetta senhetkisen tiedon ja esimerkkien valossa. Informaatioteknologia mahdollistaa kuitenkin hallinnon ja palvelutuotannon uudistamisen nykymalleja innovatiivisemmin. Informaatioteknologian kytkeminen hallinnon prosessien uudistamiseen voi tuottaa tämänhetkisistä kehitystypologioista poikkeavia kehitysmalleja.

Kehitysvaiheita luokittelevat typologiat määrittävät tietyt vaatimukset jokaiselle kehitystasolle. Aidossa toteutusympäristössä kaikkia yhden kehitysvaiheen tunnusmerkkejä ei kuitenkaan saavuteta samanaikaisesti. Vaikka kunnan sähköisen palvelutuotannon kehitysvaihe voi ulkoisesti tarkasteltuna vaikuttaa saavuttaneen tietyn tason, voivat palvelutuotannon toteutustavat ja -prosessit olla edelleen typologian edellisen kehitysvaiheen mukaisia. Näin voi käydä esimerkiksi informaatioteknologian hyödyntämisen laajentuessa informaatiopalvelujen tarjoamisesta palvelutuotantoon. Kun ensimmäiset verkkopalvelut julkaistiin kunnissa 1990-luvulla, ne keskittyivät informaation tuotantoon ja jakamiseen. Useissa kunnissa verkkopalvelujen pääasiallinen rooli säilyi alkuvaiheen kaltaisena muutamien verkkopalveluiden uudistamisprojektien läpi. Edelleenkin kuntien verkkopalvelujen pääasialliseksi tehtäväksi on usein helppo määritellä kunnan asioista tiedottaminen, koska informaatiopalvelut muodostavat niin suuren osan kehitystasoltaan edelläkävienkin kuntien verkkopalvelujen sisällöstä.

Kehitystasojen erot verkkopalvelujen ulkoisesti näkyvien toteutusten sekä sisäisen tuotannon välillä muodostavat merkittävän ongelman. Verkkopalvelujen strateginen, sisällöllinen ja toiminnallinen suunnittelu sekä toteutus on organisoitu kunnissa verkkopalvelujen julkaisujen alkuvaiheessa. Tällöin operationaalinen sekä strateginen toteutus kytkettiin tyypillisesti sisällön ja palvelujen viestinnällisen luonteen vuoksi kunnan viestinnästä vastaavien henkilöiden tai osaston toimenkuvaan, kuten yksi haastateltu kuntansa kokemuksia kuvasi: *"Koska tämä internet kehittäminen oli aluksi tämmöistä verkkoviestintää, jossa tiedotusyksiköt olivat, ovat vieläkin hyvin*

keskeisessä asemassa.” (10, 6) Kun informaatioteknologian käytön tulisi laajentua tukemaan palvelutuotantoa, ei verkkopalveluiden tuotannosta vastaava henkilöstö pysty enää tukemaan uuteen kehitysvaiheeseen siirtymistä täysipainoisesti. Informaatioteknologian käyttöönoton myötä uudistettavassa palvelutuotannossa tarvitaan syvällistä palvelutuotannon prosessien tuntemusta, tämä ei ole keskushallinnon, eikä viestintähenkilöstön henkilöstön osaamisalaa. Painotuksen muuttuminen tuo vastuuta palvelusta vastaaville yksiköille: ”Yhä enemmän nähdään, että palveluitten saaminen verkkoon jo pelkästään palveluitten neuvontapalvelut, eivät ole sillä tavalla viestintää, se on palveluyksiköiden itsensä tehtävä. Silloin se alkoi jo selvästi näkyä tämä kehityssuunta.” (10, 6)

4.4.2 Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon motiivit

Koska sähköisten asiointipalvelujen tuotanto on vasta alkutaipaleellaan, eivät suurimmat erot kuntien kehityksessä ilmene niinkään tuotettujen palvelujen määrässä tai laadussa, vaan informaatioteknologian mahdollisuuksien ja sen roolin ymmärtämisessä, asenteissa sekä näiden muokkaamisissa sähköisen palvelutuotannon motiiveissa. Tässä luvussa tarkastellaan kyselyyn vastanneiden ja haastateltujen henkilöiden näkemyksiä kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotannon motiiveista. Strategioihin kirjattuja motiiveja on referoitu luvun 4.3 alaluvuissa.

Motiiveja sähköisten asiointipalvelujen tuotannolle löydettiin kuntien toimintaympäristöistä: yhteiskunnallisesta muutoksesta sekä asiakkaiden uudistuvista näkemyksistä ja palvelutarpeista. *”Eihän me olla minkäänlaisessa umpiossa tai saarekkeessa sillä lailla, vaan koko muu yhteiskunta menee ympärillä eteenpäin ja siellä nämä asiat niin kun niitä tulee yhä enemmän ja enemmän vastaan.” (14, 5)* Asiakkaiden nähtiin odottavan tai jopa edellyttävän aiempaa joustavampia palvelutuotannon menetelmiä. Toimintaympäristön muutoksen aiheuttamaksi motiiviksi voidaan lukea myös muutamassa kunnassa mainittu kunnan henkilöstön ikärakenne, jonka ennakoidaan aiheuttavan työvoimavajetta. Kuusamossa motiivina pidettiin muista kunnista poiketen teknologisten edellytysten vahvistamista kunnan toimintaympäristön kehittämiseksi. Kuusamossa onkin kunnan aktiivisen otteen tukemana luotu merkittävä määrä informaatioteknologiaa hyödyntäviä työpaikkoja. Kuusamossa haastatellut myös painottivat muita voimakkaammin kunnan informaatioteknologian soveltamiseen liittyvää tavoitteellisuutta merkittävänä motivaatiotekijänä alueen elinkeinojen ja kilpailukyvyn tukemiseksi. Toimintaympäristön paineiksi voidaan väljästi kategorisoiden nimetä myös Kuusamossa mainitut kuntien liikelaitosten toiminnan kehittämisen motiivit. Kuntien omistamat liikelaitokset kilpailevat monessa tapauksessa muiden yritysten lailla markkinatalouden toimintamallien ehdoilla. Toimintaympäristö vaikuttaa myös kunnan imagoon kohdistuviin paineisiin. Kunnan julkisuuskuvaan vaikuttamisen kerrottiin olevan yhtenä sähköisten asiointipalvelujen

tuotannon motivoijana Helsingissä, Kuusamossa ja Tampereella. Informaatioteknologian soveltamista palvelutuotantoon pidettiin osana modernin kunnan toimintaa, ja tästä saavutettavia etuja pidettiin kiistattomina. Kunnan vetovoimaisuuden arveltiin kasvavan modernin, informaatioteknologiaa rohkeasti hyödyntävän maineen tuloksena. Yhdeksi, joskin muista esitellyistä motiiveista poikkeavaksi, kimmokkeeksi tuottaa sähköisiä asiointipalveluja mainittiin johonkin kehitysohjelmaan osallistuminen. Samoin motiiviksi nimettiin jonkin, tyypillisesti kunnan ulkopuolisen tahon myöntämän, rahoituksen saaminen. Esimerkiksi Tampereella eTampere-ohjelman nähtiin toimineen myös palvelutuotannon uudistamisen motivoijana. Hankerahoituksen kielteistä puolta tuotannon pirstaloituneisuuden edistäjänä käsitellään luvussa 4.5.6.

Jokaisessa tapaustutkimuskunnassa pidettiin yhtenä sähköisen palvelutuotannon keskeisenä motiivina myös palvelutuotannon tehokkuuden sekä näin saavutettavan taloudellisen säästön tavoittelua. Tämän mainitsivat nekin haastatellut, jotka eivät nähneet sähköiselle palvelutuotannolle muita perusteita. Tehostamisen ja hyötyjen kanssa samaan tavoitteeseen liittyvät myös oman työn tehostamista, tuottavuutta ja rationalisoimista koskevat perustelut. Neljässä tapaustutkimuskunnassa kerrottiin motiiviksi kunnan palvelutuotannon laadun parantaminen. Näissä asiakasnäkökulman merkityksen maininneiden kuntien haastattelussa nähtiin laadun parantuvan uuden palvelukanavavan tarjonnan sekä tämän laajan saavutettavuuden takia. Laadun nähtiin kohentuvan myös inhimillisen virhemahdollisuuden jäädessä joistain prosessin vaiheista pois. Viranomaispalvelujen aiempaa paremman saavutettavuuden mahdollisesti kasvattama kuntalaisten kontaktien määrä oli aiheuttanut viranomaisissa sekä tyytyväisyyttä että tyytymättömyyttä. Kontaktien tavoiteltavuuden eroihin on ilmiselvänä syynä palvelun luonne ja tarkoitus mutta taustalta löytynee myös henkilökohtaisia asenteita työn luonteeseen ja sen määrään liittyen.

Tehokkuuden lisäämiseen liittyviä perusteluja voidaan useissa tapauksissa kuvata kevyiksi. Näitä perusteluja voidaan myös kuvata virallisiksi ja strategiaan helposti hyväksyttäviksi motiiveiksi, koska ne ovat yhdessä laadun parantamiseen liittyvien motiivien kanssa yhdenmukaisia yhteiskunnallisen keskustelun valtavirran kanssa. Palvelutuotannon tehostamiseen ja saavutettaviin säästöihin liittyvät tavoitteet ovat kuntien talousnäkyymiin ja julkisessa keskustelussa käytettyyn tehokkuuden retoriikkaan peilaten myös loogisia ja järkeviä. Perusteet tehokkuuden kasvattamiselle nojaavat kuitenkin usein johdon pinnallisiin ja perusteettomiin oletuksiin, eivät tulevia tai toteutuneita hyötyjä mittaaviin ennusteisiin ja laskelmiin. Kunnan toimintojen tehostumiseen ja palvelun laadun parantumiseen liittyvistä oletuksista ei ollut tapaustutkimuksen kunnissa osoittaa laskennallista näyttöä kuin yhdessä tapauksessa. Muutamassa haastattelussa arveltiin sellaisia kunnassa olevan, mutta haastatellut eivät haastattelutilanteessa osanneet niitä nimetä. Näin siitä huolimatta, että haastatellut henkilöt olivat kuntansa sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta strategisella tasolla vastaavia ja usein myös toimialojen palvelutuotantoa seuraavia ja koordinoivia. Sen sijaan

kokemuksiin ja oletuksiin perustuvia esimerkkejä haastateltujen oli tarkkoja laskelmia helpompaa antaa. Erään kunnan edustaja kertoi kirjastopalveluiden sähköistämisen toisaalta tehostaneen kirjaston toimintaa, toisaalta myös lisänneen lainausten määrää. Kirjasto pystyi palvelemaan asiakkaitaan aiempaa paremmin, vaikka sähköistetyt palvelut eivät suoraan henkilöstön työmäärään vaikuttaneetkaan. (11, 4) Erityisesti kokemuksia, kuten sähköisten asiointipalvelujen hyötyjen kokemista arvioitaessa, tulee huomioida, että ne voivat olla subjektiivisia ja henkilön omien asenteiden värittämiä.

Vaikka sähköisen palvelutuotannon voi kuvata edelleen olevan sen kehityspolun alkuvaiheessa, on osalla kunnista jo yli kymmenen vuoden kokemus informaatioteknologian soveltamisesta palvelutuotantoon siinä merkityksessä kun sähköistä palvelutuotantoa tässä tutkimuksessa käsitellään. Tänä aikana ovat myös sähköisten asiointipalveluiden tuotannon rooli sekä motiivit joissain kunnissa muuttuneet. Kuntien imagoon liittyvien motiivien kerrottiin kahdessa suurimmassa tapaustutkimuskunnassa vaikuttaneen erityisesti kehityksen alkuvaiheessa. Samoin alkuvaiheessa kerrottiin huomiota kiinnitetyn palveluiden kehittämiseen asiakasnäkökulmasta, ei tuotantoprosessien kannalta. Talouteen ja tuottavuuteen liittyvien arvojen kerrottiin painottuneen vasta myöhemmissä vaiheissa strategioiden tuotannon myötä.

Sähköisten asiointipalveluiden motiiveihin ei juuri nähty olevan vaikutusta sillä, kuuluvatko sähköiset asiointipalvelut kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin vai ovatko informaatioteknologialla tuettavat palvelut kunnan vapaaehtoisesti järjestämiä. Niin sanottujen peruspalveluiden prosessien tukemista muutamit haastatellut perustelivat kuntien taloudellisen tilanteen heikkoudella. Tämän näkemyksen mukaan kaikki keinot tulisi nyt valjastaa kuntien palveluvalloista suoriutumiseksi. Toisaalta yksi peruspalvelujen tukemista kannattava henkilö totesi myös, että kunta voi saada tuloja vapaaehtoisesti tuotettavien palveluiden tuotannosta ja siksi nämäkin tulisi tuottaa mahdollisimman tehokkaasti. Usean henkilön näkemyksiä kokosi haastateltu, jonka mukaan nyt tulisi keskittyä olemassa oleviin palveluihin eikä keksiä uusia palveluita sähköisessä muodossa tuotettaviksi. Koska haastateltavien arviot kuntiensä toiminnasta olivat useissa kunnissa keskenään erilaisia, voidaan päätellä, etteivät kunnat ole nähneet kyseistä linjausta tarpeelliseksi. Ristiriitaisia näkemyksiä kuvaa esimerkiksi se, että erään kaupungin haastatelluista yhden haastatellun näkemyksen mukaan kunnassa ei ole keskusteltu asiasta, kun toisen näkemyksen mukaan kunnassa priorisoidaan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia volyympalveluja. Kyselytutkimuksen tulokset ovat tapaustutkimuksen päätelmiä tukevia. Kysyttäessä, kuuluvatko tuotettavat sähköiset asiointipalvelut ainoastaan tai pääosin järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin palveluihin, ainoastaan tai pääosin vapaaehtoisesti tuotettavien palvelujen piiriin vai tuotetaanko kunnassa tasapuolisesti molempiin kategorioihin sijoittuvia palveluja, painottui sähköinen palvelutuotanto muita vaihtoehtoja useammin pääosin järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palveluja tukevaksi. Vastaukset hajautuivat kuitenkin melko paljon tasapuolisen

painotuksen kerätessä toiseksi eniten vastauksia. Suurten, yli 45 000 asukkaan kuntien vastaukset keskittyivät annetun kahden kategorian tasapuoliseen tuotantoon. Suurten kaupunkien palvelutuotanto voi olla pieniä monimuotoisempaa, ja suurten kaupunkien on keskimäärin suuremman asiakaskunnan takia motivoivaa tuottaa myös muita kuin peruspalveluiden tuotantoa tukevia sähköisiä asiointipalveluja.

4.4.3 Sähköisten asiointipalvelujen organisointi kunnassa

Kuntien välisten erojen lähtökohdat sähköisten asiointipalvelujen tuotannon organisoinnissa ovat perustavissa näkemyseroissa. Kyselytutkimuksen mukaan lähes yhtä suuri osa vastaajien kunnista piti sähköisiä asiointipalveluja kaikkien toimialojen palvelutuotantoa tukevinä kuin näki niiden olevan tarpeettomia jokaisella toimialalla. Vaikka kaikki tapaustutkimuksen kunnat tiedostivat informaatioteknologian mahdollistavan palvelutuotannon uudistamisen, ne olivat tukeneet oman kuntansa palvelutuotantoa sähköisten asiointipalvelujen tarjonnalla keskenään eritasoisesti. Jokaisessa tapaustutkimuskunnassa haastateltavat olivat myös aina hieman erimielisiä organisoinnin nykytilanteesta sekä tarvittavista kehittämistoimista.

Sähköisiin asiointipalveluihin liittyvään tehtävien- ja vastuidenjakoon oltiin yleisesti arvioituna tyytymättömiä. Tapaustutkimuskunnissa toimialojen kerrottiin pääasiassa itse olevan vastuussa omien sähköisten asiointipalvelujensa tuotannosta. Tästä käytännöstä poikkesi Yli-li, jossa kehitys- ja toteutusvastuu keskittyi muita enemmän keskushallinnolle ja osaksi myös seutukunnalle. Toimialojen vastuista ja tehtävistä nousi eri kunnissa ja erityisesti kolmessa suurimmassa kunnassa myös kuntien sisällä erilaisia näkemyksiä. Toisaalta toimialojen itsenäinen palvelutuotannon rooli nähtiin luontevana ja tarkoituksenmukaisena. Toisaalta toimialojen nähtiin toimivan liian itsenäisesti ja niiden koettiin tarvitsevan tukea. Kyselytutkimuksen vastauksista käy ilmi sama kaksijakoisuus toimialojen itsenäistä palvelutuotantoa kysyttäessä. Yli puolet kyselyyn vastaajista kertoi toimialojen toimivan itsenäisesti samanaikaisesti kuin suurin osa ei pitänyt kaikkia toimialoja tässä kehitystyössä aktiivisina. Toimialoille on siis annettu paljon vastuuta; niiden aktiivisuustasoa ei sähköisessä palvelutuotannossa kuitenkaan pidetty hyvänä. Suurin osa kyselyn nykyistä toimintatapaa arvioivaan kysymykseen vastanneista kertoi tällä hetkellä osallistuvien toimialojen määrän olevan liian pieni. Samoin toimialojen aktiivisuuden nähtiin vaihtelevan voimakkaasti.

Näkemykset hajautuivat myös sähköisistä asiointipalveluista pääasiallista vastuuta kantavaa taho kysyttäessä. Kyselytutkimukseen vastanneista yli 40 prosenttia kertoi keskushallinnon olevan päävastuullinen taho sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Noin joka viides nimesi tietohallinnosta vastaavan henkilön tai yksikön vastuulliseksi. Lähes yhtä usea kertoi vastuun olevan hajautettu. Haastattelussa kävi ilmi, että vastuunkantamisen ja -jakamisen käsitteet eivät ole

yksinkertaisia ja niistä nousee yhden kunnan sisälläkin erilaisia näkemyksiä. Suurin osa haastatelluista halusi sijoittaa osan sähköisten asiointipalvelujen tuotannon ja sen koordinoinnin vastuusta keskushallinnolle. Erityisesti kolmessa suurimmassa kaupungissa nousi esiin keskushallinnolle kohdistettuja tarpeita ja kehitysesityksiä. Yhdessä kunnassa kerrottiin todetun tarpeen ottaa keskushallinnon roolin kasvattamisesta *"muutama askel takaisin päin"* toimialojen pitkälle menevästä autonomiasta. (14, 4) Keskushallinnon toivottiin koordinoivan ja tukevan toimialoja silloista tilannetta voimakkaammin. Kyselyssä kävikin ilmi, että vain kolmasosa vastanneista kunnista kertoi kuntansa koordinoivan sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa. Samoin keskushallinnon tehtäväksi nähtiin kunnan yleisten kehityslinjoiden ja strategioiden tekeminen. Monet keskushallinnon edustajat eivät kuitenkaan nähneet keskushallinnolla olevan välineitä toimialojen työn vauhdittamiseksi. Vaikka kunta tai keskushallinto tietäisi sähköisten asiointipalvelujen tukevan joidenkin kyseisessä kehityksessä passiivisten toimialojen palvelutuotantoa, voi toimialaa olla vaikeaa ohjata palvelutuotannon kehittämisessä. Toimialoille ei voida asettaa sanktioita, eikä pakottavan otteen uskottu tuottavan tulosta. *"Semmonen lopullinen pakottava päätös puuttuu. Tietenkin voidaan tarvittaessa tehdä niin, että kyllähän me pystytään pakottamaan virastot silleen, että me pannaan kaupunginvaltuuston päätös siitä, että nyt se on tehtävä. Mutta että me niin kun hirveesti viittitää, kun semmonen pakkopäätös yleensä johtaa siihen että se pitkin hampain toteutetaan suunnilleen. Että sitten siinä on se vaara, että sitä vaan sabotoidaan pitkin matkaa suunnilleen ja sit tulee hirveen raskas vedettävä meille (keskushallinnolle)."* (11, 8) Kuusamossa ja Helsingissä myönteisten esimerkkien esittelemisen kerrottiin olevan pääasiallinen keino toimialojen aktivoimiseksi.

Toimialojen aktiivisuus ja valmius tukea palvelutuotantoaan informaatioteknologian keinoin vaihteli voimakkaasti. Tapaustutkimuksen haastatteluissa Yli-litä lukuun ottamatta kuntien toimialojen kerrottiin asennoituneen ja tarttuneen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon hyvin eri tavoin. Tyypillistä tapaustutkimuksen kunnissa vallitsevaa tilannetta kuvasi eräs haastateltava kertomalla, että kunnassa on myös *"toimialoja, joissa tietotekniikkaan on suhtauduttu ei niin etupainotteisesti ja hyvinkin varauksellisesti ja tultu jälkijunassa sovellusten suhteen"*. (13, 4) Kuntien toimialojen asenne- ja kehityseroja voidaan haastateltujen mielestä selittää useilla tekijöillä. Toimialojen koon vaikutuksesta toimialojen kehityseroihin oli ristiriitaisia näkemyksiä. Yksimielisiä haastatellut olivat yksittäisten henkilöiden ja johdon merkityksestä toimialojen kehitykselle. Informaatioteknologian soveltamisen merkityksen ymmärtämisen sekä asenteiden kerrottiin vaihtelevan voimakkaasti yhden kunnan toimialojen kesken ja jopa yhden toimialan sisällä. Eräs haastateltava totesi, että joidenkin toimialojen johdolle *"täytyy perustella, että ymmärtää, mistä on edes oikein kysymys"*. (7,4) Henkilötekijän vaikutusta arvioidaan laajemmin motiiveja käsittelevässä luvussa 4.5.3. Joidenkin toimialojen, kuten teknisen toimialan, kerrottiin olevan muita teknologiaorientoituneempi ja siksi myös aktiivisempi soveltamaan teknologiaa palvelutuotannossaan. Toimialakohtaiset kehityserot ovat ymmärrettäviä kehityksen ollessa vielä hyvin alkuvaiheessa. Toimialojen

kehityksen epätasaisuus ei kuitenkaan tue kunnan tarkoituksenmukaista yhtenäisyyttä sähköisten asiointipalveluiden tuotannossa muun muassa teknologisten yhteishankintojen eikä toimialojen rajoja ylittävien palveluprosessien osalta. Kunnan edelläkävijätoimialat voivat toteuttaa omat palvelutuotannon vaatimat hankintansa itsenäisesti, kun kaikkien toimialojen kehitystason kypsyys ei riitä arvioimaan yhteishankintoja. Itsenäinen eteneminen voi hidastaa koko kunnan kehitystä lisäten toimialojen epätahtisuutta ja vaikeuttaen kuntatasoisten strategisten ratkaisujen tekemistä.

Toimialojen erilaiset asenteet ja valmiudet heijastuvat toimialojen keskinäiseen yhteistyöhön. Tapaustutkimuksen kuntien toimialojen kerrottiin tekevän hyvin vähän keskinäistä yhteistyötä sähköisessä palvelutuotannossa. Toimialojen rajoista kiinnipitämistä myös sähköisessä palvelutuotannossa perusteltiin niiden palvelutehtävien erilaisuudella. Tehtävien ominaispiirteiden takia myös toimialojen teknologisten järjestelmien kerrottiin olevan perustellusti keskenään erilaisia. Useat olemassa olevat palveluprosessit kuitenkin vaativat monien toimialojen työtä. Toimialojen itsenäisyys sähköisessä palvelutuotannossa tuntuu perusteettomalta ja lyhytnäköiseltä, erityisesti koska hallinnon rajoja ylittävään yhteistyöhön kannustetaan lukuisissa viimeaikaisissa julkaisuissa hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman viimeisimpiä dokumentteja (mm. Valtioneuvoston kanslia 2005, 52, Valtioneuvoston kanslia 2005, 12) myöten. Muutamassa tapaustutkimuksen kunnassa tunnistettiinkin tarve toimialojen yhteistyölle. Esimerkkejä poikkihallinnollisista sähköisistä palveluprosesseista ei kuitenkaan ollut vielä esittää. Kyselytutkimukseen vastanneet antoivat aktiivisemman kuvan toimialojen välisestä yhteistyöstä, sillä yli puolet kertoi yhteistyötä olevan. Voi olla, että kyselyyn vastaajien mielestä toimialojen yhteistyö ilman asian selvittämistä vaikutti ilmiselvältä. Haastattelussa aiheesta syvemmin kysyttäessä esimerkkejä ei kuitenkaan ole esittää.

Jokaisessa tapaustutkimuksen kunnassa arvioitiin kunnan virkamiesten pääasiallisesti vastaavan sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon liittyvästä suunnittelusta sekä päätöksistä. Vaikka sähköisten asiointipalvelujen toiminnan mahdollistavat teknologiset hankinnat voivat vaatia suuria taloudellisia investointeja, eivät luottamushenkilöt ole haastateltujen mukaan juuri vaikuttaneet kehitystä edistäen tai hidastaen. Muutamat haastatellut epäilivät informaatioteknologiaan liittyvien asioiden voivan olla isolle osalle luottamushenkilöitä etäisiä. (11, 4–5) Yhdessä kunnassa luottamushenkilöiden tietämykseen nähtiin vaikutetun strategiatyön kautta. (10, 4)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon koordinoinnin tavat toistavat organisoinnin kirjavuutta. Kyselytutkimuksen mukaan suurin osa kunnista ei ollut perustanut uusia yhteistyöelimiä sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseksi. Jokaisessa tapaustutkimuksen kunnassa käsiteltiin sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa jossain työryhmässä ainakin jollain laajuudella. Nämä eivät ole vain sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseksi perustettuja, mutta osa seuraavassa mainituista työryhmistä on selvästi vasta viime vuosina ilmennyttä informaatioteknologista kehitystä tukemaan perustettuja. Tampereella koordinoinnista ja kehittämisestä on vastannut projektiluonteinen

organisaatio, jonka vakiinnuttamista syksyllä 2004 suunniteltiin. Myös Kuusamossa suunniteltiin tuolloin vuoden 2005 alusta perustettavaa tietoyhteiskunnan palvelukeskusta, jonka tehtäväksi kerrottiin kaupungin informaatioteknologiaan nojaavien toimintojen ja palvelujen tukeminen. Helsingissä, Kuopiossa ja myös Tampereella toimialojen yhteistyöeliminä toimivat työryhmät. Yli-lissä sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä käsiteltiin seutukunnan työryhmissä. Kuusamon palvelukeskuksen sekä Helsingin tietohallinnon johtoryhmän, Kuopion työryhmän, Tampereen tietohallinnon työryhmän ja Yli-lin seutukuntatasoisen tietoverkkotiimin orientaatioiden palvelutuotantoon voi kuvauksien perusteella päätellä olevan teknologiapainotteisia. Tampereella informaatioteknologian soveltamista palvelutuotantoon oli toteutettu myös eTampere-ohjelman puitteissa. Ohjelman hallinnointi poikkesi muun sähköisen palvelutuotannon koordinoinnista, ja se oli sijoitettu kaupungin viestintäyksikön vastuulle. Kuopiossa taas kuvattiin sähköisten asiointipalveluiden koordinoitavastuun määrittämisen jääneen monta vuotta kestäneessä organisaatiomuutoksessa tekemättä.

Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon organisointiin kytkeytyy usein kunnan ulkopuolisia palveluja tai järjestelmiä tuottavia yrityksiä. Jokainen casekunnista oli ostanut palveluita tai teknologisia järjestelmiä tai ohjelmistoja alan yrityksiltä. Yleensä kunnat kertoivat hajauttaneensa esimerkiksi järjestelmähankintojaan kahdelle tai useammalle toimittajalle

4.4.4 Yhteistyö kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa

Sähköiset asiointipalvelut uutena palvelutuotannon muotona vaativat kunnilta paitsi palveluprosessien kyseenalaistamista, myös organisoinnin muutoksia. Sähköinen palvelutuotanto yhdistettynä toiseen viime aikoina julkisessa keskustelussa paljon käsiteltyyn teemaan eli kuntien väliseen yhteistyöhön vaatii jo mittavia palvelutuotantoprosessien uudistuksia. Prosessien uudistukset eivät kuitenkaan olleet vielä useimmiten ajankohtaisia yhteistyön osoittautuessa harvinaiseksi ja vaikeasti tavoiteltavaksi. Kyselytutkimuksen mukaan joka neljäs yhteistyötä käsittelevään kysymykseen vastanneista kertoi, ettei kunta ole tehnyt lainkaan yhteistyötä sen ulkopuolisten tahojen kanssa. Todellinen määrä on tätä suurempi, sillä 30 prosenttia koko kyselyyn vastanneista ei kommentoinut yhteistyötä koskevia kysymyksiä lainkaan. Tyypillisimmiksi yhteistyökumppaneiksi nimettiin lähikunnat tai kaikki seutukunnan kunnat. Muita yhteistyötahoja, kuten maakuntaliittoa, valtionhallinnon organisaatioita tai muita julkisen tai yksityisen sektorin toimijoita, mainitsi vain muutama vastaaja, tosin esiin nousi useita erilaisia yhteistyökumppaneiden koalitioita. Tapaustutkimuskuntien näkemykset yhteistyön toteutuksesta ja tarpeesta kunnan ulkopuolisten organisaatioiden kanssa vaihtelivat.

Eniten yhteistyötä kunnat ovat kyselytutkimuksen mukaan tehneet tekniseen toteutukseen ja teknologisiin hankintoihin liittyen. Kunnan viranomaisten koulutuksen sijoittumista yhtä yleiseksi yhteistyökohteeksi selittänee edellä mainittuihin yhdessä hankittuihin teknologisiin kohteisiin liittyvä niin ikään yhdessä järjestettävä käyttökoulutus. Tapaustutkimuksen kunnat olivat kuitenkin tehneet suuria teknologiainvestointeja sekä toiminnan linjauksia pääosin omista lähtökohdistaan. Yhteistyöhön aikovien kuntien tähänastiset keskenään erilaiset teknologiset investoinnit voivatkin muodostua yhteistyön esteeksi, usein kuitenkin perusteettomasti. Tietohallinnosta vastaava henkilöstö voi käyttää suurta valtaa myös yhteistyöhön liittyvissä ratkaisuissa: *"...kun lähdetään integroimaan näihin operatiivisiin järjestelmiin, niin tietohallintopäällikkö kiljuu, että ei onnistu ja näin ei ikinä tuu onnistumaan, ei varsinkaan kun meillä on näin vähän rahaa, että anna lisää. He ovat portinvartijoita tässä."* Yhtenä yhteistyön haasteena nousikin esiin valtakysymys. Tietohallinto henkilöstö on toiminut erityisasiantuntijan roolissa ja tehnyt tämän nojalla hyvin itsenäisiä investointiratkaisuja. Nyt tarvittava ja käynnissä oleva hallinnon palvelutuotannon uudistus muuttaa totuttuja asetelmia, koska informaatioteknologia on keskeisessä asemassa palvelutuotannon prosessien uudistamisessa.

Yhteistyö informaatioteknologiaan nojaavien palvelujen tuotannossa voi uutena toimintatapana tarjota jossain määrin muilla toimialoilla tehtävästä yhteistyöstä poikkeavia malleja. Informaatioteknologian palvelutuotannon uutena tekijänä kerrottiin eräässä haastattelussa voivan mahdollistaa uusia toimintamalleja, koska *"se on ollut semmoista uutta, sellaista nousevaa aluetta, jossa ei ole vielä niin kun perinteistä kuntakeskeistä mallia ollut"*. Tapaustutkimuksessa kuntien välisen yhteistyön sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa mainittiin voivan olla jopa jossain määrin helpompaa kuin perinteisesti tuotettavissa palveluissa. Kyselytutkimuksessa yli kolmannes vastaajista kertoikin sähköisten asiointipalvelujen tuotannon myötä perustetun uusia yhteistyöelimiä muiden kuntien kanssa. Samoin noin kolmasosa yhteistyötä käsittelevään kysymykseen vastanneista totesi, ettei sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi tehty yhteistyö perustunut aiempaan, jonkun muun asian puitteissa tehtyyn yhteistyöhön. Uusien vapaamuotoisten organisoitumismallien syntyminen viittaa myös se, että kyselyn tuloksissa vain kolmasosa yhteistyön perusteita koskevaan kysymykseen vastaajista kertoi sopimuksen olevan yhteistyön perustana.

Kuntien toimialat ovat osallistuneet valtakunnallisiin sähköisiä asiointipalveluja edistäviin hankkeisiin hyvin itsenäisesti. Aloite sähköiseen palvelutuotantoon voi tulla kunnan ulkopuolelta, ja jonkin valtionhallinnon toimijan, esimerkiksi ministeriön, johtamien hankkeiden mahdollistama rahoitus voi toimia kannustimena kuntien toimialoille. Sosiaali- ja terveystoimi sekä opetustoimi toistuivat haastatteluissa toimialakohtaisten yhteistyöhankkeiden vetäjinä. Kaikilla kunnilla on tai tulee olemaan tarve liittää palvelutuotannon prosesseihin keskushallinnon organisaatioilta, esimerkiksi verohallinnolta, saatavissa olevia asiakastietoja. Tämän tyyppinen yhteistyö ei kuitenkaan ole vielä

vakiintunutta, vaikka käytännön tarpeita on selvästi tunnistettu. Eräs haastateltu kertoi yhteistyön mahdollisuuden verohallinnon kanssa olevan heidän organisaatiossaan epäselvä, useista selvitysyrityksistä huolimatta. (12, 8)

Yhteistyön kannustimiksi haastatteluissa mainittiin oman kunnan resurssien rajallisuus. Samoin sähköisen palvelutuotannon kokonaisuuden laadukkuuden mainittiin vaativan yhteistyökumppaneita. (14, 5) *"Tuskin millään kunnalla ne resurssit on niin vahvat että se pystyisi tavallaan rahan käytöllä hoitamaan nämä asiat vaan kyllä ilman muuta pitää saada ympärille, nimenomaan sitä että tehdään yhteistyötä, joka niin kun merkitsee sitä että tekniset ratkaisut voidaan tehdä halvemmalla, ostaa yhteisiä kuvioita, rakennetaan isompia kokonaisuuksia, jossa toteutetaan samoja asioita, saadaan tuotekehittelyä ja sen aloituksen kulkutasoa pienemmälle."* (14, 7) Tapaustutkimuksen pienimmässä kunnassa koettiin yhteistyön tarjoavan sille asiantuntemusta, jota kunta yksin ei pystyisi hankkimaan. (1, 5) Kyselyssä valmiiksi annetuista vaihtoehdoista eniten yhteistyön kautta saavutettua hyötyä kerrottiin olleen suunnittelun ja toteutuksen asiantuntemuksen tuesta.

Yhteistyön vaatimien yhteisten lähtökohtien määrittämisen kerrottiin olevan hankalaa: *"Haasteita varmaan tulee siitä, että eri kuntien lähtökohta on erilainen..."* (7, 6) *"Tällä hetkellä ensimmäinen kynnyks, joka pitää ylittää, on se, että hyväksytään ja asetetaan tavoitteeksi yhtenäistäminen."* (13, 14) *"Kyllä se ensimmäinen asia on yhteinen tahtotila."* (7, 7) Sähköisen palvelutuotannon kerrottiin myös olevan uutena palvelumuotona arka aihe joillekin kunnille. Tämän seurauksena yhteistyönäkökulma voidaan muidenkin asioiden yhteydessä kyseenalaistaa, jos esimerkiksi seutuyhteistyön nimissä edistetään palvelutuotantoa, jonka osa yhteistyökumppaneista voi kokea uhkaksi olemassa oleville palvelutuotantotavoille. (14, 6) Yhteistyön esteeksi nousevat helposti kuntien erilaiset resurssimahdollisuudet. Kaikki yhteistyökunnat eivät ole valmiita rahoittamaan kehityksen vaatimia investointeja: *"...kyllä siinä varmasti kaupunki tekee paljon sellaista työtä, mitä naapurit eivät ole valmiita rahoittamaan. Ne on valmiita maksamaan sen verran mitä se maksaa tänäkin vuonna ja moni ei pysty lisäämään."* Useat haastatellut totesivat erojen kuntien asukasluvussa voivan aiheuttaa ongelmia. Kyselytutkimuksessa nousi esiin myös osapuolien tasa-arvoisuuteen ja yhden osapuolen muita vahvempaan asemaan liittyviä kokemuksia.

4.5 Sähköisen palvelutuotannon kehittämisen haasteita

Tässä luvussa käsitellään viidennen tutkimuskysymyksen aihetta, sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen kehittämistä. ”Mitkä toimet tukisivat sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa ja kehittämistä?” -kysymykseen vastataan kuvaamalla sähköisten asiointipalvelujen haasteita. Tutkimuksen empirian myötä tähän lukuun valikoituneita asioita voidaan pitää myös sähköisten asiointipalvelujen järjestämisen nykyisinä ongelmina ja puutteina, jotka huomioimalla sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa voidaan tukea.

4.5.1 Sähköisiin asiointipalveluihin liittyvien toimien irrallisuus hallinnollisista toimenpiteistä

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon ei ole kytketty kunnallishallinnolle tyypillisiä hallinnollisia toimia. Informaatioteknologisten hankkeiden voidaan sen sijaan kuvata saaneen jonkinlaisen erityisaseman useassa kunnassa. Tämä ei siis tarkoita sähköisen palvelutuotannon myönteistä kehitystä, vaan päinvastoin. Sähköisen palvelutuotannon irrallisuus hallinnon uudistamisesta on hidastanut niiden kehitystä, eivätkä ne ole saavuttaneet vakiintunutta asemaa. Vakiintumattomuudesta kertovat muun muassa organisoinnin ja vastuunjaon voimakkaasti vaihtelevat käytännöt.

Sähköisten asiointipalvelujen vakiintumattomuuteen liittyy niiden tuotannon suunnittelemattomuutta ja pitkäjänteisen kehityksen puutetta. Kehitystyötä ei ole nähty jatkuvaluonteiseksi, vaan sitä on tehty projektimaisesti. Useissa kunnissa kerrottiin toteutetun pilottihankkeita, joissa tuotettujen sähköisten asiointipalvelujen toiminta vain on lopetettu hankkeen päättymispäivänä tai palvelua ei ole pilottivaiheen jälkeen käyttöön otettu tai sen kehittäminen on lopetettu. Vaikka pilotointi olisi vaatinut merkittäviä resursseja, on tämän tuloksena valmistunut palvelu jäänyt joissain tapauksissa käyttämättömäksi. Suunnittelemattomuuteen viittaavaa toimintatapaa selittää se, ettei sähköistä palvelutuotantoa ole tyypillisesti ohjattu strategioilla tai toimintasuunnitelmilla, etenkin kehityksen alkuvaiheessa. Vaikka strategioita olisi laadittu, ei niiden mukaisten toimenpiteiden ole voitu yleensä kuitenkaan katsoa toteutuneen siinä määrin kuin tapaustutkimuksessa haastatellut henkilöt kertoivat kunnassa odotetun. Sähköisen palvelutuotannon irrallisuudesta strategioihin, toimenpidesuunnitelmiin ja muihin kunnan toimintaa linjaaviin dokumentteihin nähden on seurannut useita kehitystä hidastavia tekijöitä, muun muassa seuraavassa käsiteltäviä taloudellisia epävarmuustekijöitä, resurssipulaa ja arviointien ja laskelmien puutteellisuutta. Strategioita yleensä käsitellään myöhemmin tässä alaluvussa 4.5.1.

Jos palvelutuotannon tukemista informaatioteknologian mahdollistamin keinoin ei ole kirjattu strategiaan ja yksityiskohtaisiin toimeenpanosuunnitelmiin niiden on kehittäminen heikolla pohjalla myös taloudellisesti. Kaikki tapaustutkimuksen kunnat näkivät kuntien taloudellisen tilanteen heikkouden sähköisten asiointipalvelujen tuotannon ja kehityksen etenemisen riskinä. Tarkoituksenmukainen sähköinen palvelutuotanto vaatii tyypillisesti huomattavia taloudellisia investointeja teknologisten hankintojen sekä tarpeellisen erityiskompetenssin takia. Vaikka haastatellut näkivät, Yli-litä lukuun ottamatta, suurten investointien mahdollistavan tulevaisuudessa saavutettavissa olevia tehokkuuteen ja taloudellisiin säästöihin liittyviä etuja ja olevan siksi nyt välttämättömiä, erityisesti kolmen suurimman kunnan edustajat eivät uskoneet tämän näkemyksen toistuvan omien kuntiensä johdoissa. Tasapainoilu investointien ja hyötyjen välillä tulee hyvin ilmi seuraavassa lainauksessa: *”Että käytännössä siinä helposti jäädyään sillain puolitiehen, että että odotetaan säästöjä ja odotetaan investointeja, mutta oikeen kumpaakaan ei tule. Että sitten mennään siinä jossain puolitiessä ja tehdään jotain mutta ei sitten kuitenkaan saada mitään käytännön hyötyä siitä.”* (6, 3) Vaikka taloudelliseen tilanteeseen liittyvät ongelmat todettiin jokaisessa kunnassa, kaikki haastatellut eivät pitäneet sitä kuitenkaan muita kehitykselle mahdollisia riskejä suurempana: *”Normaali taisteluhan näissä on, että kunnathan elää kuitenkin resurssien niukkuudessa sillä tavalla, että enemmän tarpeita, esityksiä ja ideoita ja käyttökohteita, kuin on rahaa ja voimavaroja.”* (13, 3)

Resurssointiin liittyvät ongelmat eivät aina liity ainoastaan investointien vaatimaan rahoitukseen. Eräs haastateltu kuvasi, ettei kunnassa ole annettu mahdollisuutta kehittää sähköistä palvelutuotantoa. (7, 7) Sähköisen palvelutuotannon kehitystä ei aina ole nähty niin tärkeäksi, että tähän olisi sitoutettu henkilöstöä. Haastateltu totesikin, että: *”... ei ole osoitettu sitä resurssia, eikä ole annettu mahdollisuutta tai ehkä sellaiselle henkilölle, joka kykenisi perehtymään ja viemään sitä asiaa eteenpäin.”* (7, 7) Informaatioteknologiaan perustuvien kehityshankkeiden hidasteina ja esteinä pidettiin myös projektihallinnallisia heikkouksia. Muun muassa suunnitteluun, aikataulutukseen, tavoitteiden asettamiseen ja vastuiden jakamiseen liittyvissä vaiheissa epäiltiin olevan vielä paljon opeteltavaa. (12, 13) Yhdeksi esteeksi nousi riittämätön koulutus. Henkilöstön asiantuntemuksen ei katsottu aina riittävän informaatioteknologisten hankkeiden toteuttamiseen. (12,12–13)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotannolta ei ole tyypillisesti vaadittu investointi- tai kannattavuuslaskelmia, ei palvelutuotantoa suunniteltaessa eikä myöskään palvelun käyttöönoton jälkeen. Normaalien hallintokäytäntöjen mukaan informaatioteknologiaa hyödyntävässä palvelutuotannossa tulee tehdä selvitykset ja suunnitelmat yhtä huolella kuin perinteisessäkin palvelutuotannossa. Tarpeet samoin kuin saavutetut hyödyt tulee *”uskaltaa aidosti arvioida”*. (14, 8) Tapaustutkimuksen kunnat eivät joitain esimerkkejä lukuun ottamatta osanneet kertoa sähköisten asiointipalvelujen tuotannon myötä saavutetuista taloudellisista tai muutoin laskennallisesti

todistettavista hyödyistä. Toisaalta ne palvelut, joista on voitu edes arvioimalla osoittaa taloudellisuuteen tai palveluiden laatuun liittyviä hyötyjä, ovat lisänneet kuntien motivaatiota kehittää sähköistä palvelutuotantoa. (13, 5) Ongelmaksi nähtiin suurten investointipäätösten tekemisen ja saavutettujen hyötyjen mittaamisen väliin jäävä pitkä aika. (9, 2)

Sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon toivottiin realismia. *"Aikasemmin näitä oli, meitä häiritsi se, ja vieläkin on tällöinen hype-juttu."* (5, 3) Yksi kuntansa sähköisen palvelutuotannon kehitykseen pettynyt haastateltu kertoi useiden kuntien olleen samassa tilanteessa; korkeiden odotusten jälkeen tilanteessa ei ole juuri muutosta tapahtunut. (8, 8) Sama henkilö toivoi, että kunnat eivät nyt pysähtyisi puhumaan *"e-palveluista"*, jos niiden taakse ei ole rakennettu *"e-filosofiaa"*. (8, 10) Realistista näkökulmaa korostanut haastateltava totesikin: *"Eihän se voi olla niin, että tämä on joku taikasana tässä, nyt otetaan sähköiset palvelut ja niin kaikki muuttuu ja kaikki paranee."* (14, 8) Kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotannon lähtökohtiin ja tavoitteisiin toivottiin suhtauduttavan realistisesti, myös valtionhallinnossa. *"Joskus tuntuu taas että semmosia politiikkaohjelmia, jotka vaan että tarttis tehdä jotain. Ja sitten kauhee miettiminen että mitä se jotain olis mitä tarttis tehdä."* (11, 12)

4.5.1.1 Strategian merkitys

Strategioilla nähtiin olevan merkitystä kehityksen ohjaamisessa, vaikka niiden tuotantoon ja toteutumiseen oltiinkin pettäneitä. Kuntien informaatioteknologian hyödyntämistä koskeva strategiatyö kehittyi koko ajan. Strategioiden määrän sijaan keskeiseksi tapaustutkimuskuntien strategioita toisistaan erottavaksi tekijäksi nousivat strategioiden näkökulmat.

Jokaisella tapaustutkimuksen kunnalla oli olemassa tai suunnitteilla sähköistä palvelutuotantoa käsitteleviä suunnitelmia ja strategioita. Tapaustutkimuskunnat poikkesivat kyselytutkimukseen vastaajien valtaosasta, sillä alle kymmenen prosenttia kyselyn vastaajakunnista oli laatinut sähköisiä asiointipalveluita käsittelevän strategian. Reilulla kolmasosalla oli asiaa käsitteleviä suunnitelmia, ja noin kolmasosa vastaajista kertoi, ettei kunnan strategioissa käsitellä sähköisiä asiointipalveluja. Tapaustutkimuksen kuntia käsittelevissä kappaleissa olevat tiedot kuntien strategioista, suunnitelmista ja ohjelmista on koottu seuraavaan taulukkoon. Mainitut dokumentit ovat haastattelussa strategioista kysyttäessä mainittuja sekä kuntien verkkopalvelusta kohtuullisella läpikäynnillä löytyneitä.

	Helsinki	Kuopio	Kuusamo	Tampere	Yli-li
Kunnan yleiset dokumentit		Kuopio-On-Net, Kuopion kaupungin verkkopalvelustrategia 2001		Kaupungin strategia	
Toimialojen dokumentit	Toimialoilla tulisi olla omat tietohallintostrategiansa			Toimialoilla tulisi olla omat tietohallintostrategiansa	
Tietohallinnon ja viestinnän dokumentit	Tietotekniikkastrategia	Viestintästrategiassa vuosille 2002 – 2012 sivutaan sähk. as. palvelujen järjestämistä	Tietohallintostrategia	Tietohallintostrategia	
Seutu- ja maakunnalliset dokumentit			Maakunnan tietoyhteiskuntaohjelma		Oulunkaaren eStrategia 21.8.2003, ei vielä hyväksytty
Muut dokumentit			Palvelustrategia, eTampere-ohjelma	e-Tampere-ohjelma	

Taulukko 11 Tapaustutkimuksen kuntien strategiat ja muut vastaavat dokumentit, perustuu haasteltujen mainitsemiin dokumentteihin.

Tapaustutkimuksen kaksi suurinta kuntaa, Helsinki ja Tampere, ovat käsitelleet sähköisiä asiointipalvelujen strategioissaan muita tapaustutkimuskuntia yksityiskohtaisemmin. Vaikka Kuusamossa informaatioteknologian hyödyntäminen on ollut yksi kunnan strateginen painopiste, ei erityisesti sähköisten asiointipalvelujen roolia ja tuotantoa ole linjattu strategisissa dokumenteissa kovin laajalti. Kuopion strateginen ote sähköiseen palvelutuotantoon on hyvin teknologialähtöinen, Kuopio-On-Net-strategian ja viestintästrategian käsiteltyä sähköisiä asiointipalveluja hyvin pinnallisesti. Teknologiapainotteisuus oli ominaista myös edellä mainittujen kuntien strategioille. Yli-lissä ei oltu syksyyn 2004 mennessä käsitelty sähköistä palvelutuotantoa strategioissa. Syksyllä 2004 Yli-lissä odotettiin Oulunkaaren seutukunnan tasolla toteutetun strategian hyväksymistä kommentointikierroksen jälkeen.

Toimialat olivat tapaustutkimuskuntien haastateltujen mukaan huomioineet sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen strategioissaan omien näkökohtiensa mukaisesti. Helsingissä, Kuopiossa ja Tampereella kerrottiin, että toimialoja on pyydetty toteuttamaan strategia, tyypillisesti tietohallintostrategia, jossa sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen olisi ollut yksi osa-alue. Haastatellut kuitenkin totesivat, etteivät ole varmoja toimialojen strategioiden tuotannon tilanteesta. Aiemmin tehdyt toimialojen strategiat olivat myös kahden tapaustutkimuksen kunnan tietohallintojohtajalle tuntemattomia. Tampere oli vuonna 2004 toteuttanut toimialat läpäisevän

strategiaprosessin koko kaupunkia koskevien linjausten ja toimien tuottamiseksi. (4, 5) Samoin Kuusamossa oli tähdätty toimialojen tilanteiden ja tarpeiden kartoitukseen atk-yksikön tekemillä toimialojen haastatteluilla.

Vaikka tapaustutkimuksen kunnat ovat, Yli-litä lukuun ottamatta, tuottaneet jo vuosien ajan verkkopalveluja ja tietohallintoa koskevia strategioita, on sähköisten asiointipalvelujen kehitystä käsitteleviä dokumentteja vähän. Suurin osa taulukossa 11 mainituista strategioista käsittelee sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa pinnallisesti, usein vain näiden kehitystarpeen mainiten. Tapaustutkimuksen kuntien sähköisten asiointipalvelujen rooliin sekä niiden tuotantoon liittyvät vastuunjaon epäselvyydet ovat voineet vaikuttaa myös strategiatuotantoon. Vaikuttaa siltä, että kaikki kunnat eivät ole osanneet ratkaista, kenen tai minkä organisaation vastuulla strateginen suunnittelu on. Sähköisten asiointipalvelujen tuotanto vaatii kiinteästi informaatioteknologiaan liittyvää suunnittelua ja tuotantoa. Sähköisten asiointipalvelujen tietohallinnollinen suunnittelu onkin luontevaa ja välttämätöntä. Jättämällä sähköinen palvelutuotanto kuitenkin vain tietohallinnosta vastaavan yksikön suunniteltavaksi on tuotettavien palvelujen suunnittelun riskinä tarpeettoman voimakas teknologinen painotus palveluprosessin suunnittelun ja asiakaslähtöisyyden kustannuksella. Samoin viestintästrateginen lähestymistapa voi vääristää sähköisten asiointipalvelujen roolia kunnassa. Osana kunnan palvelutuotantoa sähköisiä asiointipalveluja on luontevaa käsitellä toimialojen omissa strategioissa, muun muassa palvelustrategioissa. Tässä riskinä on toimialojen asenteiden ja näkemysten kirjavuus, koska kaikki toimialat eivät ole nähneet tarpeelliseksi tukea palvelutuotantaan sähköisin asiointipalveluin.

Strategioilla ei kyselyn mukaan ole ollut juurikaan merkitystä sähköisen palvelutuotannon alkuvaiheessa. Vain noin joka kuudes strategioiden merkitystä arvioinut kyselyyn vastaaja näki niiden vaikuttaneen sähköisten asiointipalvelujen tuotannon käynnistymiseen. Koska informaatioteknologiaa on sovellettu palvelutuotannossa useissa kunnissa alla kymmenen vuoden ajan, voi sähköisten palvelujen tuotantoa olla vaikea perustella. Asetelmaa vaikeuttaa se, että sähköisten asiointipalvelujen kautta saavutettavaa hyötyä ei voida aina osoittaa. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon tavoitteiden kirjaamisella sopivaan asiakirjaan voidaan kuitenkin vahvistaa niiden asemaa investointeja mietittäessä. Samoin strategioiden tuottamisella, toteuttamisella ja seurannalla voidaan vähentää sähköisten asiointipalveluiden tuotannossa usein esiintyvää henkilöitymisen merkitystä. (14, 5) Toisaalta hyvin kevyelläkin strategisella suunnittelulla, vain muutamien rivien mittaisen maininnalla, on toteutettu menestyksekkäitä palveluja. Tällaisen esimerkin kertoneen haastatellun henkilön organisaatio oli pieni, ja palvelun suunnitellut ja yhdessä teknologiatoimittajan kanssa toteuttanut ydinryhmä oli vain kolmen hengen kokoinen. (12, 2) Strategioiden merkityksestä sähköisen palvelutuotannon kehitykseen yleensä oli tapaustutkimuksen kunnilla toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Kuusamossa koettiin voimakkaimmin, että kunta ei olisi saavuttanut nykytilan kehitysvaihetta, jos tavoitteita ei olisi jo pitkän ajan kuluessa kirjattu

strategioihin. (13, 1 ja 13, 3) Kuopiossa todettiin kaupungin verkkostrategian (Kuopio-On-Net) vaikutusten jääneen melko vähäisiksi. Vaikka kaupungissa kerrottiin tuotetun sähköisiä asiointipalveluja, niitä ei ollut tehty strategiaa seuraten. (9, 2) Yli-li oli siihen asti osallistunut lähikuntien kanssa tehtyjen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon ilman erityisiä strategisia suuntalinjoja.

Strategioiden lähtökohdat ja sisällöt olivat muuttuneet sähköisten asiointipalvelujen roolin muuttuessa. Helsingissä tietotekniikkastrategian painopisteen kerrottiin vuonna 2002 julkaistussa strategiassa siirtyneen infrastruktuurin kehittämisestä palvelutuotantoon. (10, 5–6) Strategiat voivat vanhentua muutamassa vuodessa informaatioteknologian soveltamisen muotojen kehittyessä. Tampereella kuvattiinkin tietohallintostrategian olevan vanhentunut sen muutama vuosi sitten asianmukaiselta tuntuneiden ja nyt vanhentuneiden viestinnällisen linjauksen takia. (4, 5) Strategioiden ja toimintaohjelmien nähtiin myös antavan liian positiivisen kuvan kunnan tilanteesta. Yhdessä kunnassa strategiaa nimitettiin ”*juhlapukuversioks*” ja sen kerrottiin sisältävän ”*muotisojan*”. (4, 3) Toisessa kunnassa strategian arvioitiin jääneen liian ”*filosofiselle tasolle*”. (9, 5) Strategioiden nähtiin myös helposti jäävän sisällöltään ympärilyöreiksi. (12, 12) Merkitystä kuvaa sekin, etteivät haastatellut aina tunteneet koko kuntaa koskevia strategioita.

Strategioiden jalkauttaminen henkilöstöön on tyypillinen haaste organisaatioissa. Palvelutuotannossa työskentelevän henkilöstön sitouttaminen sähköistä palvelutuotantoa käsittelevien strategioiden linjauksiin voi olla informaatioteknologiaan kohdistuneen vierauden takia tavallista vaikeampi prosessi. Esimerkiksi Kuusamossa, jossa informaatioteknologisen kehityksen tuomia uudistusmahdollisuuksia on käsitelty kunnan strategioissa kansallisesti verraten hyvin varhaisessa vaiheessa, ei strategioiden mukainen näkemys ole kuitenkaan vielä saavuttanut palvelutuotannossa työskenteleviä henkilöitä siinä määrin kuin olisi tarpeen. (7, 2) Samoin arvioitiin asian olevan myös monen muun tapaustutkimuksen kuntien haastatteluissa.

Kyselytutkimuksen sekä tapaustutkimuksen kuntien kokemusten perusteella voidaan todeta, että sähköinen palvelutuotanto ei ole toistaiseksi edennyt kovin strategialähtöisesti. Strategiatyö ei ole myöskään vielä saavuttanut sähköisten asiointipalveluiden tuotantoa. Sähköisten asiointipalveluiden tuotannon alkuvaihe lienee ilmiselvin syy strategioiden määrän vähäisyyteen. Sähköisen palvelutuotannon saama vähäinen painoarvo on myös vaikuttanut tilanteeseen. Tarve on useissa kunnissa kuitenkin jo tunnistettu, koska merkittävä osa kyselytutkimuksen vastaajista kertoi kuntansa jo tuottaneen suunnitelmia tai tuottavan strategian lähitulevaisuudessa.

4.5.2 Osana palveluiden järjestämistä

Sähköisten asiointipalvelujen tuotanto ei ole vakiinnuttanut rooliaan osana palvelutuotannon prosesseja. Sähköisten asiointipalveluiden hyödyntämisen mahdollisuudet sekä näkemykset niiden kytkemisestä palveluprosesseihin ovat vielä kaikissa kunnissa monilta osin epäselviä. Kyse ei ole vain sähköisten asiointipalveluiden suunnittelusta, tuotannosta ja käyttöönotosta, vaan informaatioteknologian hyödyntämisen mahdollisuuksien ymmärtämisestä. Vain sähköisten asiointipalvelujen merkityksen tiedostamalla kunta voi nähdä tarpeelliseksi integroida sähköiset asiointipalvelut normaaliin palveluprosessiin ja uudistaa niitä tarpeen mukaan. Kyselytutkimuksen tulosten mukaan lähes kaikki vastaajat näkivät, että vielä on liian aikaista arvioida sähköisten asiointipalvelujen vaikutusta palveluprosesseihin. Silti noin kolmasosa sähköisten asiointipalvelujen aiheuttamasta muutosta palveluprosesseihin arvioineista vastaajista näki, että jonkinlaista muutosta on kuitenkin jo tapahtunut.

Vaikka sähköisten asiointipalvelujen integrointi palveluprosesseihin nähtiin tärkeänä, kaikki asiaa käsitelleet tapaustutkimuksen haastatellut pitivät näin toteutettuja sähköisiä asiointipalveluja vielä omissa kunnissaan harvinaisina. Sähköisiä asiointipalveluja nähtiin tuotetun kunnissa varsinaisista palveluprosesseista irrotettuina toimintoina. Eräs haastateltu kuvasi kunnan nykyistä tilannetta jopa seuraavasti: *"Niin ongelmana on nyt se, että niitä lähdettiin viemään näitä erilaisia kehittämisprosesseja ulkopuolelle sen palveluprosessin kehittämisen."* (mm. 5, 2) Myös muutamat haastatellut pitivät sähköisiä asiointipalveluja muusta palvelutuotannosta erillisinä palveluina. (2, 9) Sähköisten lomakkeiden arveltiin vähentävän kyllä asiakaspalveluhenkilöstön lomakkeiden tiskiltä antamisen tai postittamisen vaivaa. Tämä on kuitenkin vain murto-osa saavutettavissa olevista eduista. (11, 3) Muutamat haastatellut totesivatkin asiakkaiden saavuttaman hyödyn olevan edelleen sähköisiä asiointipalveluja tuottavien virastojen tavoittamaa etua suurempi. Näin on juuri sähköisten asiointipalvelujen palveluprosesseihin kytkeytymättömyyden takia. Organisaatioiden saavuttama hyöty onkin sen omien toimintaprosessien uudistamisen varassa.

Tapaustutkimuskunnissa tuotiin Yli-litä lukuun ottamatta esiin toimintatapojen muutoksen tarve. Useassa haastattelussa pidettiin sähköisten asiointipalvelujen onnistumisen ja myös hyötyjen saavuttamisen ehtona sähköisten asiointipalvelujen kytkemistä suoraan palvelutuotantoprosesseihin sekä organisaation tietojärjestelmiin. Tämän kuitenkin kerrottiin olevan hidas ja raskas prosessi, vaikka mallin todettiin olevan ainoa kestävä sähköisen palvelutuotannon tapa. (6, 2) *"Ennen kun se tietotekniikka oli vaan eristetty kulma, niin se oli helppo korvata kun se ei vaikuttanut mihinkään muuhun."* (4, 10) Eräs haastateltu totesi, etteivät monet julkishallinnon toimijat vielä tiedosta sitä informaatioteknologian hyödyntämiseen liittyvää toimintakulttuurin murrosta, johon henkilöstön pitäisi sopeutua. *"Tämä ei ole niin kuin kirje tai kortti"*

tai sähköposti, tämä on paljon muuta, paljon isompi juttu.” Kyseinen henkilö mielsi sukupolvien eron liittyvän toimintatapojen uudistamiseen. (10, 15) Eräs haastateltu näki sähköisten asiointipalvelujen käyttöönoton riskinä, että palveluntuotantoprosessi mutkistuu entisestään. (5, 3) Prosessien onnistunut uudistaminen ei riitä, vaan organisaation tulisi huolehtia myös muutoksen seurauksista, esimerkiksi henkilöstön kompetenssin varmistamisesta. Eräs haastateltu kertoi oman organisaationsa prosessien uudistamisen sähköisen asiointipalvelun käyttöönoton myötä tehostaneen toimintaan niin paljon, että samassa tilanteessa yksityisestä yrityksestä sanottaisiin henkilöstöä tuotannollisista syistä irti. Tässä organisaatiossa palveluprosessin tehostamisen myötä vapaaksi jääneitä henkilöstön resursseja olisi voitu kohdistaa aiempaa haastavampiin tehtäviin, mutta henkilöstön kompetenssin ei nähty vastaavan uusia tarpeita. (12, 11)

Sähköisten asiointipalvelujen hyödyntäminen palvelutuotannossa ja palveluprosessien tarvittava uudistaminen ovat kunnan ja sen toimialojen oman harkinnan varassa. Mikään taho ei määrää kuntaa tehostamaan toimintojaan ja parantamaan palvelutuotannon laatuaan informaatioteknologian keinoin. Lain sähköisestä asioinnista katsotaan velvoittavan kuntia, mutta tämä on helppoa jättää huomioimatta. Mikäli informaatioteknologian hyödyntämistä palvelutuotannossa ei ole sidottu kunnan toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin, panostus jää helposti vaatimattomaksi. Useissa haastatteluissa nähtiin kuntien autonomisuus haastavana tekijänä. Yhdessä haastattelussa todettiin, että kansallinen lainsäädäntö ei ole sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa edistänyt, koska kunnat ja niiden alaiset toimijat voivat itse arvioida onko sähköisten asiointipalvelujen tuotanto omien resurssien rajoissa mahdollista. Kuntien ja toimialojen on nyt vaivatonta todeta resurssien olevan riittäviä tai riittämättömiä informaatioteknologian hyödyntämiseen palvelutuotannossa. (11, 8)

4.5.3 Henkilöityminen ja johtajuus

Sähköisen palvelutuotannon ja kehityksen henkilöityminen nousi esiin kyselytutkimuksen tuloksissa sekä jokaisen tapaustutkimuskunnan haastatteluissa. Yhden tai muutaman henkilön henkilökohtainen kiinnostus ja aktiivinen toiminta ovat usein yhtenä selittävänä tekijänä niin toimialojen kuin kuntien välisissä kehityseroissa. Henkilötekijä nähtiin syyksi kunnan poikkeuksellisen hyvään sekä huonoon kehitystilanteeseen.

Yksittäisten henkilöiden merkitys on korostunut erityisesti kehityksen alkuvaiheessa. Kyselytutkimuksen tulokset osoittavat sähköisten asiointipalvelujen tuotannon käynnistyneen yhden tai muutaman henkilön innostuneisuuden tuloksena noin kahdessa kolmasosassa tätä asiaa käsitelleeseen kysymykseen vastanneiden henkilöiden kunnista. Noin saman verran vastaajia kertoi

pienen ryhmän asiantuntemuksen olevan edelleen leimallista kuntansa sähköiselle palvelutuotannolle. Myös useissa tapaustutkimuskunnissa kerrottiin sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen alkaneen siitä, kun yksi tai muutama henkilö aikanaan näki sähköisen palvelutuotannon merkityksen ja mahdollisuudet. Näitä kehitystä edistäviä, innovatiivisia henkilöitä kutsuttiin muun muassa ”*visionääreiksi*” (14, 9) ja ”*kaukoviisaiksi*” (4, 10). Kehityksen etulinjassa käyneiden henkilöiden toimesta alkaneen sähköisen palvelutuotannon kuvattiin lähteneen henkilöiden itse kokemasta kehitystarpeesta, usein omaan työhön liittyen. Toisaalta esiin nousi myös esimerkkejä yhden tai muutaman henkilön voimakkaasta, kehitystä hidastavasta tai estävästä vaikutuksesta.

Johtajuuden käsite liittyy kiinnostuksen, motivaation ja kehityksen henkilöitymiseen. Kunnan johdon osallistuminen informaatioteknologisen kehityksen seuraamiseen ei ole ollut useassa kunnassa luontevaa. Informaatioteknologia on kuitenkin noussut strategisen välineen asemaan muun muassa palvelutuotannon uudistamisessa, ja kunnan johdon ajantasainen tietämys on uudistusprosessin onnistumisen edellytys. Johdon näkemykset vaikuttavat myös organisaation informaatioteknologiaan investointeihin. Tällöin johto on kehityksen edistäjänä tai jarruna merkittävä. Esimiestyön merkittävyyttä kuvattiin muun muassa seuraavasti: ”*Tämä on hirmuisen haasteellinen esimiehen kannalta, miten se kykenee johtamaan sen muutoksen siinä (asiakas)rajapinnassa.*” (13, 9) Eräissä haastattelussa pidettiin toimialajohdon asenteita ja tilanteen ymmärtämättömyyttä organisaation sähköisen palvelutuotannon suurimpana ongelmana. (5, 4) Yksi haastateltava taas totesi yritysten omaksuneen informaatioteknologian olevan keskeisessä osassa yrityksen ydintoimintojen prosesseissa ja näin myös johtoryhmätasoisien työskentelyn suunnittelu- ja päätösvallan alla. (13, 15) Näin ei arvioitu kunnissa kuitenkaan vielä olevan. Koska sähköisten asiointipalvelujen hyödyntäminen kuntien palvelutarjonnassa ei ole vielä vakiintunutta, se edellyttää johtohenkilöiltä uudistamisen edellyttämää tahtoa ja määrätietoisuutta. ”*Se vaatii hirveen kovan johdon ja uskaliaan johdon ja näkemyksiä, tän asian ymmärtämistä.*” (5, 9) Informaatioteknologiaa hyödyntävän koko organisaation pureutuvan uudistusprosessin ei nähty toteutuvan ilman sitoutunutta johtoa. ”*Jos ylin johto ei tajua, eikä uskalla ottaa niitä juttuja, niin silloin tää jää niinku vain joidenkin Pelle Pellottomien väsäilyksi tää.*” (5, 12)

Sähköisten asiointipalveluiden tuotantoprosessit voivat olla niihin sitoutuneille henkilöille raskaita palveluprosessien uudistamisen nostattaessa mahdollista muutosvastarintaa. Eräs haasteltu kuvasi sähköisten asiointipalvelujen tuotannon aiheuttaman muutoksen kohdistumista hankkeeseen sitoutuneisiin henkilöihin: ”*Kyllä meillä oli kova vastus täällä. Tässä tuli puukkoo selkään joka puolelta...*” (12, 5) Sama henkilö kertoi, ettei kunta ollut kyennyt tarjoamaan uudistusprosessin vaatimaa tukea, asiantuntijoiden sekä juristien ollessa kyvyttömiä vahvistamaan uudistukseen liittyvien toimenpiteiden lainmukaisuutta. (12, 9) Muutosprosessin myötä edellä mainitun haastatellun palvelutuotanto-organisaatio jakaantui kahteen joukkoon, joista uusia toimintatapoja

vastustava puoli kieltäytyi toimimasta uusien palvelutuotanto-ohjeiden mukaan. Haastateltu koki muutosprosessin henkilöityneen voimakkaasti häneen, vaikka muutosta suunnitteli ja vei läpi usean hengen tiimi. ”... *siinä joutuu laittaa itsensä likoon, että joutuu ottaa pienempiä tai isompia riskejä ja jotakin tulee aina, kun tekee.*” (12, 9)

4.5.4 Asenteet

Sähköisten asiointipalvelujen käyttöönotto vaatii organisaatiolta uusien tuotantotapojen opettelemiseksi ja muuttuneeseen palveluprosessiin sopeutumiseksi usein asenteiden muuttamista. Informaatioteknologiaan nojaavat palvelumuodot sekä vaadittavat toimintatapojen muutokset voivat tuntua vierailta ja vaikeilta. Tapaustutkimuskunnista on esitettävissä esimerkkejä sekä varauksellisten että positiivisten asenteiden seurauksista. Asenteet vaikuttavat informaatioteknologian merkityksen ymmärryksen tasoon. Asenteiden merkitystä kehitykseen on kuitenkin mahdotonta yksilöidä, koska asenteet vaihtelevat yksittäisissä kunnissa laidasta laitaan.

Edellisessä luvussa käsitelty henkilöitymisen ilmiö selittyy usein asenteilla. Johtohenkilöstön lisäksi palvelutuotantoon osallistuvalla henkilöstöllä vaaditaan näkemystensä uudistamista. Asenteet voivat nousta esteeksi tai päinvastoin myös vauhdittaa kehitystä. Asiakaspalveluhenkilöstö on muutosprosessissa avainasemassa, ja jos henkilöstö ei omaksu uutta palvelumuotoa, uudistetut palvelutuotannon prosessit jäävät vaillinaisiksi tai kokonaan käyttämättä. Yksi haastateltu kertoi sähköisen asiointipalvelujen tuotannon suunnittelun kokemuksista mainiten johdon osallistumisen merkityksen lisäksi henkilöstön huomioimisen tärkeyden: ”... *kaikkien kanssa keskusteltiin kautta linjan että miten järjestettiin.*” Henkilöstön asenne vaikuttaa myös asiakaskunnan motivaatioon omaksua uusi palvelumuoto. Puutteellisten asiakaspalvelun työprosessien takia sähköiset asiointipalvelut voidaan kokea ylimääräiseksi tehtäväksi, koska ne tulevat perinteisten asiakaspalvelumuotojen rinnalle eivätkä yleensä korvaa näitä. (11, 4 ja 7, 9) Kielteisten asenteiden takana voi olla informaatioteknologian vieraaksi kokemisen tunteita sekä muutokseen liittyvää pelkoa. Informaatioteknologiaan kohdistuneet aiemmat huonot kokemukset sekä epäluottamus teknologiaa kohtaan nousivat esiin kyselyssä ja haastatteluissa.

Kielteisten asenteiden ja epäluulojen tasot vaihtelivat. Sekä kyselyn että haastatteluiden tuloksena nousi näkemyksiä, joiden mukaan sähköiset asiointipalvelut eivät ole tarpeellisia. ”*Pienellä kunnalla ei ole juurikaan tarvetta em. palveluihin. Esim. lomakkeita menee vuosittain niin vähäisiä määriä, ja ylläpito+laadintaresurssit ovat vähäiset.*” Pienten kuntien asenteiden taustalla on nähtävissä resurssien ja tarvittavan kompetenssin puute sekä informaatioteknologian kautta saavutettavien etujen tuntemattomuus: ”*Ongelmia pienissä kunnissa: atk-asiantuntemuksen puute, kun ei ole*

varoja palkata erikseen atk-ammattilaista. Palveluja kehitetään ns. otona, eikä kehittämiseen riitä aikaa.” Kyselytutkimuksen tuloksista on todettavissa kunnan koon vaikuttavan jonkin verran asenteisiin. Yli 20 000 asukkaan kuntien vastaajien mielestä kunnan palvelutuotantoa tulee pyrkiä sähköistämään niiltä osin kuin mahdollista, kun näitä pienemmissä kunnissa vähintään jokseenkin samaa mieltä oli 70 kysymykseen vastaajista. Kyselytutkimuksen tulokseen vaikuttanee myös se, että osa kunnista on hyödyntänyt informaatioteknologiaa kuntansa prosesseissa ja palvelutuotannossa vasta melko pinnallisesti. Muutamassa tapaustutkimuksen kunnassa kerrottiin henkilöstön voivan kokea työpaikkojensa olevan uhattuina sähköisten asiointipalvelujen tuotannon tehokkuustavoitteiden takia. ”... se voi herättää pelkoja että jos rationalisoidaan ihmiset ulos.” (11, 2) Kielteisiä ja muutosvastaisia asenteita perusteltiin myös kansalaisten puutteellisilla valmiuksilla käyttää palveluja sekä sähköisten asiointipalvelujen aiheuttamalla epätasa-arvoisuudella. Nykytilanteessa kunnat eivät yleensä kuitenkaan ole lakkauttamassa totuttuja palvelumuotoja, vaan sähköisistä asiointipalveluista etsitään rinnakkaista palveluväylää tai muutoin palveluprosessia tukevaa kanavaa. Eräs haastateltu pahoittelikin sitä, että usein hidasta kehitystahtia perustellaan asiakkailta, joilla on keskimääräistä heikommat valmiudet käyttää uusia palvelumalleja. ”... se on ollut semmoinen perus klisee on semmoinen eläkeläismummu...” (12, 7)

Informaatioteknologiaan kohdistuviin kielteisiin asenteisiin voidaan vaikuttaa koulutuksella, kuten eräs haastateltava totesi: ”Kyllä se asenteiden merkitys on iso, mutta onko se asennekysymys vai onko se osaamis- ja näkemyskysymys. Jos ei ole osaamista eikä näkemystä niin kuinka sitten on asenteellisuuden.” (7, 7) Vajavaiseen osaamiseen viitaten todettiin myös: ” ... se ongelma on tavallisesti siinä, että välttämättä palvelusektorilla ei ole mitään vastustusta olemassa, mutta heillä ei ole olemassa välttämättä näkemystä. Jos tähän asti ovat jotkut insinöörit, sitä näkemystä ovat koittaneet tuoda, niin he eivät ole sitä ymmärrystä yrittäneet tuoda, niin he eivät taas ole ymmärtäneet sitä palveluprosessia.” (14, 4) Kaikissa kunnissa ei oltu nähty tarpeelliseksi puuttua asenteiden takana mahdollisesti tietämättömyyteen. Eräs haastateltu totesikin, että mahdollinen muutoksen tuoma ”jupina hiljenee”, kun: ”Antaa asian mennä eteenpäin ja sanoo, että tässä on sulle tää uusi järjestelmä että käytäpä tätä ja sitten se vain unohtuu siitä. Ei me mitään ohjelmia ole lähetty rakentamaan sitä varten et me saataisiin tynnytelyä jotakin käyttäjiä siitä, jos me tuuaan joku seutukunnallinen palvelu käyttöön sieltä.” (1, 7)

4.5.5 Teknologian merkitys

Sähköiset asiointipalvelut perustuvat aina toimivaan ja tarkoituksenmukaiseen teknologiseen infrastruktuuriin. Teknologian merkitystä ei voida ohittaa sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa käsiteltäessä, koska sähköisten asiointipalvelujen käyttöönoton hidasteet tai esteet pohjautuvat

suorasti tai epäsuorasti teknologiseen toteutukseen ja sitä taustoittaviin asenteisiin ja näkemyksiin. Sähköisen asiointipalvelun sovelluksen ja organisaation perusjärjestelmän välinen puutteellinen tai kokonaan puuttuva integraatio on tyypillinen kunnan sähköistä palvelutuotantoa hidastava piirre. Yhteistyön ja verkottumisen näkökulmasta ongelmaksi tyypillisesti muodostuvat organisaatioiden välisten sovellusten ja järjestelmien keskinäisen integraation ongelmat. Yhteistyötä kohtaavia ongelmia käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.4.

Sähköisen asiointipalvelun sovelluksen irrallisuus perusjärjestelmistä tarkoittaa yllensä myös irrallisuutta organisaation prosesseista. Vaillinaisella tai kokonaan puuttuvalla integraatiolla ei sähköisistä asiointipalveluista voida saavuttaa täysimittaista hyötyä. On jopa yleistä, että palveluhenkilöstölle aiheutuu sähköisten asiointipalvelujen myötä lisää työtä. Erilaisten järjestelmien samanaikainen käyttö voi hidastaa työprosesseja ja vaikuttaa henkilöstön asenteisiin informaatioteknologiaa kohtaan. (7, 2) Yhden toimialan edustaja kuvasi oman organisaationsa päätöstä: *"Meillä on ensimmäisenä tehtävänä ollut uudistaa nämä meidän perusprosessit ja saada siihen sellaiset uuden aikaiset järjestelmät, jotta me voidaan hyödyntää näitä uusia toimintamalleja"*. Haastateltu kertoi toimialan aiemmin lähteneen mukaan yksittäisiin palvelutuotannon sähköistämishankkeisiin. Hankkeet ja palvelut eivät kuitenkaan olleet onnistuneet suunnitellusti, koska toimialalla ei oltu selvitetty omia tarpeita ja etenemistapoja, *"pääjuju"* ei ollut vielä valmiina. *"Pääjujulla"* haastateltu tarkoitti tietojärjestelmien lisäksi myös strategisia lähtökohtia. Haastatellun mielestä oli hyvä, että organisaatio oli uskaltanut kieltäytyä hankkeista, joiden ei katsottu tukevan strategisia tavoitteita. (5, 3–4) Yhden toimialan sektorilla voidaan tehdä kuvatulnaisia periaatteellisia ratkaisuja. Kokonaisen kunnan tietojärjestelmät ovat usein todennäköisesti liian suuria vastaavanlaisiin ratkaisuihin. Kunnan tasolla ei usein voida viivästyttää yksittäisten palvelujen käyttöönottoa, kunnes perustietojärjestelmät ovat ajantasaisia. Teknologiset valinnat voivat myös vaikeuttaa eri organisaatioiden välisen yhteistyön toteutusta, kuten yhteistyötä käsittelevässä luvussa todetaan.

Yksittäisistä teknologiaan perustuvista ratkaisuista sähköisen henkilökortin (HST-kortti)²⁰ merkitys nousi esiin useassa haastattelussa. Suomen kansalaisille myönnettävän sähköisen henkilökortin käyttäjämäärät sekä sen käytön mahdollistavien palvelujen lukumäärä ovat jääneet ennako-odotuksia pienemmiksi. Osa haastatelluista koki, etteivät tähän asti kunnassa tuotetut palvelut olleet sähköistä henkilökorttitunnistusta vielä tarvinneet, eikä kortin hidas käyttöönotto ole estänyt kunnan palvelutuotantoa. (11, 5) Eräs haastateltu myös totesi, että vaikka sähköisissä asiointipalveluissa ei heidän kunnassaan ole toistaiseksi sähköisen henkilötunnistuksen vaatimusta, ei kunnassa silti ole käytetty sähköisiä asiointipalveluja ilkevaltaisesti hyväksi. (11, 6) Sähköisen tunnistamisen puuttumista on kuitenkin käytetty myös perustelemaan kehityksen hitautta

²⁰ Lisää tietoa HST-kortista on osoitteessa <http://www.sahkoinenhenkilokortti.fi>.

perimmäisten syiden ollessa muissa tekijöissä. Eräs haastateltu uskoi useassa kunnassa vedottavan sähköisen tunnistamisen puuttumiseen matalaa kehitystasoa selitettäessä. *”Tässä muutama vuosi mennään, on mennyt sillä tavalla, että tuntuu että kaikki odottaa, mitä tässä nyt oikein tapahtuu tai keksiikö joku semmoisen ahaa elämyksen, et näinhän tää sitten hoidetaan, ...”* (8, 8) Sähköisen tunnistamisen tarpeen uskottiin kuitenkin lisääntyvän sähköisen palvelutarjonnan laajentumisen myötä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen palvelujen vaatima tietosuojaa edellyttää luotettavaa henkilön tunnistamista. (5, 2) Toimialakohtaisten tietosuojan vaatimuksia koskevien erojen epäiltiin olleen yksi toimialojen kehitystilanteiden eroja selittävä tekijä. (5, 5)

Teknologia on tarjonnut useassa tapauksessa suojan, jonka taakse asiantuntijat tai johtohenkilöt ovat voineet piiloutua ylikorostaen tai vääristäen sen merkitystä. Ongelmaksi voi nousta se, että informaatioteknologian soveltaminen perustuu asiantuntijuuteen, jota kunnan strategisesta kehityksestä vastaavilla henkilöillä ei ole. Informaatioteknologian rooli voi saada sille väärän painotuksen, jos sähköistä palvelutuotantoa käsitellään teknologisten järjestelmien, eikä strategisesta palvelutuotannon tukemisen näkökulmasta. Mystifioimalla informaatioteknologiaa asiantuntijat irrottavat teknologian kunnan palvelutuotannosta ja muista perustoiminnoista. Kahdessa tapaustutkimuskunnassa oli huomattavissa, että haastatellut kunnan johtoon kuuluvat henkilöt eivät nähneet informaatioteknologialla olevan keskeistä roolia kunnan toimintojen tukemisessa. He näkivät informaatioteknologiaan liittyvän kehityksen koskevan vain tietohallinnosta vastaavia henkilöitä.

Haastateltavat näkivät teknologian roolin merkityksen monin tavoin. Osa haastatelluista piti teknologisia kysymyksiä toissijaisina informaatioteknologian tukemassa palvelutuotannon uudistamisessa. (13, 15 ja 11, 11 ja 5, 12 ja 12, 2) *”Mä luulen, että jos me emme pysty etenemään, niin kuin me haluaisimme ja näkisimme mahdollisesti, se ei johdu niinkään teknisistä mahdollisuuksista, vaan se johtuu tän organisaation johdon näköalattomuudesta tai ne eivät uskalla tai rohkene hyödyntää niitä juttuja.”* (5, 12) Strategisten ratkaisujen ja hallinnollisten toimien lisäksi teknologiaa merkityksekkäämpinä pidettiin muutamissa haastatteluissa oivalluksia sekä rohkeutta tehdä tarvittavia ratkaisuja. (11, 11 ja 13, 14 ja 5, 12 ja 8, 9 ja 10, 15) Teknologisten ratkaisujen korostaminen liittyi usein haastateltujen asiantuntemusalaan. Tosin kaikki tietohallinnolliset henkilötäkään eivät nähneet teknisiä ratkaisuja suurimpina vaikeuksina. Teknologiaan liittyvien ongelmien kerrottiin tyypillisesti kärjistyvän taloudellisten resurssien niukkuuteen. Riittäväillä taloudellisilla investoinneilla tarvittavat tietojärjestelmät voitaisiin uudistaa palveluprosesseja tukeviksi. Kuusamossa kerrottiin etsityn ratkaisuja suunnittelemalla kustannus- ja rahoitusmalleja palvelutuottajien kanssa. Malleissa on pyritty suhteuttamaan sähköisten palvelujen vaatimia investointeja sekä niiden tuotannon kautta saavutettavia hyötyjä keskenään sekä alentamaan vaadittavien investointien aloitusmaksujen suurta osuutta kokonaiskustannuksista. Kuusamon kokemusten mukaan teknologiatoimittajat ovat olleet motivoituneita kehittämään rahoitusmalleja.

(13, 9) Vastaavilla innovatiivisilla ratkaisuilla voidaan edetä teknologisten ongelmien yli keskittyen tarvittaviin prosessi- ja organisaatiouudistuksiin.

4.5.6 Palvelutuotannon pirstaloituneisuus

Kyselytutkimuksen sekä tapaustutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta kuntien sähköisiä asiointipalveluja edelleen tuotettavan pääasiassa hallinnon perinteisten rajojen puitteissa. Kuntien toimialat tuottivat sähköisiä asiointipalveluja vain oman organisaationsa palvelutuotannon puitteissa ja sen tukemiseksi. Samoin kunnat toimivat pääsääntöisesti erittäin itsenäisesti informaatioteknologian soveltamisessa palvelutuotantonsa. Rajoja noudattavista palvelutuotantomalleista huolimatta osa haastatelluista totesi yhteistyön voivan olla tarpeellista. Kaikki haastatellut eivät kuitenkaan nähneet poikkihallinnollisia yhteistyömahdollisuuksia ja hallinnon rajojen ylittävien palveluprosessien merkitystä.

Osa haastatelluista huomioi myös valtakunnallisen kehitystilanteen pirstaloituneisuuden: *"...kun meillä on niin pirstaleina tää kuntakenttä, niin meillä on kaikenlaisia pilipali-ohjelmia ympäri maata, mistä kukaan ei pysty sanoo yhtään mitään."* (5, 10) Muutamat haastatellut odottivatkin valtionhallinnolta nykyistä aktiivisempaa puuttumista kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseen, esimerkiksi yhteistyötä edistäen tai kunnille sopivia teknologiaratkaisuja tuottaen. Toisaalta tuotiin esiin myös, ettei julkishallinnolta kaivata niinkään teknologisten järjestelmien valintoihin puuttumista vaan yhteisten suositusten ja standardien määrittämistä. (5, 13)

Muutamassa haastattelussa kävi ilmi rahoituksen merkitys sähköisten asiointipalvelujen kehittämis- ja tuotantoprojektien pirstaloituneisuuteen. Rahoituksen kerrottiin kohdistuvan usein *"pistemäiseen asiakokonaisuuteen"*. (4, 3) Eri toimijoiden rahoituksella toteutetut palvelut ovat vaarassa jäädä muusta palvelutuotannosta ja organisaation omista tavoitteista irrallisiksi. Eräs haastateltu kuvasi toimialansa tilannetta seuraavasti: *"Mulle soitetaan kerran viikossa, että meillä olis täällä rahaa, että onks teillä mitään juttuja."* (5, 13) Kyseinen henkilö kertoi turhautuneensa eri toimijoiden omien intressien ajamiseen kokonaistaloudellisuuden ja yhteisten etujen kustannuksella. *"Mä oon sitä raivonnut tässä viis vuotta siitä jutusta, ne on ihan samoja veromarkkoja."* (5, 13) Samassa kunnassa kerrottiin mietityn hajautuneen rahoituksen kanavointia: *"kun on oltu sitä mieltä että nää rahoituskanavat pitäis kaikki saada kurottua niin kun yhteen paikkaan, yhteen reittiin, että tiedettäis että se kokonaisuus pysyy hanskassa."* (4, 3)

5 Johtopäätökset

Lähtökohtana tutkimuksessa oli, miksi sähköisten asiointipalvelujen hyödyntäminen kunnissa ei ole edennyt odotetulla tavalla. Keskeinen hypoteesi oli, että hallinnon pirstoutuneet rakenteet eivät tue riittäväällä tavalla sähköisten asiointipalvelujen organisointia. Hallinnon rakenteiden merkityksen ei suinkaan ajateltu olevan ainoa tekijä, merkittävä kylläkin. Tutkimustehtävän selvittämiseksi laaditut seitsemän alakysymystä jaettiin sähköisten palvelujen nykytilaa, organisointia ja hallinnon rajoja sekä yhteistyötä koskeviin kysymyksiin. Tutkimuksen hypoteesin näkökulman rinnalle nousi tutkimuksen etenemisen ja hypoteesin alakysymyksiin vastaamisen myötä muita voimakkaita kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä. Luonteeltaan selittäville tutkimuksille on tyypillistä, että tutkimusasetelman laadintavaiheessa keskeiseksi oletettu asia menettää painoarvoaan aineiston syventymisen myötä.

Tutkimuksen tulokset piirtävät kuvan sähköisten asiointipalvelujen nykytilasta, niiden kehittämisestä kunnissa, kehitystä selittävistä tekijöistä ja kehityksen haasteista. Tutkimustulosten mukaan sähköiset asiointipalvelut ovat vielä suhteellisen kehittymättömiä. Kunnat eivät ole nähneet informaatioteknologiaa keinona vastata ympäristön muutoksiin ja vaatimuksiin. Tähänastinen kehitys on lisäksi epätasaista, ja nykytilaa leimaavat kehitystasojen selkeät erot. Pinnallisesti tarkasteltuna ero näkyy kuntien sähköisten asiointipalvelujen määrässä ja laadussa. Kaikki kunnat eivät sähköisiä asiointipalveluja edes tarjoa. Käytännössä aidosti sähköisiä asiointipalveluja oli pääasiassa suurilla ja keskikokoisilla kunnilla. Pienissä kunnissa toteutukset olivat vielä harvinaisia.

Kunnilla on kuitenkin runsaasti suunnitelmia palvelujen kehittämisestä tulevaisuudessa. Suunnitelmat koskivat monissa kunnissa sekä varsinaista palvelutuotantoa että sen organisoinnin kehittämistä. Useimmin toistui sähköisen palvelutuotannon nykyistä kokonaisvaltaisempi kehitysnäkemykset. Tämän hetkisten sähköisten asiointipalvelujen ymmärrettiin suuressa osassa kuntia olevan pinnallisesti toteutettuja suunnitelmien kohdistuessa nimenomaan tätä syvemmin palvelutuotantoon pureutuviin toteutuksiin. Iso osa kyselyyn vastaajista ja osa tapaustutkimukseen haastatelluistakaan henkilöistä ei kuitenkaan nähnyt sähköisten palvelujen roolia kovin merkittävänä tulevaisuuden palvelutuotannossa. Useat suunnitelmiä koskevat kehitystä painottavat kommentit ovat tulkittavissa retoriksiksi. Kansainvälistä ja kansallista kehitystilannetta tunteneet haastatellut saattoivat kokea tärkeäksi noudattaa oman kunnan tulevan kehityksen kuvaamisessa yleisesti tavoitteellisia linjauksia.

Tutkimuksen tulosten mukaan sähköisten asiointipalvelujen roolina useissa kunnissa ei ole ollut palvelurakenteiden uudistaminen, vaan uusien sähköisten palvelujen tuominen täydentämään olemassa olevaa palveluvalikoimaa. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannolle tyypilliset lähtökohdat

eivät ole tukeneet sähköiselle palvelutuotannolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Sähköisiä asiointipalveluja on käsitelty ikään kuin lisäpalveluina, keinona parantaa palvelujen laatua tai kohentaa kunnan imagoa. Informaatioteknologiaa ei monissa kunnissa nähty työkaluna palvelutuotannon tukemiseksi. Niillä ei ole nähty olevan strategista merkitystä kunnan kannalta, siksi niitä ei ole myöskään käsitelty strategisena kysymyksenä tai mahdollisuutena uudistaa koko palvelujärjestelmää re-engineering tyypisesti. Tämä näkyy suhtautumisessa sähköisiin asiointipalveluihin, niiden organisoinnissa ja sähköisen palvelutuotannon alkuvaiheissa. Sähköinen palvelutuotanto on tyypillisesti organisoitu erillisesti suhteessa muuhun palvelutuotantoon. Niiden takana ei ole ollut strategista suunnitelmaa ja ne on tuotettu varsinaisesta palveluprosessista irrallisena. Organisaation muusta toiminnasta irrallisuutta taustoittaa myös informaatioteknologiaan liittyvien toimien käsittäminen tukipalveluksi. Kun palvelutuotannon sähköistäminen kategorisoidaan organisaation tukipalveluksi, ei sen merkitys nouse organisaation keskeisiä toimia ja palvelutuotantoa läpäiseväksi vaikka se tukipalveluna saisikin strategista painoarvoa. Kehityshankkeiden hallinnointi on usein ollut varsinaisista palvelutuotantoyksiköistä erillään vastuun keskittyessä substanssitoiminnan ulkopuolelle. Näin edellytyksiä palvelutuotantoprosesseja aidosti tukevien sähköisten toimintojen tuotannolle ei ole syntynyt.

Tutkimuksen empiiriset tulokset vahvistavat hypoteesia, jonka mukaan hallinnon rajat ovat merkittävä este laadukkaan ja tehokkaan sekä taloudellisen sähköisen palvelutuotannon toteuttamiselle. Rakennekysymys ei kuitenkaan noussut niin näkyvästi esille kuin hypoteesissa oletettiin, koska sähköisille asiointipalveluille annetun roolin mukaan rakenteita ei ole tarkemmin mietitty, vaan organisointi on pyritty toteuttamaan nykyisten rakenteiden ja rajojen puitteissa. Tulosten perusteella hallinnon rajojen merkitys palvelutuotannon sähköistämässä on suuri ja niiden ylittäminen on vähäistä. Yhteistyö hallinnonalojen tai kuntien välillä on harvinaista. Edes kehityksen kärkikunnat eivät ole onnistuneet saavuttamaan yhdenmukaista, kaikki toimialat läpäisevää tavoitetilaa. Useissa kunnissa ilmaistiinkin turhautumista tähän. Kuntien hallinnon ja muiden toimialojen edustajat kertoivat olevansa voimattomia yksittäisten toimialojen investointi- ja kehittämiskäytösistä päätettäessä. Sähköisen palvelutuotannon mitätöivät toimialat paitsi hidastavat oman alansa kehitystä, myös estävät poikkihallinnollisten sähköisten palveluketjujen tuotannon.

Samanaikaisesti kuin esimerkkejä yhteistyöstä esiintyi odotettua vähemmän, nousi esille muitakin kehittymistä merkittävästi hidastaneita tekijöitä. Sähköisten asiointipalvelujen mieltäminen uudeksi, olemassa olevaa valikoimaa täydentäväksi palvelulajiksi vaikuttaa tämän tutkimuksen tulosten perusteella olevan suurimpia, ellei suurin sähköisten asiointipalvelujen tuotannon hidaste ja este. Sähköisten asiointipalvelujen tuotanto ei tyypillisesti perustu strategiaan tai toimintasuunnitelmaan vaan suurelta osin vapaamuotoiseen ja spontaaniin toimintaan. Koska sähköistä palvelutuotantoa ei ole nähty strategisena kysymyksenä, ovat sitä koskevat hankkeet myös jääneet ilman virallista

oikeutusta ja resursointia. Hankkeilta ei ole myöskään vaadittu suunnitelmallisuutta. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta vastaavien henkilöiden ei tyypillisesti ole tarvinnut arvioida hankkeella saavutettavia tuloksia, eikä tuloksia ole tarvinnut jälkikäteen mitata. Tämä joustavuus ja vapaamuotoisuus on kääntynyt sähköisen palvelutuotannon suureksi haitaksi, koska palvelutuotannon sähköistämistä ja sen vaatimia investointeja ei voida perustella ilman hallinnon käytäntöjen mukaisia suunnitelmia ja dokumentteja.

Tähän asti palvelutuotantoa sähköistäviä hankkeita on yleensä toteutettu projektimaisena toimintana. Monissa tapauksissa kimmokkeet projektiin ovat voineet nousta nopealla aikataululla muutaman henkilön toimesta. Tämä toimintatapa on voinut olla tehokas, mutta projektityöllä on useita varjopuolia. Projektina kohdeltavia kehityshankkeita pidetään määräaikaisina. Näistä kehityshankkeista tulisi kuitenkin seurata jatkuvaa palvelutuotantoa tukevia toimintoja. Jos uudet, projektin myötä syntyneet sovellukset otetaan käyttöön ja integroidaan muuhun järjestelmään, projekti on täyttänyt tehtävänsä. Näin ei kuitenkaan yleensä ole käynyt. Kunnissa oli useita esimerkkejä mittavista informaatioteknologisista hankkeista, jotka projektin päätyttyä ovat jääneet käyttöönottamatta. Yhtälailla nousi esiin esimerkki projektista, jonka seurauksena toteutettiin ja käyttöönotettiin palvelu, jonka tarjoaminen lopetettiin projektin päätyttyä. Määräaikaiseen toimintaan kuntia ohjaa usein pirstaloituneesti tarjolla oleva rahoitus. Jos sähköisen palvelutuotannon hankkeita ei sido strategia ja tämän myötä saatu rahoitus, palvelukehitys jää kunnan palvelutuotannon päälinjoista irralliseksi.

Epämuodollisuutta ja projektimaisuutta tukee kehitystä eteenpäin vievien sekä työssä mukana olevien henkilöiden tyypillinen henkilökohtainen kiinnostus ja halu soveltaa informaatioteknologiaa. Sähköisten asiointipalvelujen tuotanto on varsinkin alkuvaiheessa henkilöitynyt, tietyt aktiiviset yksilöt ovat olleet merkittäviä toiminnan käynnistäjiä ja ylläpitäjiä. Useat sähköiset asiointipalvelut ovat syntyneet yhden tai muutaman henkilön näkemyksen mukaisesti ja heidän henkilökohtaisen panostuksen tuloksena. Innovatiivisten henkilöiden rooli on ollut palvelutuotannon alkuvaiheessa tärkeää. Nyt tarvittaisiin kuitenkin henkilökohtaisen innostumisen sijaan strategista ymmärrystä ja sähköisen palvelutuotannon arkipäiväistämistä.

Yhteistyön näkökulmasta tarkasteltuna vapaamuotoisuus voi olla myös uudistavaa. Osa tutkimuksen kunnista koki informaatioteknologian puitteissa tehtävän yhteistyön tarjoavan uusia toimintamalleja sekä mahdollisuuden luoda yhteistyösuhteita uudelta perustalta. Iso osa tehdystä yhteistyöstä ei olekaan perustunut olemassa oleviin yhteistyökoalitioihin tai sopimuksiin. Vaikka nämä toteutukset eivät olisikaan merkitykseltään suuria, tämä viittaa kuitenkin informaatioteknologian puitteissa tehtävän yhteistyön voivan ylittää hallinnon rajoja uudella tavalla.

Yksi esiin noussut sähköisen palvelutuotannon kehityksen hidaste on sähköiseen palvelutuotantoon kytkeytyvän teknologian roolin muotoutuminen rasitteeksi. Usein esiintyvän teknologiaan kohdistuvan asenteellisen suhtautumisen takia sekä palvelun tuotantoon osallistuva henkilöstö että palvelun käyttäjät on saatava vakuuttuneiksi uuden palvelumuodon eduista. Toinen sähköiselle palvelutuotannolle tätäkin kriittisempi teknologian painokkaaseen rooliin liittyvä tekijä muodostuu teknologian asiantuntijuutta vaativasta luonteesta. Organisaatioiden johtohenkilöiden vierastaessa teknologiseen kehitykseen puuttumista ja jättäessä sitä koskevat strategisetkin ratkaisut asiantuntijoille, ei sähköisen palvelutuotannon kehitys voi nousta merkittäväksi strategiseksi tekijäksi kunnassa. Johdon rooli nousi esiin myös yhtenä merkittävänä kehitystä edistävänä tai hidastavana tekijänä informaatioteknologian hyödyntämistä vaativan muutoksen ymmärtämisessä. Menestyäkseen, palvelutuotannon sähköistämistä tulee käsitellä muutoshankkeina, joita tulee myös johtaa sen mukaisesti. Kun palvelutuotannon sähköistämistä käsitellään teknologisena hankkeena, sillä ei ole enää edellytyksiä onnistua.

5.1 Empiiriset johtopäätökset teoreettiseen viitekehukseen peilattuna

Kontingenssiteoria toimintaympäristötekijöiden kuvaajana

Kontingenssiteorian rooli on tässä tutkimuksessa toimia taustoittavana ja käsitteellistävänä viitekehystenä useiden ympäristön muutostekijöiden aiheuttaessa paineita kuntien palvelutuotannolle. Kontingenssiteorian näkökulmasta informaatioteknologiaa ja sähköisiä asiointipalveluita voidaan tarkastella yhtäältä muutospaineita aiheuttavana toimintaympäristötekijänä sekä toisaalta mahdollisuutena vastata erilaisiin haasteisiin uudelleenorganisoidulla palvelutuotantolla. Teoreettisesti informaatioteknologiset sovellukset tarjoavat koko palvelutuotannon prosessien läpäisevää tukea. Empiirisen tutkimuksen perusteella informaatioteknologia nähtiin enemmänkin haasteita aiheuttavaksi toimintaympäristötekijäksi kuin mahdollisuudeksi uudelleenorganisoida palvelutuotanto.

Tutkimuksen hypoteesissa käsitellään hallinnon pirstaloituneisuutta eli organisaatioiden rajoja ja näiden vaikutusta sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. Kun hypoteesia peilaa esimerkiksi Gibson Burrellin ja Gareth Morganin kontingenssiteoriasta esiin nostamaan näkemykseen organisaation molemminpuolisesta vuorovaikutus- sekä riippuvuussuhteesta ympäristöönsä ja tämän tärkeydestä organisaatiolle, nousee esiin organisaatioiden rajoista aiheutuvia seurauksia. Organisaatioiden eristäytyessä omien rajojensa sisään ne eivät voi vastata parhaimmalla mahdollisella tavalla ympäristönsä muutoksiin eivätkä näin toimi ideaalisella tavalla. Burrell ja

Morgan pitävät organisaation ja sen ympäristön vuorovaikutusta välttämättömänä. Organisaatioiden ja niiden ympäristöjen vuorovaikutussuhteiden lisäksi organisaatioiden alasysteemien välisen vuorovaikutuksen merkitystä korostaneiden Fremon Kastin ja James Rosenzweigin näkökulmia voidaan myös tarkastella tämän tutkimuksen tulosten valossa. Sähköisten asiointipalvelujen laadukas ja tehokas tuotanto edellyttää juuri alasysteemien vuorovaikutusta vähintäänkin tiedon vaihdon tasolla. Tätä syvällisempi yhteys yhteistyön muodossa tulee tulevaisuudessa kasvamaan. Vuorovaikutus kontingenssina vaikuttaa merkittävästi sähköiseen palvelutuotantoon ollen usein myös sen mahdollistaja ja edellytys.

Kunnat kokivat tehtäviensä muuttuvan yleisen tietoyhteiskuntakehityksen tuomien paineiden lisäksi palvelujen käyttäjien nostamien palvelutuotantoon kohdistuvien odotusten myötä. Yleisen taloudellisen tilanteen heikkenemisen ja säästöpainneiden nähtiin myös aiheuttavan paineita palvelutuotannon uudistamiseksi. Tämä on kuitenkin noussut merkittäväksi vasta viime vuosina, eikä se ole vielä vaikuttavassa asemassa kaikissa kunnissa. Alkuvaiheen toimintaympäristötekijänä monessa kunnassa toimivat imagoon liittyvät tekijät. Organisaation koolla on tulosten mukaan vaikutusta sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon. Organisaation koko kontingenssina vaikuttaa organisaation kykyyn paitsi investoida palvelutuotannon tukemiseen informaatioteknologian keinoin, myös nähdä sähköisen palvelutuotannon merkitys laadun ja taloudellisuuden näkökulmista. Ulkopuolisten paineiden lisäksi kunnissa oli todettavissa sisäisiä tekijöitä, jotka ovat aiheuttaneet muutospaineita. Ylitse muiden nousi yksittäisten henkilöiden merkitys uuden palvelutuotantomuodon omaksujina ja kehityspaineen luojina.

Useat Mintzbergin näkemykset tilannetekijöistä organisaatioiden rakenteen ja toiminnan muokkaajina ovat yhdenmukaisia tämän tutkimuksen tulosten kanssa. Teknologian vaikuttavuuden peruste vähentää rutiinitöitä on yleisesti hyväksytty ja myös tämän tutkimuksen empiriassa toistuva lähtökohta sähköiselle palvelutuotannolle. Näkemys teknologisten suunnittelijoiden vallan lisääntymisestä näkyi osassa tutkimuksen empiriaan osallistuneista kunnista. Teknologiasta vastaavien henkilöiden painokas rooli voi odottamattomasti hidastaa kehitystä tärkeiden strategisten linjausten ja päätösten jäädessä asiantuntijatasolle kunnan johdon sijaan. Sen sijaan Mintzbergin väitettä teknologian sofistikoituneen luonteen korreloivuudesta organisaation monimutkaiseen rakenteeseen ei tässä tutkimuksessa arvioida, sillä kunnat olivat kehitystasoiltaan niin alkuvaiheessa. Monimutkaisen teknologian vaatiman asiantuntijuuden tarve taas nousi esiin useissa kunnissa. On selvää, että kunnilla ei ole tällä hetkellä riittävää teknologista kompetenssia tulevaisuudessa tarvittavien kehitystöiden suunnitteluun ja toteutukseen. Erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien resurssivaje on usein vakava.

Tutkimuksen empirian tulokset osoittavat kuntien sisäisten ja ulkoisten tekijöiden vaikuttavan sähköisten asiointipalvelujen organisointiin eri kunnissa eri tavoin. Tässä tutkimuksessa on noussut

esiin useita sisäisiä ja ulkoisia muutospaineen aiheuttajia, joista monet ovat kuntakohtaisia. Kuntien yleistilannetta luulisi leimaavan kehityksen paine, koska julkisen sektorin keskushallinnon sekä yksityisen sektorin toimijat ovat kehityksessä kuntasektoria edellä. Yksittäiset kunnat eivät laajalti peilanneet kehitystään muihin yhteiskunnan toimijoihin, vaan pitivät vertailukohtinaan muita kuntia, lähinnä suurimpia kaupunkeja. Oman kehitystason vertailu muihin kuntiin ei kuitenkaan ollut usein realistista, eikä oman kunnan kehitystason koettu yleensä aiheuttavan paineita kehitykseen. Tätä suuremman kehityspaineen koettiin kumpuavan kuntalaisilta.

Jos Gareth Morganin tiivistämiä kontingenssiteorian tärkeimpiä perusteita peilataan tämän tutkimuksen empiirisiin tuloksiin, voidaan nostaa esille joitakin havaintoja johtamisesta sähköisten asiointipalvelujen yhteydessä. Kolme Morganin määrittämistä perusteista tarkastelee organisaatioita johdon tehtävien kautta. Tutkimuksen empiirisessä osuudessa nousi esiin johtajuuden merkitys uudistettaessa palvelutuotantoa sähköisten asiointipalvelujen käyttöönottamiseksi. Sähköisten asiointipalvelujen kanssa tekemisissä olevat henkilöt olivat kokeneet, ettei kunnan johto ole usein ymmärtänyt informaatioteknologian merkitystä palvelutuotannolle. Morganin mukaan johtamisessa tulee huomioida organisaation sisäiset tarpeet ja ympäristön tapahtumat. Sovellettaessa tähän tutkimukseen, sähköisten asiointipalveluiden tuotannon tulee vastata organisaation omiin tarpeisiin huomioiden yleisen yhteiskunnallisen informaatioteknologisen kehityksen sekä vertailun kohteeksi sopivien kuntien reagoinnin kehitykseen. Johdon tulee Morganin mukaan myös kiinnittää huomiota yhdenmukaisuuksien ja keskinäisten synergioiden saavuttamiseen. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa kunnan eri yksiköiden toimintojen ja tarpeiden yhdenmukaisuuksien tunnistaminen on avain tehokkaaseen sähköiseen palvelutuotantoon. Vaikka kunnan jokaisella toimialalla on hyvin spesifinen palvelukokonaisuus, niissä on informaatioteknologisten sovellusten hyödyntämisen näkökulmasta tarkasteltuna usein monia keskenään riittävän samankaltaisia osioita keskitetysti toteutettavaksi. Myös informaatioteknologisten järjestelmien hankinnassa on saavutettavissa merkittävää synergiaa. Palveluprosessien analysointi voi olla ensimmäinen toimenpide rajoja ylittävien prosessien toteuttamiseksi. Kolmas Morganin kontingenssiteorian perusteista poimima johtajuuden roolia linjaava teesi käsittelee johdon välttämätöntä kykyä käyttää erilaisia johtamisen lähestymistapoja organisaation eri toimintojen ohjaamisessa. Informaatioteknologian soveltamisessa organisaation tarpeisiin johdon pitää pystyä soveltamaan erilaisia lähestymistapoja informaatioteknologiaan kohdistuvien asenteiden ja ennakkoluulojen takia. Johdon pitää ensin tarpeiden määrittämiseksi pystyä keskustelemaan paitsi tietohallinnon asiantuntijoiden, myös toimialojen asiantuntijoiden kanssa. Tietohallinnollinen lähestymistapa ei edellytä informaatioteknologian syvällistä ymmärrystä, vaan sen merkityksen ymmärtämistä organisaation toimintojen tukijana. Johdon tulee osata soveltaa lähestymistapaansa myös sitouttaessaan henkilöstön eri osia sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon ja kuntalaisia sähköisten asiointipalvelujen käyttöön. Neljännen perusteen mukaan yhtä parasta organisoitumisen muotoa ei

ole olemassa. Tutkimuksen empiirisen osuuden tulokset osoittavat kuntien organisoineen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoa omista lähtökohdistaan ja keskenään eri tavoin. Vaikka sähköisten asiointipalvelujen organisointi on tähän asti ollut heterogeenistä, ei tämä ole kuitenkaan ideaalitalanne. Organisoitintapojen tulee huomioida kuntien erityistarpeet, mutta määrättyt yhdenmukaiset toimintatavat sopisivat todennäköisesti useiden kuntien palvelutuotannon tukemiseen. Viides Morganin kontingenssiteoriasta tiivistämä peruste sivuaa edellistä todeten, että erilaisia organisaatiotyyppejä tarvitaan erilaisissa ympäristöissä. Soveltaen edellistä teesiä koskemaan myös organisoitumistapoja, tämä mukailee kuntien sähköisten asiointipalvelujen nyky- ja tavoitetiloja. Esimerkiksi kuntien välistä, nykyisin harvinaista, yhteistyötä toteutetaan kunnan ja sen ympäristön omista lähtökohdista. Myös yhteistyön kasvun on tärkeää perustua osallistuvien organisaatioiden aitoihin tarpeisiin, jotta yhteistyöllä saavutettaisiin tavoiteltavia etuja.

Informaatioteknologian vaikutus organisaatioihin

Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisessä on kohdattu useita alaa käsitelleiden tutkijoiden jo aiemmin nostamia ongelmia. James Slevinin näkemys organisaatioiden reagointitavoista osoittautui suhteellisen paikkansapitäväksi myös suomalaisissa kunnissa. Tämän mukaan edelläkävijäorganisaatiot rakentavat sähköiset asiointipalvelut luontevaksi osaksi palvelutarjontaansa toisten organisaatioiden pitäessä palvelutuotannon sähköisiä tuotantomuotoja jopa rasitteena. Slevinin kategorisoinnin kolmannelta, teknologian merkitystä yliarvioivasta vaihtoehdosta ei ollut kunnissa viitteitä. (Slevin 2000, 121) Yksikään tutkimuksen kunnista ei ollut innostunut liiallisessa määrin soveltamaan teknologiaa palvelutuotannon kehitykseen. Vaikka useassa kunnassa oli osoitettavissa käytöltään vähäiseksi jääneitä sähköisiä asiointipalveluja, oli näiden syynä vaillinainen suunnittelu ja kyseisten palvelujen irrallisuus muusta palvelutuotannosta, ei ylimitoitettu luottamus informaatioteknologian merkitykseen.

Sähköisen palvelutuotannon tähänastista merkitystä sekä tulevaa roolia vähentää se, että toteutettujen informaatioteknologisten sovellusten vaikuttavuutta kunnan palvelutuotannossa ei ole useimmissa kunnissa mitattu ja arvioitu. Porterin mukaan informaatioteknologian merkitystä organisaation toimintaan voidaan tarkastella vain sen arvoketjun kautta. Koska suurin osa kunnista ei ole arvioinut palvelutuotantoprosessejaan tunnistamalla niiden vaiheita ja arvioimalla prosessin kuluja organisaatiolle ja hyötyjä asiakkaalle, ei sähköisen palvelutuotannon vaikutusta voida Porteria soveltaen kunnissa arvioida. Porterin näkemys pitää tässä tutkimuksessa paikkansa. Tutkimustulosten mukaan kunnat pystyivät osoittamaan vain muutaman tapauksen, jossa palvelutuotannon prosesseja on tarkasteltu Porterin kuvaaman arvoketjun kautta. Vain näissä tapauksissa kunnilla oli esittää myös sähköisen palvelutuotannon aiheuttamia muutoksia organisaatioissa. (Porter 2001, 71–77)

Organisaatioiden rakenteita ja toimintatapoja sekä prosessien uudistamista painottava re-engineering-lähestymistapa auttaa tulkitsemaan kuntien sähköisille asiointipalveluille antaman roolin merkitystä. Re-engineering kuvaa tarvittavaa organisaatiouudistusta painottaen informaatioteknologian roolia organisaation toimintatapojen uudistamisessa. Teknologian merkitys tulisi tämän mukaan huomioida organisaation toimintaprosessien kyseenalaistamisen ja uudelleenorganisoinnin alkuvaiheista asti integroimalla informaatioteknologiset sovellukset luontevaksi prosessin tueksi. Tutkimuksen kunnissa ei oltu kuitenkaan muutamaa poikkeusta lukuunottamatta toimittu näin. Suurin osa kunnista ei ollut nähnyt teknologian roolia palvelutuotannossaan merkittävänä. Kunnissa oli myös esimerkkejä sähköisistä asiointipalveluista, joita oli käytetty vain hyvin vähän tai jotka oli poistettu käytöstä kokonaan. Nämä esimerkit osoittautuivat usein muusta palveluprosessista irrallisiksi toteutuksiksi. Re-engineering ei ole toimintamalli vaan lähtökohta sähköiseen palvelutuotantoon, ja sen soveltaminen palvelisi useissa kunnissa ensimmäisenä askelena tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen sähköisen palvelutuotannon järjestämiseksi.

Rakenteen ja rajat – yhteistyö näiden muuttajana

Hallinnon rakenteellisen pirstaloituneisuuden merkityksen ja tilanteen muuttamisen pohdinnassa voidaan soveltaa edellä käsitellyn re-engineeringin lähtökohtia: innovatiivisuutta ja vanhojen tapojen kyseenalaistamista uusien toimintatapojen luomiseksi. Käsiteltäessä informaatioteknologian merkitystä palvelutuotannon uudistamisessa ja laajemmin organisaatioiden toiminnassa todettiin re-engineering-lähestymistavan jääneen toistaiseksi toteutumatta kuntien sähköisessä palvelutuotannossa. Yhtä lailla kuin vakiintuneet toimintatavat, myös vallitsevat hallinnon rajat ja rakenteet estävät mahdollisimman tehokkaiden ja laadukkaiden sähköisten asiointipalvelujen toteuttamisen.

Vaikka suurin osa tutkimuksen kunnista ei ollut toiminut yhteistyössä minkään kunnan ulkopuolisen organisaation kanssa, osa kunnista suhtautui yhteistyöhön myönteisesti ja esiin nousi joukko eritasoisia esimerkkejäkin. Yhteistyön esteeksi oli silti vaivatta nostettavissa ongelmia ja esteitä kuntayhteistyön yleisistä ongelmista tietojärjestelmien keskinäiseen yhteensopimattomuuteen. Yhteistyömuodoksi voisi useissa kunnissa sopia verkostoituminen sen joustavien toimintamahdollisuuksien takia. Tiedostetun verkostomaista yhteistyötä kerrottiin toteutettavan kuitenkin vain yhdessä kunnassa. Nykyinen informaatioteknologian soveltamisen parissa tehtävä yhteistyö käsitti yleensä jonkin tehtävän yhdessä tekemistä, eivätkä tutkimukseen osallistuneet kunnat mieltäneet sitä verkostomaiseksi toiminnaksi. Tutkimuksen tulosten mukaista yhteistyötä ei voidakaan pitää verkostomaisena toimintana. Sproullin ja Kieslerin verkostomääritelmän näkemys

organisaatioiden panoksesta kuvaa kuntien yhteistyön mahdollisuuksia sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Sen mukaan jokaisella verkoston toimijalla tulee olla jotain annettavaa samalla kun jokaisen tulee myös saada jotain hyötyä osallistumisestaan. Kumpikaan vaateista ei nyt pääsääntöisesti yhteistyössä toteutunut. Kunnat ovat tämän tutkimuksen mukaan usein kokeneet, etteivät osallistujat ole olleet tasavertaisia. Uhan siitä, että isot kunnat olisivat antavana osapuolena, on nähty estävän yhteistyötä tai vähentävän motivaatiota. Osallistujaorganisaatioiden panoksen määrittely suunnitteluvaiheessa on siis tärkeää. Toimivaa yhteistyöverkostoa määritettäessä verkoston osapuolet voisivat informaatioteknologian joustavuuden takia jopa edellyttää jokaisen toimijan antavan yhteistyöhön jotain muista poikkeavaa. Keskittämällä palvelutuotannon eri toimintoja verkostokuntien toimijoille kaikkien osallistujien ei tarvitse tuottaa kaikkia palveluja samassa laajuudessa. Samalla voidaan saavuttaa taloudellista hyötyä käyttäjävolyymin kasvun myötä. Yksittäistä kuntaa suuremmat käyttäjämäärät myös perustelevat merkittäviä informaatioteknologian hankinnan vaatimia taloudellisia investointeja. Tutkimuksessa noussut esimerkki verkostoitumisesta mukailee tätä ajatusta. Pohjois-Suomen kuntien syksyllä 2004 aluillaan ollut osallistuvien organisaatioiden erikoistumiseen perustuva verkostoituminen, johon tapaustutkimuskunta Kuusamo osallistui, noudattaa tätä verkostotyöskentelyn vaatimusta. Tämän yhteistyön lähtökohtana oli, että verkoston kunnat erikoistuvat määrättyjen sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen ja tarjoavat tätä palvelua myös muille verkoston kunnille. Edellä esitetyn verkostomaisen toiminnan edellytyksen toinen puoli, osallistumisesta saavutettavan hyödyn välttämättömyys, kietoutuu hyödyn tarjoamisen edellytykseen. Myös tämä on tutkimuksen tulosten mukaan aiheuttanut ongelmia yhteistyössä. Erityisesti suuret kunnat olivat kokeneet hyödyn kasautuvan näitä pienemmille kunnille. Valtasuhteiden ristiriidat ovat riskinä myös verkostomaisessa toiminnassa; näiden vaikutuksia voidaan kuitenkin ennakoita. (Fountain 2001, 82)

Yhteistyön ja saumattoman palvelutuotannon merkitys kunnille avautuu näiden merkitystä sähköisen hallinnon toteuttamisessa korostavan OECD:n laatimien kysymysten kautta. Näiden kysymysten tarkoituksena on ohjata ja tukea organisaatioiden toimintatapoja ja auttaa organisaatioita toimintatapojensa arvioinnissa. Kysymyksiä ei ole sellaisenaan esitetty tämän tutkimuksen kyselyssä eikä tapaustutkimuksen haastatteluissa. Tutkimuksen empiirisen osuuden yhteenvedon peilaaminen kysymyksiin vahvistaa kuitenkin tutkimuksen tulosta kuntien yhteistyön vähäisestä strategisesta merkityksestä. Vaikka kysymykset on kohdennettu julkishallinnon toimijoille yleensä, ei kunnille erityisesti, niitä voidaan soveltaa tarkasteltavaksi kuntien näkökulmasta. Kysymystä ”Työskentelevätkö virastot asiakaslähtöisissä ryhmissä?” voidaan tarkastella kuntien toimialojen kautta. Vaikka kunnat korostivat asiakaslähtöisyyttä ja palvelun laadun merkitystä, tapaustutkimuskunnissa ei ilmennyt kysymyksen viittaamia ryhmiä. Toimialojen yhteiset palvelutuotannon sähköistämistä tukevat työryhmät keskittyivät pääosin tietohallintoon. Asiakaslähtöisyys informaatioteknologian soveltamisessa vaatii kuitenkin palvelutuotannon

prosessien uudistamista käsittäen ainakin palveluketjujen muodostamisen ja ehkä myös palvelujen tarjonnan keskittämisen. Tietohallinnon näkökulma ei ole asiakaslähtöinen vaan teknologisia ratkaisuja painottava. Toinen OECD:n kysymys on: ”Tavoittelevatko virastojen johtohenkilöt yhteisten tavoitteiden mukaisia päämääriä yhteentoimivien toimintojen ja tehokkuuden lisäämiseksi sekä päällekkäisyyksien välttämiseksi?”. Jälleen kuntien toimialoihin sovellettaessa myönsivät tapaustutkimuskunnat pienintä lukuun ottamatta kunnassaan tehtävän päällekkäistä työtä tietojärjestelmien hyödyntämisessä. Kuntien yleiset päämäärät ovat varmasti kysymyksessä kuvatun kaltaiset, nämä eivät vain ulotu sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen. Kaikissa kunnissa sähköisten asiointipalvelujen tuotannon tehostamisvaikutuksia ei nähty, eikä yhteisille tavoitteille ja päällekkäisyyksien purkamiselle näin ollen annettu painoarvoa. Kolmannessa kysymyksessä käsitellään virastojen yhteistä infrastruktuuria yksittäisten virastojen omien tavoitteiden toteuttamiseksi. Tapaustutkimuksen kunnissa, jälleen pienintä kuntaa lukuun ottamatta, jokainen toimiala tukeutui omaan perusjärjestelmäänsä. Kysyttäessä järjestelmien mahdollisesta synergiasta osa vastaajista näki sen mahdottomana toimialojen toimintojen perustavanlaatuisen erojen takia muutamien nähdessä sekä synergiaa että järjestelmien osittaisen integroinnin mahdollisuuksia. Neljänteen kysymykseen ”Onko luotu yhteistyötä ja saumatonta palvelutuotantoa lisääviä kannustimia?” tuloksia peilattaessa pohjan luo se, ettei iso osa kyselyyn vastaajista ja haastatelluista henkilöistä nähnyt perusteita yhteistyölle. Tätä tulosta vasten on pääteltävissä, ettei kunnissa myöskään ole luotu kannustimia rajojen ylittämiseksi. Yhteistyöllä luotavia palveluketjuja pidettiin useissa haastatteluissa sinänsä suositeltavina, muttei oman kunnan palvelutuotannolle tärkeinä tai sinä hetkenä tarpeellisina. (OECD 2003, 128–159)

5.2 Johtopäätelmien pohdintaa

Tämän tutkimuksen toteutuksen aikana sähköisten asiointipalvelujen merkitystä ja tuotantoa on käsitelty keskushallinnossa perustetuissa uusissa toimielimissä sekä useissa asiakirjoissa. Esimerkiksi hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikkaohjelman KuntaTIME-työryhmä on käsitellyt kuntien ja valtion yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittämistä. (Valtioneuvoston kanslia, 2005) Vaikka monet asiat ovat strategisella tasolla, erityisesti keskushallinnossa, edenneet, ei kehitys ole heijastunut samassa mitassa kuntiin. Erityisesti keskisuuret ja pienet kunnat tuntuvat jääneen tämän kehityksen ulkopuolelle. Toisaalta informaatioteknologian merkitys ei tämän tutkimuksen tulosten mukaan ole selvinnyt kaikille maamme suurimmillekaan kunnille. Suurilla kunnilla olisi jo valmiiksi suurten asukasluvun takia saavutettavanaan huomattavia säästöjä volyympalvelujen prosesseja uudistamalla.

Kunnat ovat organisoineet sähköisen palvelutuotantonsa oman kuntansa olemassa olevista lähtökohdista käsin ja usein perinteisiin toimintatapoihin perustuen. Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon vastuu voi olla irrotettu varsinaisesta palvelutuotanto-organisaatiosta. Keskitetystä sähköisen palvelutuotannon kehityksestä on lukuisia hyötyjä, substanssin tuntevat palveluprosessista vastaavat henkilöt tulisi kuitenkin sitouttaa kehitystyöhön alusta alkaen. Kehityshankkeiden omistajuuden selkeyttäminen on useassa kunnassa tarpeen. Vaikka omistajuus sijoitettaisi substanssista vastaavaan organisaatioon, koordinaatiovastuu on silti hyvä pitää keskitetysti yhdellä taholla.

Pirstaloitunut sähköisten asiointipalvelujen tuotannon malli on hidastanut kehitystä tuottamalla samanaikaisesti keskenään samankaltaisia ratkaisuja sen sijaan, että olisi hyödynnetty ainakin osittain monistettavissa olevia ratkaisuja ja laajennettu sähköisen palvelutuotannon tarjontaa. Tietoyhteiskuntateemaan kytkeytyen kehittämishankkeiden alueellisuuden tuoma pirstaloitunut toteutus on ollut usein perusteltua. Sähköisten asiointipalveluiden tuotantoa on nyt lähestytty usein samasta lähtökohdasta, alueen erityislaatuudesta ja omasta toiminnasta. Kuntien palvelutuotanto on kuitenkin hyvin erilaisissa kunnissakin pääpiirteiltään samanlaista. Samanaikaisia, eri kuntien mutta keskenään yhtenevien kehitystoimien tuotantoa sähköisten asiointipalveluiden toteuttamiseksi ei voida perustella alueellisilla näkökulmilla muiden tietoyhteiskunnallisten kehittämishankkeiden, muun muassa kansalaisdemokratiaa edistävien toimien tapaan.

Tutkimuksen tuloksista noussut kuntien kehitystason epätasaisuus on yksi merkittävimmistä perusteista yhteistyölle sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa. Tähän mennessä kunnissa on toteutettu lukuisia keskenään hyvin samanlaisia sähköisen palvelutuotannon ratkaisuja samanaikaisesti. Osa päällekkäisestä palvelutuotannosta on luonnollisesti perusteltua, mutta merkittävä osa tästä oltaisi voitu toteuttaa yhteishankintana tai -palveluna.

Miksi yhteistyö kunnissa ja niiden ulkopuolisten toimijoiden kanssa on ollut niin vaikeaa? Ovatko kunnat ja niiden toimialat sekä tietojärjestelmät niin erikoislaatuisia että yhteistyö ei voisi onnistua? Voimakkaan autonomisesta asemastaan huolimatta kuntia ja niiden palvelutuotantoa sitovat samat muun muassa palvelutuotannon järjestämistä määrittävät reunaehdot. Erot toimialojen ja kuntien kehitystasoissa on yksi niistä argumenteista, joilla kunnat perustelevat rajojen vaalimista niiden kuitenkin ollessa sähköisessä palvelutuotannossa ylitettävissä. Kehitystasojen, sekä oman kunnan toimialojen että lähikuntien välillä, kuvataan usein olevan niin radikaaleja, että yhteistyö olisi vaivalloista tai mahdotonta. Argumenttien uskottavuutta lisää informaatioteknologisten ratkaisujen erilaisuuteen vetoaminen. Teknisen perusinfrastruktuurin sekä muiden järjestelmien ja sovellusten yhteensopimattomuuden sanotaan aiheuttavan merkittäviä taloudellisia kustannuksia. On totta, että

eri toimialojen palvelutuotannon tueksi tarvitaan erilaisia ratkaisuja. Samoin lähikunnat ovat usein valinneet keskenään erilaiset perusjärjestelmät. Kyse ei kaikissa yhteistyötapaauksissa olisi kuitenkaan mahdottomuuksista, päinvastoin. Suurissa yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioissa toimitaan lähes aina monitoimittajaympäristöissä, joissa rajapintoja ylittävät ratkaisut sekä järjestelmäintegraatiot ovat arkipäivää. Ongelmaksi yhteistyö koituu niille usein pienille kunnille, joiden perusjärjestelmät eivät ole saavuttaneet tiettyä vaadittavaa tasoa. Yhteistyöhön liittyy myös sen osapuolten välisiä muihin tekijöihin kytkeytyviä ristiriitoja. Nämä perustuvat usein joko kuntien kokoeroihin tai muiden asioiden yhteydessä syntyneisiin keskinäisten suhteiden ongelmiin.

Kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotanto sekä niiden puitteissa tehtävä yhteistyö vaativat toteutuakseen uskottavia perusteluja. Näiden esittämiseksi sähköisen palvelutuotannon hankkeiden tulisi voida osoittaa hankkeista saavutettavissa olevat hyödyt.

Palvelutuotannon uudistamisen sekä rajojen ylittämisen vaikein osa-alue kulminoituu visioon ja tahtoon. Yhteistyössä tärkeäksi nousee vielä osapuolten näkemysten yhteensovittaminen. Vaikka teknologisia ongelmia nostetaan usein tekemättömyyden selittäjäksi, ovat tätä suurempana syynä asenteet ja ymmärrys. On selvää, että informaatioteknologian käyttöönottoa leimaa vielä uuden innovaation etenemiselle tyypilliset piirteet. Vaikka informaatioteknologiaan kohdistuvat perusasenteet ovat pääosin positiivisia, ei sen merkitystä monissa kunnissa ymmärretä eikä sen nähdä kohdistuvan juuri oman toimialan palvelutuotantoon. Sekä informaatioteknologiaa että yhteistyötä käsittelevästä keskustelusta on löydettävissä retorisia piirteitä. Kunnat kohtaavat myös paineita molempien aiheiden ollessa pinnalla ajankohtaisessa julkisessa keskustelussa sekä keskushallinnon vastaamassa kehittämistyössä. Informaatioteknologista kehitystä pidetään kunnissa koko julkishallinnon tapaan tärkeänä ja kannatettavana. Niissä kuntien strategioissa ja ohjelmissa, joissa tietoteknistä kehitystä käsitellään, sen edistämistä annetaan yleensä positiivinen ja edistysellinen kuva. Informaatioteknologian aktiivisen soveltamisen ajatellaan myös vaikuttavan kunnan imagoon antaen siitä edelläkävijän kuvan. Totuus kehitystilanteesta on kuitenkin usein toinen. Dokumentoidut tavoitteet ja toimenpiteet ovat monessa kunnassa johtaneet pettymyksiin suunnitelmien jäätyä resurssien puutteellisuuden tai vain yliarvioitujen odotusten takia toteutumatta. Teknologian retoriikkaan liittyy myös yksi sen käyttöönoton hidaste: tietohallinnon asiantuntijoiden usein tiedostamaton tapa kuvata teknologisia ratkaisuja todellista erikoisemmiksi. Tietohallinnolla on käytössään paljon valtaa kunnan johtohenkilöiden ollessa informaatioteknologian mahdollisuuksiin perehtymättömiä. Teknologian mahdollisuuksia tuntemattomien johtajien on vaikea kyseenalaistaa tietohallinnon ratkaisuja. Tietohallinnon asiantuntijoiden näkökulmat taas ovat usein teknologiaa painottavia ja kokonaisnäkemystä

suppeampia. Tästä yhdistelmästä seuraavat aiemmin mainitut sähköisen palvelutuotannon perusongelmat: sähköisen palvelutuotannon irrallisuus sekä palvelutuotannosta että hallinnon toimintamalleista. Toinen tämän tutkimuksen keskeisistä termeistä, yhteistyö, ja siihen liittyvä problematiikka tuo esiin informaatioteknologista kehitystä käsittelevää keskustelua kouliintuneempia kannanottoja. Kuntien on helppo olla samanmielisiä yhteistyön tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä koskevien näkemysten kanssa, jopa kun yhteistyö liitetään informaatioteknologiaan. Laskeuduttaessa ylätasoisesta yhteistyötä koskevasta näkökulmasta oman kunnan ja erityisesti oman toimialan tasolle, nousevat selkeät yhteistyön vaikeudet ja syyt esiin.

Yhtenä yhteistyön vähäisyyden syynä on julkishallinnon toimijoiden suhtautuminen yhteistyön merkitykseen. Vaikka yhteistyötä on sivuttu viime vuosina varmasti kaikissa keskushallinnon tuottamissa keskeisissä kehitystä linjaavissa asiakirjoissa, sille ei ole annettu erityistä painoarvoa. Yhteistyön rooli on usein rajattu tietohallinnon parissa tehtävään työhön. Tämä on sähköisten asiointipalvelujen lähtökohtana merkittävä, ei kuitenkaan riittävä, yhteistyön kohde. Samoin vaikka yhteistyötä on pidetty tärkeänä, ovat sen painotukset jääneet retoriselle tasolle. Yhteistyöhön ei ole kannustettu konkreettisin toimenpide-esityksin. Käytännöllisinä kannustimina voisivat toimia esimerkiksi tietyn yhteistyökoalition vaativat rahoitusmallit sekä kunnilta usein puuttuvan kompetenssin muodossa tarjottava asiantuntijuuden tuki.

Kuntien sisäisten ja niiden ulkopuolisten toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö on ollut tähän asti pääosin jonkin toiminnon tekemistä yhdessä. Tällaisessa toimintamallissa osapuolten erilaiset valmiudet ja resurssit tuovat esiin käytännöllisiä ongelmia. Verkostoituminen yhteistyön variaationa tukee sähköistä palvelutuotantoa. Jokaisen osapuolen edellytetään tuovan joustavassa verkostomaisessa työskentelyssä jotain erityisosaamista verkoston hyödynnettäväksi. Sähköisessä palvelutuotannossa kukin osapuoli voi vastata jonkin koko verkoston, tai sen osan, käytössä olevan palvelutuotantoa tukevan sovelluksen toteutuksesta, ylläpidosta ja kehittämisestä. Tällöin osapuolten resursoinnin ei tarvitse olla samansuuruista. Tässäkään mallissa osapuolten keskinäinen kehitystasojen tai resurssien epäsuhtaisuuden tuomat ongelmat eivät poistu. Toimintamalli voisi kuitenkin antaa yhdessä tekemiseen perustuvaa yhteistyötä enemmän mahdollisuuksia. Toinen kunnissa monelta palvelutuotannon alalta tuttu toimintatapa, palvelutuotannon keskittäminen, on vasta äskettäin alkanut näkyä sähköisessä palvelutuotannossa. Trendinomaisesti keskittyminen esiintyy vielä kuitenkin vain keskusteluissa sekä asiakirjoissa, varsinaisia toteutuksia ei ole vielä montaa ja nekin ovat alkuvaiheissaan. Palvelukeskusmallinen toimintatapa vaikuttaa kuitenkin sopivan sekä tietohallinnon että palvelutuotannon järjestämisen tavaksi. Molemmat toimintatavat, erikoistuva verkostoituminen ja palvelutuotannon keskittyminen, kohentavat kuntien informaatioteknologian soveltamisen vaatimaa kompetenssitasoa. Nyt kunnissa

tehdään paljon kestävämpiä ja taloudellisesti sekä laadullisesti huonoja ratkaisuja tarvittavan osaamisen puutteen vuoksi. Osaamisen vaje heijastuu myös kykyyn tehdä yhteistyötä tukevia ratkaisuja. Useat pienet kunnat vaikuttavat kyvyttömillä tekemään aloitetta naapurikuntien kanssa yhteisten tietojärjestelmien rakentamisesta. Esteitä nähdään monissa kunnissa olevan enemmän kuin saavutettavissa olevia etuja. Näissä tilanteissa verkostoitumisen tai keskittymisen innovaattorina, fasilitoijana ja koordinoijana voi toimia myös jokin keskushallinnon toimija.

Toimenpiteet kaikenkokoisten kuntien palvelutuotannon uudistamiseksi informaatioteknologian tarjoamin mahdollisuuksin ovat välttämättömiä palvelutuotannon tehostamiseksi ja tasa-arvoisen palvelulaadun tarjoamiseksi kuntalaisille. Tärkeimmäksi kehityksen ehdoksi on nostettavissa ymmärrys: nähdä informaatioteknologia osaksi palvelurakenteen uudistamisen keinoja, käsitellä kehityshankkeita palvelutuotannon toimintatapoja uudistavina muutosprosesseina ja kohdella niitä kuten muitakin hallinnon uudistamishankkeita sekä tehdä tarvittavat investoinnit.

5.3 Tutkimuksen toteutuksesta ja sen luotettavuudesta

Tutkimuksen aihepiirin vakiintumaton käsitteistö heikentää jonkin verran tutkimuksen luotettavuutta. Sekä kyselytutkimuksessa että tapaustutkimuksen haastatteluissa oli huomattavissa käsitteiden aiheuttamia väärinkäsityksiä. Kyselytutkimuksen raportoinnissa tämä on pyritty ottamaan huomioon, ja tähän on tekstissä viitattukin. Haastatteluissa väärinkäsitysten syntyminen oli helpompi välttää täsmentämällä käsitteiden merkitystä haastattelutilanteissa. Silti yhden haastattelun vastauksista on haastattelusta litteroitua tekstiä lukiessa huomattavissa haastattelun käsittäneen sähköisten asiointipalvelujen merkityksen joiltain osin väärin. Tutkimuksen tuloksia arvioitaessa on myös huomioitava, että informaatioteknologian käyttöön ja palvelutuotannon uudistamiseen liittyvät asenteet voivat olla hyvin subjektiivisten syiden, esimerkiksi muutoksen pelkäämisen tai teknologian poikkeuksellisen voimakkaan arvostamisen, muotoilemia. Haastatteleamalla kolmea henkilöä jokaisesta tapaustutkimuskunnasta pyrittiin vähentämään yksittäisten kunnan yleisestä linjasta poikkeavien voimakkaiden näkemysten painoarvoa.

Tutkimuksen alkuvaiheen esitiedon syventämisjakson jälkeen kävi selväksi, ettei tutkimuksessa voitu keskittyä yhteistyöhön tutkimussuunnitelmassa määritetyllä lailla. Kyselytutkimukseen sekä haastatteluihin sisällytettiin yhteistyötä koskevia kysymyksiä, ja näiden avulla saatiin vähintään tyydyttävän tasoisesti tietoa toteutetusta yhteistyöstä sekä näihin liittyvistä kokemuksista. Esimerkkejä toimivasta yhteistyöstä on kuitenkin olemassa määrällisesti vähän. Jos tutkimuksessa olisi haluttu keskittyä vain yhteistyön ja sen toimivuuden kuvaamiseen, kysely- ja tapaustutkimusten kunniksi olisi pitänyt valita vain aktiivisesti jollain sektorilla sähköistä palvelutuotantoon panostavia

kuntia, tai vain näiden yksittäisiä toimialoja. Tutkimuksella haluttiin kuitenkin saada kokonaiskuva sähköisten asiointipalvelujen tuotannon ja yhteistyön tilasta eikä kuvata vain huippuesimerkkejä.

Kyselytutkimuksen kohtuullisen hyvä 70 prosentin vastausmäärä ei kata kaikkien kysymysten vastauksia. Iso osa kyselyyn vastanneista ei vastannut kaikkiin kysymyksiin, koska näiden vastaajakuntien kehitystaso ei ollut vastaamiseen riittävä. Vaikka kehitystason arveltiin olevan kirjava, oli kyselyn tulosten tuottama tulos kuntien toistaiseksi vaatimattomasta sähköisten asiointipalvelujen tasosta yllättävä. Julkisessa keskustelussa keskitytään usein huippuesimerkkeihin kuntien keskitaso unohtaen. Heikon vastausprosentin saavuttaneiden kysymysten vastausten raportoinnissa mainitaan tästä erikseen.

Tutkimuksen tuloksia vahvistaa kyselyn ja haastattelujen tulosten huomattava yhdenmukaisuus. Muutaman kunnan kohdalla oli kuitenkin todettavissa kyselylomakkeen vastausten ja tapaustutkimuksen haastattelujen olevan keskenään joiltain osin ristiriidassa. Kysymyslomakkeen yksiulotteisuus on näissä tapauksissa selvästi rajoittanut totuudenmukaista kuvausta. Haastatteluissa pyrittiin pureutumaan tutkimuksen hypoteesiin lomakekyselyä syvemmin tekemällä lisäkysymyksiä. Voi myös olla, että osa vastaajista antoi lomakkeessa reaalitylannetta positiivisemmän kuvan kuntansa kehityksestä.

5.4 Jatkotutkimusaiheita

Tämä tutkimus lähestyi kuntien sähköistä palvelutuotantoa niiden järjestämisen näkökulmasta. Tutkimuksen teon myötä nousi esiin useita muita kiinnostavia näkökulmia ja aiheita, jotka sivusivat tätä tutkimusta mutta jotka täytyi rajata tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen teon myötä myös kuntien asenteet ja kehitystilanne ovat muuttuneet ja muutamat aiheet, joita tämän tutkimuksen alkuvaiheessa ei olisi voitu vielä käsitellä, muuttuvat vähitellen ajankohtaisiksi. Tällainen kiinnostava jatkotutkimuksen aihe on sähköisen palvelutuotannon organisoinnin tutkimusta astetta syvempi taso: sähköisten asiointipalvelujen vaatiman palvelutuotannon prosessien uudistaminen. Todennäköisesti vielä tälläkin hetkellä käytäntöjen ja tuotantoprosessien uudistamisen tarpeita ei ole todettu kuin pienessä osassa kuntia. Aihetta voisi tällä hetkellä lähestyä selvittämällä, miten prosesseja tulisi uudistaa, jotta informaatioteknologiaa hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti palvelutuotannossa. Varsinaisia kuntien toteutuksia olisi luultavasti hedelmällistä tutkia vasta muutaman vuoden kuluttua.

Toinen tutkimusmatkan varrella voimakasta mielenkiintoa herättänyt aihe liittyy sähköisten asiointipalvelujen tuotannon tuloksiin. Vaikuttaa siltä, että sähköisten asiointipalvelujen tuotannon

kiihdyttäminen vaatisi aitojen, palveluiden laatua ja taloudellista tehokkuutta lisäävien esimerkkien nostamista. Tämän valossa olisikin tarpeellista tutkia tuotettujen sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta saatuja hyötyjä. Nyt nämä arviot ja laskelmat ovat jääneet kunnilta usein tekemättä. Tähän asti nostetut huippuesimerkkien kuvaukset ovat rajoittuneet sähköisen palvelun kuvaukseen. Tavoitellut ja saavutetut hyödyt, joiden kautta sähköistä palvelutuotantoa voidaan strategisella tasolla perustella, ovat jääneet sivurooliin. Tuloksellisista tapauskuvauksista nousee myös toinen kiinnostava ja tehokkuuden kannalta tarkasteltuna tärkeä näkökulma: toteutettujen sähköisten asiointipalvelujen palveluprosessin ja teknologisen ratkaisun monistettavuus. Palvelutuotanto on kunnittain hyvin homogeenista, ja monistettavuuden luulisi olevan järkevää. Tapauksissa kävi kuitenkin ilmi, että näin ei toistaiseksi ole juuri toimittu.²¹

Kiinnostavaa olisi myös tutkia kuntien eri vaihtoehtoja järjestää tietohallinnon palveluita. Kunnat voivat tuottaa niitä itse, ulkoistaa ne yritykselle tai perustaa yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa palvelukeskuksen tai jopa liikelaitoksen näiden toimintojen toteuttamiseksi, ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Kunnat eivät voi tuottaa sähköisiä asiointipalvelujaan täysin omin resurssein, vaan suuri osa tarvittavista järjestelmistä nykyisin ostetaan. Kuntien ei olisi taloudellisesti järkevää rekrytoida riittävää määrää asiantuntijoita tietohallintoyksikkönsä. Lisäksi tarvittavan kompetenssin vaihtelevuus edellyttäisi laajan osaajajoukon ylläpitoa. Osa kunnista on päätenyt ostamaan myös konsultointiin ja ylläpitoon liittyviä palveluja yrityksiltä. Ensimmäiset palvelukeskusmallin mukaisesti organisoidut toteutukset ovat kuitenkin vasta aluillaan.

Luettelo kuvista

Kuva 1 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	25
Kuva 2 Tutkimuksen lähtökohdat	33
Kuva 3 Esimerkkejä sähköisen asiointipalvelun määrittämisen näkökulmista	68
Kuva 4 Otoksen kuntien ja vastanneiden kuntien luokittelu kuntakokojen mukaan	117
Kuva 5 Mielipiteitä informaatioteknologian hyödyntämisestä palvelutuotannossa	130
Kuva 6 Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon vaikutukset palvelutuotannon prosesseihin	132
Kuva 7 Sähköisten asiointipalvelujen tuotannon käynnistymisen taustalla olevia tekijöitä	133
Kuva 8 Verkkopalveluja ja sähköisiä asiointipalveluja käsittelevien strategioiden tuotanto	134
Kuva 9 Näkemyksiä ja toimintatapoja toimialojen sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta	136
Kuva 10 Sähköisten asiointipalvelujen työvaiheista vastaavat tahot	137
Kuva 11 Yksiköiden/toimialojen osallistuminen sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon	138
Kuva 12 Syitä siihen, miksi yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi ei ole tehty	144
Kuva 13 Kuntien sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon liittyvän yhteistyön myötä saavuttamat edut	145
Kuva 14 Kuntien sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon liittyvään yhteistyöhön liittyneet ongelmat	146

²¹ Sisäasiainministeriöllä on parhaillaan käynnissä JUPA (julkiset palvelut) -hankkeen toinen vaihe, jonka tavoitteena on tuottaa valituissa kunnissa osittain monistettavia sähköisten palvelujen ratkaisuja. Tämä on suuntauksena hyvä, mutta kattaa toki vain uusia hankkeen puitteissa tehtäviä palveluja. Kunnissa on kuitenkin itsenäisesti toteutettu lukuisia jo olemassa olevia joiltain osin monistettavaksi sopivia sähköisiä asiointipalveluja.

Luettelo taulukoista

Taulukko 1 Shannon Howle Schelinin e-governmentin kehitystä ja palveluita määrittävä typologia	63
Taulukko 2 Kyselytutkimuksen otanta ja vastausmäärät valintaperusteittain	116
Taulukko 3 Vastaaajien virkanimekkeet	123
Taulukko 4 Kuntien verkkopalvelujen tarjonta	125
Taulukko 5 Kunnissa toteutetut sekä lähivuosina todennäköisesti toteutettavat sähköiset asiointipalvelut ..	129
Taulukko 6 Kuntien sähköisistä asiointipalveluista päävastuussa olevat tahot	139
Taulukko 7 Kokemukset sähköisten asiointipalvelujen nykyisestä tuotannon mallista	140
Taulukko 8 Kuntien yhteistyökumppanit sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa	142
Taulukko 9 Kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseksi tekemän yhteistyön perusta.....	143
Taulukko 10 Kuntien sähköisten asiointipalvelujen tuotannon perustuminen yhteistyöhön.....	143
Taulukko 11 Tapaustutkimuksen kuntien strategiat ja muut vastaavat dokumentit, perustuu haasteltujen mainitsemiin dokumentteihin	190

Lähteet

Aluehallinnon tietoverkko 2000, hankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriö 5/1999.

Anttiroiko, Ari-Veikko: Tiede, yhteiskunta ja systeemi. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Kallio, Olavi & Rönkkö, Pentti: Systeemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana. Tampereen yliopisto. Tampere 1993.

Arnkil, Erik & Arnkil, Robert & Eriksson, Esa: Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa, sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Raportteja 253. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2002.

Berndtson, Erkki: Poliitikka tieteenä – Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1994.

Building the European information society for us all, Final policy report of the high-level expert group. Employment & social affairs, European Commission. European Communities, 1997.

Burrell, Gibson & Morgan, Gareth: Sociological Paradigms and Organisational Analysis – Elements of the Sociology of Corporate Life. Heinemann Educational Books Ltd. London 1979.

Castells, Manuel: The rise of the network society. Blackwell Publishers Inc. Cambridge 1996.

Castells, Manuel: End of Millenium. Blackwell Publishers Inc. Cambridge 1998.

Castells, Manuel: The Internet Galaxy, Reflexions on the Internet, Business, and Society. Blackwell Publishers Inc. Oxford 2001.

Caves, Roger W.: Responding to the Information Needs of Citizens in an Open Society: The Role of Smart Communities. Teoksessa Mälkiä, Matti & Anttiroiko, Ari-Veikko & Savolainen, Reijo: eTransformation in Governance – New Directions in Government and Politics. Idea Group Publishing. London 2004.

Child, John & Loveridge, Ray: Information Technology in European Services – Towards a Microelectronic Future. Basil Blackwell Ltd. Padstow, Cornwall 1990.

Corbett, Christopher: The Future of Digital Government. Teoksessa Pavlichev, Alexei & David E. Garson: Digital Government: Principales and Best Practices. Idea Group Publishing Inc. United States of America 2004.

Davenport, Thomas: Process Innovation – Reengineering Work through Information Technology. (Ernst&Young, Center for Information Technology and Strategy.) Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts 1993.

Detlor, Brian & Finn, Kim: Towards a Framework for Government Portal Design: The Government, Citizen and Portal perspectives. Julkaisussa Grönlund Åke: Electronic Government: Design, Applications and Management. Umeå University, Sweden. Idea Group Publishing 2002.

Donaldson, Lex: The Contingency Theory of Organizations. Sage Publications. United States of America 2001.

Drucker, Peter F.: Technology, management and society. William Heinemann Ltd. New York 1970.

Duncan, George T & Roehrig, Stephen F: Mediating the Tension Between Information Privacy and Information Access: The Role of Digital Government julkaisussa Garson, David G: Public Information Technology: Policy and Management Issues. Idea Group Publishing. United Kingdom 2003.

Edmiston, Kelly: State and Local e-Government, Prospects and Challenges. American Review of Public Administration, Vol 33 No. 1, March 2003 20-45. Sage Publications 2003.

The e-Government Imperative. OECD e-Government Studies. OECD 2003.

eGovernment in Europe: The State of Affairs. Presented at the eGovernment 2003 Conference, Como, Italy, 7-8- July. Edited by Christine Leitner. European Institute of Public Administration 2003.

Elämänlaatu, osaaminen ja kilpailukyky, Tietoyhteiskunnan strategisen kehittämisen lähtökohdat ja päämäärät. Sitra 1998.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere 1998.

Finland. OECD e-Government Studies. OECD 2003.

Finland Should Build on Past Regulatory Reform to Confront New Challenges. OECD, 13.5.2003.
http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_33735_2510120_1_1_1_1,00.html

Fletcher, Patricia Diamond: The Realities of the Paperwork Reduction Act of 1995: A Government-Wide Strategy for Information Resources Management, julkaisussa Garson, David G: Public Information Technology: Policy and Management Issues. Idea Group Publishing. United Kingdom 2003.

Fountain, Jane E.: Building the Virtual State – Information Technology and Institutional Change. Brookings Institution. Harrisonburg, Virginia, 2001.

Galbraith, Jay: Designing Complex organisations. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. United States of America 1973

Garson, David E.: The Promise of Digital Government. Teoksessa Pavlichev, Alexei & David E. Garson: Digital Government: Principales and Best Practices. Idea Group Publishing Inc. United States of America 2004.

Gaster, Lucy & Squires, Amanda: Providing quality in the public sector : a practical approach to improving public services. Open University Press. Maidenhead 2003.

Grönlund. Åke: Managing Electronic Services – A Public Sector Perspective. Springer-Verlag. London 2000.

Grönlund, Åke: Electronic Government: Design, Applications and Management. Umeå University, Sweden. Idea Group Publishing 2002.

Hallinnon palvelujen rationalisointi ja alueellistaminen. Leminen Mervi & Hynynen Ilkka, Maailmankylä Oy. Sisäasiainministeriö 2002.

Halmeenmäki, Tuomo: Kunta-alan eläkepoistuma 2006-2020. Kuntien eläkevakuutuksen monisteita 1/2005. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki 2005.

Hamel, Jacques & Dufour, Stéphane & Fortin, Dominic: Case study methods. Sage, cop. Newbury Park 1993.

Hammer, Michael & Champy, James: Reengineering – Toiminnan uudelleenrakentaminen. Rastor-Julkaisut. Helsinki 1995.

Hautamäki, Antti: Tehokkaat palveluorganisaatiot: palvelustrategioiden suunnittelumenetelmä ja työkirja. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus. Helsinki 1992.

Hintikka, Kari A. Puheenvuorojen kirjasto. Sitra/163. Helsinki 1998.

Hirvonen, Timo (toim.): Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Suomen Kuntaliitto, ACTA nro 146. Kuntatalon paino. Helsinki 2002.

Hurme, Esko: Tilaa verkossa – Aluerakenne, arki ja tietoyhteiskunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1998.

Hyppönen, Hannele: Tekniikka kehittyä, kehittyvätkö palvelut? Tapaustutkimus kotipalvelujen kehittämisestä teknologiahankkeessa. Stakes, tutkimuksia 134. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2004.

Hyvinvointia tietoteknologiahankkeilla – Hyviksi arvioitujen toimintamallien ja teknisten ratkaisujen käyttöönotto ja juurrutus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2001:11. Edita Oyj, Helsinki 2001.

Hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Valtiovarainministeriö. Julkaisuja 4/2003. Edita prima Oy. Helsinki 2003.

Hänninen, Esko & Koivunen, Mari & Paaso, Pia: Hyvinvointia tietoteknologiahankkeilla - Hyviksi arvioitujen toimintamallien ja teknisten ratkaisujen käyttöönotto ja juurrutus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2001:11. Edita Oyj. Helsinki 2001.

Inoce, Hiroshi & Pierce, John: Information technology and civilization. W.H. Freeman. New York 1984.

Julkisten palvelujen rakenne Suomen suurimmissa kaupungeissa. Suomen Yrittäjät. Helsinki 2003.

Kalathil, Shanthi & Boas, Taylor C.: Open Networks Closed Regimes – The Impact of the Internet of Authoritarian Rule. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C. 2003.

Kallio, Olavi: Systeemitteoria kunnallistieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Kallio, Olavi & Rönkkö, Pentti: Systeemitteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana. Tampereen yliopisto. Tampere 1993.

Kansainvälinen katsaus hallinnon verkkoasiointiin. Sisäasiainministeriön julkaisu 2/1999.

Kast, Fremont & Rosenzweig, James: Contingency Views of Organization and Management. SRA Consulting Editors in Management, Science Research Associates Inc. United States of America 1973.

Keskinen, Auli: Johdanto. Kirjassa: Keskinen, Auli (toim.): Teledemokratia – Tietoverkot ja yhteiskunta. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.

Kiely, Barb, Lane, Greg, Paquet, Gilles & Roy, Jeffrey: e-Government in Canada: Service Online or Public Service Renewal? Julkaisussa Grönlund Åke: Electronic Government: Design, Applications and Management. Idea Group Publishing. Umeå University, Sweden 2002.

King, John L. & Kraemer, Kenneth L.: The Dynamics of Computing. Columbia University Press. United States of America 1985.

Kivelä, Torsti. 4 tulevaisuutta ja kunnat. Suomen kuntaliitto. Helsinki 1998.

Kivelä, Susanna & Mannermaa, Mika: Kuntien tulevaisuus – Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Suomen kuntaliitto, ACTA nro 102. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1999.

Kiviniemi, K. 2001. Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. toim. Aaltola, J. & Valli, R. Chydenius-Instituutin julkaisuja 2/2001. PS-kustannus. Jyväskylä 2001.

Kohti hallittua murrosta – julkiset palvelut uudella vuosituhanella. Ehdotus julkisen hallinnon sähköisen asiointin toimintaohjelmaksi 2002-2003. Hallinnon sähköisen asiointin jaosto, Tietoyhteiskunta-asiointin neuvottelukunta. Valtiovarainministeriö 2001.

Kohti tietoyhteiskuntaa – Julkisten verkkopalvelujen kehittämisen lähtökohdat. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 1/2000.

Kuluttajat ja multimediapalvelut. Digitaalisen median raportti 1/1997. Tekes, teknologian kehittämiskeskus. Helsinki 1997.

Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen, kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2005. Valtioneuvoston kanslia 2005.

Kuntien tulevaisuus, Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.

Kytö, Hannu & Aatola, Leena & Tuorila, Helena: Palvelut tietoyhteiskunnassa – tutkimuskokonaisuuden loppuraportti. Kuluttajatutkimuskeskus 2004.

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta – hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös. Oy Edita Ab. Helsinki 1998.

Laitinen, Hanne: Havainnointitutkimuksen perinteiset koulukunnat. Kuopion yliopisto. Kuopio 1998.

Lawrence, Paul R. & Lorch Jay W.: Organization and Environment – Managing Differentiation and Integration. Harvard University, Boston 1967.

Leenes, Ronald E.: The Enschede Virtual Public Counter: Ole 2000 - A Case Study. Julkaisussa Grönlund Åke: Electronic Government: Design, Applications and Management. Umeå University, Sweden. Idea Group Publishing 2002.

Lenk, Klaus & Traunmüller, Roland & Wimmer, maria: The Significance of Law and Knowledge for Electronic Government. Teoksessa Grönlund, Åke: Electronic Government: Design, Applications and Management. Idea Group Publishing. London 2002.

Linturi, Risto & Mannermaa, Mika ja Hannula, Ilkka. Tietoyhteiskunta 2005, Muuttujat ja skenaariot. Sitra 184. Helsinki 1998.

Local e-eovernment now: a worldwide view 2002. Improvement & Development Agency (IDeA) & Society of Information Technology management (Socitm) 2002.

Luhmann, Niklas: Ecological Communication. Polity Press. Cornwall, Great Britain 1989. Julkaistu 1996.

Machintosh, Ann, Davenport, Elisabeth, Malina, Anna & Whyte. Angus: Technology to Support Participatory Democracy. Julkaisussa Grönlund Åke: Electronic Government: Design, Applications and Management. Idea Group Publishing. Umeå University, Sweden 2002.

Majoinen, Kaija & Sahala, Heli & Tammi, Terhi: Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen. Suomen Kuntaliitto, sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntatalon paino. Helsinki 2003.

Masuda, Yoneji: The Information Society, as Post-Industrial Society. World Future Society. United States of America 1981.

Millard, Jeremy: ePublic services in Europe: past, present and future – Research findings and new challenges. Paper for IPTS. Danish Technological Institute. 2003. <http://www.teknologisk.dk/english/7869>.

Mintzberg, Henry: The Structuring of Organizations, A Synthesis of the Research. Prentice-Hall International, Inc. United States of America 1979.

Mintzberg, Henry & Quinn, James Brian & Ghoshal, Sumantra: The Strategy Process, Revised European Edition. Prentice Hall Europe. Hertfordshire 1998.

Moon, Jae E.: The Evolution of E-Government among Municipalities: Rethoric or Relity. Teoksessa Public Administration Review, 424-433. July/August 2002, Vol.62, No 4.

Morgan, Gareth: Images of Organization, the Executive Edition. Sage Publications. United States of America 1997.

Morris, Daniel & Brandon, Joel: Liiketoimintaprosessien uudistaminen, Re-engineering. WSOY:n Graafiset laitokset. Juva 1994.

Muistio tietoyhteiskuntaohjelmalle suomalaisten tieto- ja viestintatekniikan käytöstä ja siihen suhtautumisesta marraskuussa 2005. Tilastokeskus 2005.

Mäensivu, Vesa: Ikääntyvien viestintävalmiudet ja digitaalinen epätasa-arvo. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Helsinki 2002. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2003.

Malkiä, Matti & Savolainen, Reijo: eTransformation in Government, Politics and Society: Conceptual Framework and Introduction. Teoksessa Malkiä, Matti & Anttiroiko, Ari-Veikko & Savolainen, Reijo: eTransformation in Governance – New Directions in Government and Politics. Idea Group Publishing. London 2004.

Negroponte, Nicholas: Digitaalinen todellisuus. Kustannusyhtiö Otavan painolaitokset. Keuruu 1996.

Nora, Simon & Minc, Alain: The Computerization of society. A Report to the President of France. The MIT Press. Halliday Lithograph Corp., USA, 1980 (ranskankielinen painos vuonna 1978)

Omin voimin, yhdessä, ostaen – Kunnan omaa teknisten palvelujen tuotantoa täydentäviä vaihtoehtoja. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki 2001.

Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer: Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy. Vantaa 2001.

Paija, Laura kirjassa Ollus, Martin & Ranta, Jukka & Ylä-Anttila Pekka (toim.): Yritysverkostot – kilpailua tiedolla, nopeudella ja joustavuudella. Julkaisija: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Taloustieto Oy. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa 1998.

Pavlichev, Alexei & David E. Garson: Digital Government: Principales and Best Practices. Idea Group Publishing Inc. United States of America 2004.

Porter, Michael E.: Strategy and the Internet, julkaisussa Harvard Business Review. March 2001.

Pystynen, Erkki: Prosessi-reengineering – Prosessien systemaattinen uudelleenrakentaminen. Rastor-Julkaisut. Helsinki 1996.

Roberts, Karlene H & Grabowski, Martha: Organizations, Technology and Structuring.

Roberts, Lon: Prosessi- reengineering – Prosessien systemattinen uudelleenrakentaminen. Rastor-Julkaisut. Helsinki 1996.

The Role of eGovernment for Europe's Future. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2003) 567. Commission of the European Communities 2003

Saarenpää, Tero & Tiainen, Tarja: Kuntalaisten kokemuksia sähköisten julkispalvelujen piloteista. Department of Computer Sciences, University of Tampere, B-2004-9. Tampere 2004.

Salminen, Ari: Hallintotiede – Organisaatioiden hallinnolliset perustet. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1993.

Scott, Richard: Organizations – Rational, Natural and Open Systems. Prentice-Hall International Inc.. Englewood Cliffs 1992.

Selvitys julkisten verkkopalvelujen laatukriteereistä. Valtiovarainministeriö 2/2003. Edit Oyj. Helsinki 2003.

Seneviratne, Sonel J.: Information Technology and Organizational Change in the Public Sector. Teoksessa Garson, David G: Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends. Idea Group Publishing. London 1999.

Schelin, Shannon: E-Government: An Overview, julkaisussa Garson, David G: Public Information Technology: Policy and Management Issues. Idea Group Publishing. United Kingdom 2003.

Siitonen Pentti (toim.) & Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryyänen, Aimo Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2003.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan verkkoasioinnin kehittämissuunnitelma 2002-2005. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2001.

Slevin, James. The Internet and Society. Polity Press, Cambridge. Printed in Great Britain by Atheneum Press Ltd, Gateshead, Tyne & Wear. 2000.

Sproull, Lee & Kiesler, Sara: Connections – New Ways of Working in the Networked Organization. MIT Press. United States of America 1991.

Suomi eEuroopassa, Raportti Liikenne- ja viestintäministeriölle 28.2.2001. Accenture.

Stefik, Mark: The Internet Edge, Social, Legal and Technological Challenges for a Networked World. The MIT Press. United States of America 1999.

Strauss, Anselm & Corbin Juliet: Basics of qualitative research : grounded theory procedures and techniques. Sage Publications. United States of America 1990.

Swiss, James: Information Technology as a Facilitator of Result-Based Management in Government, julkaisussa Garson, David G: Public Information Technology: Policy and Management Issues. Idea Group Publishing. United Kingdom 2003.

Syrjälä, Leena & Ahonen, Sirkka & Syrjaläinen, Eija & Saari, Seppo: Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä. Helsinki 1995.

Systems and Services for the Citizen – Synopses of Research Projects. Applications relating to Administrations. Information Society Technologies Programme. European Commission,

Community Reserch. European Communities 2002. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

Sähköinen asiointi valtioneuvostossa – Esiselvitys. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki 2001.

Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa. Euroopan yhteisöjen komissio. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. [SEC(2003) 1038] Bryssel, 26.9.2003 KOM(2003) 567 lopullinen. http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2003/com2003_0567fi01.pdf

Tat-Kei Ho, Alfred: Reinventing Local Governmants and the E-Government Initiative. Public Administration Review. 434-441. July/August 2002, Vol. 62, No 4.

Taavila, Antti: Kuntien verkkopalvelut. Tampereen yliopiston tietoyhteiskunnantutkimuskeskus, työraportteja14/2000. Tampereen yliopisto 2000.

Tieto- ja viestintäteknikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2005. Edita Oyj. Helsinki 2005.

Tietoteknologian käytön edistäminen sosiaalihuollossa – hankesuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2005.

Tietoyhteiskunta. TietoyhteisKUNTA-foorumi 2003. Suomen Kuntaliitto 2003.

Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan raportti hallitukselle 20.6.2001. Valtiovarainministeriö. Edita Oyj. Helsinki 2001.

Tietoyhteiskuntapolitiikan haasteita 2003-2007 – Tulevaisuuskatsaus. Liikenne- ja viestintäministeriö 2003.

Tulevaisuuden verkottuva Suomi. Tietoyhteiskuntaneuvoston raportti hallitukselle. Valtioneuvoston kanslia. Painoprisma Oy. Turku 2005.

Tuorila, Helena & Kytö, Hannu: Yhteistyöllä Parempaan palveluun? Kuntapäätäjien näkemykset kunnan nykyisestä ja tulevasta palvelutarjonnasta. Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 2003:7.

Valanta, José (toim.): Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintatavat. Suomen Kuntaliito. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki 1999.

Valli, Raine: Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1: Metodien valinta ja aineiston keruu. PS-kustannus. Jyväskylä 2001.

Valmiudet verkkopalveluun – Veturi-projektin kyselytutkimus paikallishallinnon työntekijöille. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 2/2000.

Valtion tietohallinnon ohjaus ja organisointi. Valtioneuvoston kanslian raportteja 6/2004. Valtioneuvoston kanslia 2004.

Webster Frank: Theories of the Information Society. Routledge. London 2002.

West, Darrell M.: E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. Public Administration Review. January/February 2004, Vol, 64, No 1. S. 15-27.

World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York 2003.

Lait

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa 30.12.1999

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13

Www-sivut

Sisäasiainministeriö: <http://www.intermin>, 10.2.2004

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, JUHTA: <http://www.intermin.fi/juhta>, 20.2.2006

Tietoyhteiskuntaohjelma: <http://www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi>

Lomake.fi: <http://www.lomake.fi>

Yrityssuomi: <http://www.yrityssuomi.fi>

The World Bank: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>, 29.10.2003

Hyrinet – Hyvinkään-Riihimäen seudun portaali: <http://www.hyrinet.fi>

Kopteri – Vammala, Äetsän, Mouhijärven ja Sudennimen alueportaali: <http://www.kopteri.fi>

Lauttasaaren kaupunginosa: <http://www.lauttasaari.fi>

Säynätsalon kaupunginosa: <http://www.jyvaskyla.fi/saynatsalo>

Viialan kylä: <http://www.viiala.net>

Kurtakon kylä: <http://www.kurtakko.fi>

LIITE 1

23.4.2004

Hyvä vastaanottaja,

Käsillä olevassa kyselyssä kartoitetaan kuntien sähköisiä asiointipalveluita, niiden toteutusta ja kehittämistä. Kyselyn toteuttaa Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. Tulokset raportoidaan osana YTM Mia Toivasen väitöskirjatyötä.

Kyselyn tuloksia käytetään myös sähköisten asiointipalveluiden kehittämiseen. Vastauksenne on hyvin tärkeä.

Pyydämme palauttamaan vastauksenne 7.5.2004 mennessä oheisella palautuskuorella. Tämä lomake on osoitettu kuntanne verkkopalveluiden sekä mahdollisten sähköisten asiointipalveluiden strategisesta suunnittelusta vastaavalle henkilölle. Mikäli ette mielestänne ole sopiva henkilö vastaamaan, pyydämme teitä välittämään lomakkeen oikealle henkilölle kunnassanne.

Lisätietoja kyselystä ja tutkimuksesta voi kysyä Mia Toivaselta: mia.toivanen@uta.fi, puh. 040 566 7536

Ystävällisin terveisin ja vastauksestanne jo ennalta kiittäen,

Arto Haveri
professori
Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos

Marko Puttonen
kehittämisjohtaja
Sisäasiainministeriö

Mia Toivanen
tutkija
Tampereen yliopisto

Kuntien sähköisiä asiointipalveluita koskeva kysely

Ohje: Olkaa hyvä, ja arvioikaa seuraavia sähköisiin asiointipalveluihin liittyviä kysymyksiä ja väittämiä oman kuntanne näkökulmasta. Ympyröikää valitsemanne vastausvaihtoehto, mikäli kysymyksessä ei pyydetä arvottamaan väittämiä. Lomakkeessa on myös muutamia avoimia kysymyksiä, joihin pyydän vastaamaan lyhyesti.

Tässä lomakkeessa sähköisillä asiointipalveluilla tarkoitetaan informaatio- ja viestintäteknologian (mm. internet ja matkapuhelin) välityksellä tarjottavia vuorovaikutteisia kuntalaisille suunnattuja palveluita. Sähköisiä asiointipalveluita ovat mm. sähköiset neuvonta- ja ajanvarauspalvelut sekä sähköiset kirjastopalvelut. Yksisuuntaiset informaatiopalvelut (mm. kuntatietoa tarjoavat verkkosivut) eivät ole sähköisiä asiointipalveluita.

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

4. Vastaajan ammattinimeke _____

5. Kunta ja kuntanumero _____

6. Vastaajan kunnan koko

- 6.2. -3000 asukasta
- 6.3. 3001-5500 asukasta
- 6.4. 5501-10000 asukasta
- 6.5. 10001-20000 asukasta
- 6.6. 20001-45000 asukasta
- 6.7. 45001 - asukasta

KUNNAN SÄHKÖISET ASIOINTIPALVELUT

4. Mitä kuntanne verkkopalvelut tarjoavat?

Valitkaa alla olevien väittämien vaihtoehtoista sopivin tai sopivimmat.

- 4.2. Informaatioita kunnasta ja sen toiminnasta
- 4.3. Lomakkeita, joilla kuntalainen voi jättää palautetta kunnan toiminnasta
- 4.4. Asiointilomakkeita, jotka käyttäjä voi itse tulostaa, täyttää ja lähettää postitse tai viedä asianomaiselle viranomaiselle
- 5.4. Asiointilomakkeita, jotka käyttäjä voi itse täyttää verkossa ja lähettää ne sähköisesti kunnan viranomaiselle
- 5.5. Vuorovaikutteisia palveluita, joiden avulla käyttäjä voi mm. kysyä neuvoa viranomaiselta tai varata asiointiajan saaden vastauksen sähköisesti niin halutessaan

5. Miten informaatioteknologian mahdollistamia teknologisia sovelluksia tulisi mielestänne käyttää kuntanne palvelutuotannossa? Arvioikaa seuraavia väittämiä asteikolla 1-5: 1=täysin samaa mieltä, 2=jokseenkin samaa mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä.

	1	2	3	4	5
4.1. Ei voida, palvelutuotanto tulee hoitaa totuttuun tapaan.					
4.2. Palvelutuotantoa voidaan tukea informaatioteknologian välinein palveluiden virastoissa tapahtuvassa tuotannossa eli ns. back-office toiminnoin.					
4.3. Osa kuntalaisten käyttöön suunnatusta palvelutuotannosta,					

- mm. neuvonta- ja ajanvaraustoiminnot voidaan hoitaa sähköisin tuotantomuodoin.
- 4.4. Palvelutuotantoa tulee pyrkiä sähköistämään niiltä osin kuin vain on mahdollista, sekä back-office toiminnoissa että kuntalaisille näkyvissä palveluissa.

6. Mikäli kuntanne on tuottanut sähköisiä asiointipalveluita, niin mainitkaa 1-3 tärkeintä kuntanne tuottamaa ja käytössä olevaa sähköistä asiointipalvelua.

6.1. _____

6.2. _____

6.3. _____

7. Mikäli kuntanne suunnittelee sähköisten asiointipalveluiden tuotantoa, niin mainitkaa 1-3 seuraavan kahden vuoden kuluessa todennäköisesti toteutettavaa sähköistä asiointipalvelua.

7.1. _____

7.2. _____

7.3. _____

4. Mikäli kuntanne on tuottanut sähköisiä asiointipalveluita, niin ovatko ne olleet sisällöltään:
Valitkaa alla olevien väittämien vaihtoehdoista sopivin tai sopivimmat.

- 4.2. ainoastaan kunnan lakisääteiseen palvelutuotantovelvollisuuden alaan kuuluvia (mm. terveydenhuolto, perusopetus)
- 4.3. pääosin kunnan lakisääteiseen palvelutuotantovelvollisuuden alaan kuuluvia
- 4.4. ainoastaan ns. lisäarvopalveluita eli kunnan lakisääteiseen palvelutuotantovelvollisuuteen kuulumattomia palveluja (mm. venepaikkojen vuokraus)
- 4.5. pääosin kunnan lakisääteiseen palvelutuotantovelvollisuuteen kuulumattomia palveluja eli ns. lisäarvopalveluita
- 4.6. tasapuolisesti sekä kunnan lakisääteiseen palvelutuotantovelvollisuuteen sisältyviä palveluita että siihen kuulumattomia palveluita eli ns. lisäarvopalveluita.

5. Minkä toimialan tai yksikön palvelualan piiriin kuntanne toteuttamat tai lähitulevaisuudessa toteutettavat sähköiset asiointipalvelut ovat kuuluneet?

Arvioikaa seuraavia väittämiä asteikolla 1-3: 1=voimakkaasti, 2=jonkin verran, 3=eivät laisinkaan

	1	2	3
9.1. Hallintoyksikkö/-henkilöt			
4.2. Sosiaali- ja terveystoimi			
4.3. Ympäristö- ja tekninen toimi			
4.4. Opetus- ja kulttuuritoimi			
4.5. Asunto- ja kiinteistötoimi			
4.6. Elinkeinotoimi			
4.7. Jokin muu toimiala, mikä? _____			

5. Miten sähköisten asiointipalveluiden tuotannon käynnistymistä kunnassanne voi kuvata?

Arvioikaa seuraavia väittämiä asteikolla 1-5. Arvioikaa seuraavia mahdolliseen yhteistyöhön liittyviä väittämiä asteikolla 1-5: 1=täysin samaa mieltä, 2=jokseenkin samaa mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä.

	1	2	3	4	5
10.1. Sähköisten asiointipalveluiden kehitys alkoi yhden henkilön tai muutaman henkilön innostuksesta ja aktiivisesta innovoinnista.					
5.2. Alkuvaihetta leimasi vain pienen ryhmän piiriin keskittynyt asiantuntemus.					
8.1. Sähköisten asiointipalveluiden suunnittelu ja toteutus käynnistyi strategian tuotannolla.					
8.1. Kimmoke sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseen lähti lähikuntien toiminnasta, lähikuntien verkkopalvelut toimivat esikuvina.					
8.1. Kimmoke sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseen tuli joltain ulkopuoliselta taholta (joku muu kuin lähikunnat) Mistä? _____					
8.1. Ajatus sähköisten asiointipalveluiden tuotannosta syntyi kunnan omassa piirissä.					

8. Mikäli kuntanne tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita, niin ovatko ne muuttaneet kuntanne palvelutuotannon prosesseja? Arvioikaa seuraavia väittämiä asteikolla 1-5: 1=täysin samaa mieltä, 2=jokseenkin samaa mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä.

	1	2	3	4	5
11.1. Sähköisen palvelutuotannon vaikutuksia on vielä liian aikaista arvioida.					
10.0. Palvelutuotanto ei ole muuttunut lainkaan sähköisten asiointipalvelujen käyttöönoton myötä. Palvelut tuotetaan totuttuun tapaan.					
10.0. Sähköisten palveluiden tuotanto on muuttanut henkilöstön työtehtäviä ja tätä kautta tuotantoyksiköiden ja/tai organisaatioiden rakenteita.					
10.0. Sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi on muodostettu uusia yhteistyöelimiä kunnan sisällä.					
10.0. Sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi on muodostettu uusia yhteistyöelimiä kunnan ulkopuolisten organisaatioiden kanssa (ei kunnat)					
10.0. Sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseksi on muodostettu uusia yhteistyöelimiä muiden kuntien kanssa.					
10.0. Sähköiset asiointipalvelut ovat muuttaneet palvelutuotannon prosesseja jollain muulla tavalla, miten? _____					

KUNNAN VERKKOPALVELUITA JA SÄHKÖISIÄ AISOINTIPALVELUITA KÄSITTELEVÄT STRATEGIAT

10. Mitkä seuraavat kuntanne strategioita käsittelevät väittämät pitävät kuntanne osalta paikkansa?

- 10.0. Kunnalla ei ole verkkopalveluita tai sähköisiä asiointipalveluita käsitteleviä strategioita.
- 10.0. Kunnalla on verkkopalveluita tai sähköisiä asiointipalveluita koskevia suunnitelmia, jotka eivät ole sisällöltään strategian tasoisia.
- 10.0. Verkkopalveluita tai sähköisiä asiointipalveluita käsittelevä strategia on suunniteltu tuotettavaksi lähitulevaisuudessa.
- 10.0. Kunnalla on kaikkia verkkopalveluita yleisesti käsittelevä strategia.
- 10.0. Kunnalla on sähköisiä asiointipalveluita koskeva strategia.

10. Onko verkkopalveluita tai sähköisiä asiointipalveluita koskeva strategia tuotettu yhdessä jonkin kunnan ulkopuolisen organisaation kanssa? Jos on, käsitteleekö strategia verkkopalveluita yleisesti vai ainoastaan sähköisiä asiointipalveluita ja minkä organisaation kanssa se on tuotettu?

7. **Onko verkkopalveluita tai sähköisiä asiointipalveluita käsittelevä strategia sisällytetty johonkin toiseen strategiaan? Jos on, niin käsitteleekö strategia verkkopalveluita yleisesti vai ainoastaan sähköisiä asiointipalveluita ja minkä strategian yhteyteen se on liitetty?**
-
-
-

SÄHKÖISTEN ASIOINTIPALVELUIDEN TUOTANTO KUNNASSA

Kysymyksiin 13 – 26 vastaaminen edellyttää että kuntanne tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita yksin tai yhteistyössä jonkin tahon kanssa. Jos ette mielestänne voi vastata mainittuihin kysymyksiin, niin olka hyvä ja siirtykää suoraan lomakkeen loppuosaan kysymykseen 27.

8. **Mikäli kuntanne tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita, niin miten kunnassanne nähdään toimialojen rooli sähköisten asiointipalveluiden tuotannossa?**

Arvioikaa seuraavia väittämiä asteikolla 1-5: 1=täysin samaa mieltä, 2=jokseenkin samaa mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä.

	1	2	3	4	5
15.1. Kaikilla toimialoilla sähköisten asiointipalveluiden tuotanto ei ole luontevaa, niitä ei tarvita kaikilla toimialoilla.					
8.2. Kaikki toimialat eivät ole aktiivisia sähköisten asiointipalveluiden tuottajia ja ylläpitäjiä.					
8.3. Sähköiset asiointipalvelut tukevat luontevasti kaikkien toimialojen palvelutuotantoa.					
8.4. Sähköisten asiointipalveluiden tuotanto on jokaisen toimialan omasta aktiivisuudesta ja osaamisesta kiinni.					
8.5. Vastuu sähköisistä asiointipalveluista on ohjautunut asiasta kiinnostuneelle yksikölle / kiinnostuneille yksiköille.					
8.6. Kunnassa varmistetaan hallinnollisin toimenpitein, että jokainen toimiala toteuttaa tarpeelliset sähköiset asiointipalvelut.					
8.7. Jokainen toimiala toteuttaa omat sähköiset asiointipalvelunsa itsenäisesti.					
8.8. Yksiköt ovat tehneet keskenään yhteistyötä sähköisten asiointipalveluiden tuottamisessa.					
8.9. Yksiköiden sähköisten asiointipalveluiden tuotantoa koordinoidaan aktiivisesti.					

9. **Mikäli kuntanne tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita, niin mitkä yksiköt/toimialat ovat osallistuneet sähköisten asiointipalveluiden tuotantoon?**

Arvioikaa seuraavia väittämiä asteikolla 1-3: 1=osallistuneet aktiivisesti, 2=osallistuneet jonkin verran, 3=eivät ole osallistuneet lainkaan

	1	2	3
16.1. Sosiaali- ja terveystoimi			
9.2. Ympäristö- ja tekninen toimi			
9.3. Opetus- ja kulttuuritoimi			
9.4. Asunto- ja kiinteistötoimi			
9.5. Elinkeinotoimi			
9.6. Hallintoyksikkö/-henkilöt			
9.7. Tietohallintoyksikkö			
9.8. Viestintäyksikkö			
9.9. Jokin muu yksikkö/toimiala, mikä? _____			

10. Millä toimialalla tai yksiköllä tai kenellä viranomaisella on päävastuu kuntanne sähköisten asiointipalveluiden tuottamisesta?

11. Mitä kokemuksia kunnalla on nyt käytössä olevasta sähköisten asiointipalveluiden tuotannon mallista? Valitkaa alla olevien kysymysten vaihtoehdoista sopivin tai sopivimmat.

- 10.0. Toteutustapa on todettu hyväksi, ei ole tarvetta muuttaa.
 - 10.0. Osallistuvien yksiköiden määrä on liian pieni, verkkopalveluiden tuotantoon tulisi osallistua muitakin yksiköitä.
 - 10.0. Osallistuvien yksiköiden/toimialojen määrä on liian suuri, verkkopalvelut olisi parempi tuottaa pienemmällä osallistujamäärällä.
 - 10.0. Osallistuvien yksiköiden tarpeet ja tavoitteet ovat yhteneväiset ja ne tukevat toisiaan.
 - 10.0. Osallistuvien yksiköiden tarpeiden ja intressien ristiriidat vaikeuttavat yhteisten tavoitteiden muodostamista ja niiden saavuttamista.
 - 10.0. Muita kokemuksia, mitä _____
-

SEUDULLINEN YHTEISTYÖ

18. Onko kuntanne tehnyt yhteistyötä sähköisten asiointipalveluiden tuottamisessa jonkin tahon kanssa? Valitkaa alla olevien kysymysten vaihtoehdoista sopivin tai sopivimmat.

- 18.0. Ei ole tehnyt yhteistyötä minkään tahon kanssa
 - 18.0. Yhden kunnan kanssa
 - 18.0. Kahden tai useamman kunnan kanssa
 - 18.0. Kaikkien seutukunnan kuntien kanssa
 - 18.0. Maakuntaliiton kanssa
 - 18.0. Jonkun valtiohallinnon organisaation kanssa, minkä? _____
 - 18.0. Jonkun yksityisen tahon kanssa, minkä? _____
-

18. Mikäli kuntanne toimii yhteistyössä jonkin kuntanne ulkopuolisen tahon kanssa sähköisten asiointipalveluiden toteuttamiseksi, niin kuvaile yhteistyö luonnetta. Perustuuko se vapaamuotoiseen yhteistyöhön, sopimukseen, kuntayhtymään tai johonkin muuhun yhteistyömuotoon?

18. Jos kuntanne on tehnyt yhteistyötä sähköisten asiointipalveluiden toteuttamisessa joidenkin sen ulkopuolisten tahojen kanssa, niin perustuuko kyseinen yhteistyömuoto johonkin aiempaan yhteistyöhön?

- 18.0. Kyllä
- 18.0. Ei

18. Onko kunnallanne suunnitelmia kuntanne ulkopuolisten tahojen kanssa tehtävän yhteistyön suhteen?

18. Mikäli kuntanne on toiminut yhteistyössä kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa, mitä etuja kuntanne on saavuttanut yhteistyöstä? Arvioikaa seuraavia mahdolliseen yhteistyöhön liittyviä väittämiä asteikolla 1-5: 1=täysin samaa mieltä, 2=jokseenkin samaa mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä.

	1	2	3	4	5
23.1. Muilta osapuolilta saatua tietotaitoa suunnittelu- ja toteutusvaiheessa					
22.1. Muilta osapuolilta saatua teknologiaan liittyvää apua ja tukea					
22.1. Muilta osapuolilta saatua palveluiden ylläpitoon liittyvää tukea					
22.1. Taloudellinen säästö					
22.1. Kunnan esiintyminen osana koalitiota on mahdollistanut aiempaa paremmat neuvotteluasetelmat koalition ulkopuolisten tahojen kanssa.					
22.1. Kunnan imagon kohentuminen aiempaa laajemman alueellisen tai valtakunnallisen näkyvyyden myötä.					
22.1. Sähköisten asiointipalveluiden tuotannon myötä on syntynyt yhteistyötä myös muiden asioiden puitteissa.					
22.1. Jokin muu etu, mikä? _____					

22. Miten sähköisten asiointipalveluiden suunnittelu- ja tuotantoprosessit on toteutettu? Valitkaa jokaisen numeroidun tuotantovaiheen toteutustapa rastittamalla jokin viidestä vaihtoehdosta.

	toteutetaan kunnassa	toteutetaan seutukuntien yhteistyönä	toteutetaan lähikuntien yhteistyönä (ei koko seutukunta)	toteutetaan maakuntatason yhteistyönä	ulkoistettu yritykselle
23.0. Tarpeiden määrittäminen					
23.0. Suunnittelu					
23.0. Strategian tuotanto					
23.0. Sisällön tuotanto					
23.0. Tekninen toteutus					
23.0. Tekniset hankinnat					
23.0. Sisällön ylläpito					
23.0. Kunnan viranomaisten koulutus					
23.0. Tiedottaminen kuntalaisille					

23. Mikäli kuntanne on toiminut yhteistyössä kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa, niin onko tähän yhteistyöhön liittynyt jotain ongelmia? Jos, niin mitä? Arvioikaa seuraavia mahdolliseen yhteistyöhön liittyviä väittämiä asteikolla 1-5: 1=täysin samaa mieltä, 2=jokseenkin samaa mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä.

25.1.	Yhteistyöhön ei ole liittynyt mitään ongelmia.					
24.1.	Yhteistyö ei ole sujunut jo aiemmin syntyneiden, olemassa olleiden ristiriitojen takia.					
24.1.	Verkkopalveluihin liittyvässä yhteistyössä on ilmennyt ristiriitoja, joita ei aiemmin ole ollut.					
24.1.	Yhteistyö ei ole ollut tasavertaista, yksi tai useampi osapuoli on ollut passiivinen.					
24.1.	Yhdellä tai useammalla osapuolella on ollut muita osapuolia vahvempi rooli.					
24.1.	Yksi tai useampi osapuoli hyötyy yhteistyöstä muita enemmän.					
24.1.	Yksi tai useampi osapuoli saa yhteistyön myötä syntyvän hyödyn, vaikka osapuolen/osapuolien yhteistyöhön tuoma panos on muita pienempi.					
24.1.	Yhteistyöhön on liittynyt muita ongelmia, mitä? _____					

24. Jos yhteistyötä kunnan ulkopuolisen tahon kanssa ei ole tehty, niin miksi ei? Arvioikaa seuraavia mahdolliseen yhteistyöhön liittyviä väittämiä asteikolla 1-5: 1=täysin samaa mieltä, 2=jokseenkin samaa mieltä, 3=en osaa sanoa, 4=jokseenkin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä.

24.0.	Yhteistyö ei ole ollut tarpeellista, tarvittavat palvelut on ollut tarkoituksenmukaista tuottaa oman kunnan voimin.					
24.1.	Yhteistyöstä verkkopalveluiden suunnittelun ja tuotannon puitteissa on ollut aiemmin kielteisiä kokemuksia.					
24.1.	Muihin asioihin liittyvästä yhteistyöstä on ollut aiemmin kielteisiä kokemuksia, niinpä yhteistyötä verkkopalveluiden suhteen ei ole haluttu toteuttaa.					
24.1.	Yhteistyötä on suunniteltu, mutta sitä ei ole vielä toteutettu.					
24.1.	Jokin muu syy, mikä? _____					

24. Onko mielessänne muita kuntanne sähköisiin asiointipalveluihin liittyviä kommentteja, joita haluaisitte kertoa?

Kiitos vaivannäöstänne!

Vastaan mielelläni mahdollisiin tutkimusta koskeviin kysymyksiin,
 Mia Toivanen
 puh. 040 566 7536
 mia.toivanen@uta.fi

Väitöskirjatutkimus
Mia Toivanen

Syksy 2004

Case-tutkimuksen haastattelujen runko

ALKUVAIHET JA KÄYNNISTYMINEN

- Miten syntyi ajatus tai päätös sähköisten asiointipalvelujen tuotannosta?

KEHITYSTYSTILANNE

- Mitä sähköisiä asiointipalveluja kunnalla on tällä hetkellä käytössä?
- Onko kunnalla ollut sähköisiä asiointipalveluja, joita ei ole enää käytössä?
 - Miksi ei enää, (pilotti tms.) kokemukset

SÄHKÖISET PALVELUT KUNNASSA

- Miten kuvailisitte sähköisten asiointipalvelujen roolia kunnassanne?
- Mihin kunnan toimintoihin rinnastaisitte tai liittäisitte sähköisten asiointipalvelujen tuottamisen?
- Pidetäänkö sähköisiä asiointipalveluja ennen kaikkea investointeina, lisätyönä?
- Miksi sähköisiä asiointipalveluja tuotetaan kunnassa
- Mitä sähköisten asiointipalvelujen myötä tavoitellaan, toivotaan savutettavan?
 - Onko seuraavien asioiden tavoittelusta puhuttu sähköisten asiointipalvelujen tuotannon suunnittelussa
 - taloudellisuus
 - tehokkuus
 - palvelun laadun parantaminen
 - tietoyhteiskuntakehityksen mukana pysyminen
 - kunnan imagon kohentuminen
 - Onko saavutettuja hyötyjä todennettu jotenkin?

SUUNNITELMAT JA STRATEGIAT

- Onko kunnalla verkkopalveluita yleisesti koskevaa suunnitelmaa tai strategiaa?
- Onko kunnalla sähköisiä asiointipalvelujen koskevaa suunnitelmaa tai strategiaa?
 - Ovatko suunnitelmat tai strategiat koko kuntaa koskevia?
 - Onko kunnan toimialoilla omia suunnitelmia tai strategioita?

- Sisältyvätkö sähköisiä asiointipalveluja koskevat suunnitelmat tai strategiat johonkin toiseen asiakirjaan?
- Onko suunnitelma kunnan oma, itse laatima vai onko toteutettu yhteistyössä jonkin tahon kanssa?
- Missä päätös suunnitelmat tai strategian tuotannosta on tehty?
- Mikä taho tai ketkä henkilöt suunnitelman ovat laatineet?
- Onko suunnitelma tai strategia vaikuttanut työskentelyyn?
 - Onko kehitystä ohjattu suunnitelman tai strategian mukaisesti?
 - Kenen vastuulla täytäntöönpano on?
 - Jos ei ole vaikuttanut, niin miksi ei?
- Onko kunnalla suunnitelmia suunnitelmien tai strategian tuotannon suhteen?

TOTEUTUS

- Kyselyssä viitataan, että xxx toimialat osallistuvat sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon kunnassanne miten kuvailisitte näiden roolia ja työnjakoa?
- Toimialojen / yksiköiden roolit ja aloitteellisuus
 - Tulevatko ajatukset sähköisten asiointipalvelujen tuottamiseen toimialoilta itseltään?
 - Onko sähköisten asiointipalvelujen suhteen passiivisten yksiköiden toimintaan puututtu?
 - Kuinka itsenäisesti yksiköt voivat toimia sähköisiin asiointipalveluihin liittyvissä asioissa?
 - Miksi tietyt toimialat / yksiköt ovat ottaneet vastuullisen tai innovatiivisen roolin?
- Miten vastuutus on hoidettu?
 - Onko jollain toimialalla tai yksiköllä päävastuu?
 - Jos, niin miten ilmenee?
 - Jos hajautettu vastuu niin koordinoidaanko tuotantoa?
- Kunnan toimialojen yhteistyö
 - Tekevätkö kunnan toimialat yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa keskenään?
 - Tekevätkö kaikki toimialat?
 - Onko osa toimialoista muita haluttomampia yhteistyöhön?
 - Onko ollut havaittavissa eri toimialojen toimintojen myötä syntyneitä päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia? Esim. teknologisiin valintoihin liittyen
 - Mitä seurauksia toimialojen välisestä yhteistyöstä tai sen tekemättömyydestä on ollut?
- Ovatko taloudelliset tekijät vaikuttaneet kuntanne sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon?
 - Resurssien puute
 - Tavoitellaan taloudellisia hyötyjä

TOTEUTUS – YHTEISTYÖ

- Onko organisaatio tehnyt yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tuottamisessa jonkin sen ulkopuolisen organisaation kanssa?
 - Jos kyllä, niin:
 - kenen kanssa on tehty yhteistyötä
 - mitä yhteistyössä on toteutettu
 - milloin
 - Jos ei, niin:
 - miksi ei: eikö ole nähty tarpeelliseksi, onko muihin asioihin perustuvia huonoja kokemuksia
- Kokemukset yhteistyöstä
 - Positiiviset kokemukset; taloudellista etua, tehokkuutta, teknologinen tms. tuki, jokin muu hyöty

- Kielteiset kokemukset: ongelmia yhteistyössä,
- Jakautuivatko työmäärät tasaisesti ja sovitusti?
- Hyötyikö joku osapuoli muita enemmän vai vähemmän?
- Onko sähköisten asiointipalvelujen tuottaminen tehokkaampaa tai hyväksi todettua yksin vai yhteistyössä jonkin tahon kanssa toteutettavana?
- Onko yhteistyöhön liittyviä suunnitelmia?
 - Laajentaa, syventää
 - Lopettaa

ASENTEET

- Miten sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon on suhtauduttu?
 - Onko sähköisiä asiointipalveluja yleisesti pidetty tarpeellisina?
 - Vaihtelevatko asenteet yksiköittäin, henkilöittäin? Miten voimakkaasti?
- Miten arvoitte asenteiden vaikuttamista kuntanne sähköisten asiointipalvelujen tuotantoon ja tilanteeseen?
 - Vaikuttanut positiivisesti
 - Vaikuttanut negatiivisesti
- Onko kunta pyrkinyt vaikuttamaan asenteisiin jollain tavalla, esim. koulutuksen kautta?

ARVIO KUNNAN TILANTEESTA

- Miten itse arvoitte kuntanne tilannetta ja toimintaa sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa?
 - Kunnan tilanne arvioituna yleisesti
 - Kunnan tilanteen arviointi lähikuntiin tai seutukunnan kuntiin verrattuna?
- Miksi kunnan kehitystilanne on nykyinen?
 - Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet etenemiseen / etenemättömyyteen?

TULEVAISUUS

- Mitä suunnitelmia kunnalla on sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa?
 - Palvelujen määrä ja laatu
 - Muutoksia organisoinnissa
 - Muutoksia yhteistyössä
- Mikä on oma näkemyksenne kuntanne sähköisten asiointipalvelujen tuotannon tulevaisuudesta?
 - Miten mahdolliset suunnitelmat toteutuvat?
 - Mitkä tulevat olemaan ongelmakohtia?
 - Mitä mielestänne pitäisi tehdä?