

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Verkko-osallistuminen ministeriöiden arjessa ja linjoissa
Valtioneuvoston verkko-osallistumiskehitys asiantuntijavirkamiesten
näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma
Sami Demirbas
Valtio-oppi

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

DEMIRBAS, SAMI: Verkko-osallistuminen ministeriöiden arjessa ja linjoissa. Valtioneuvoston verkko-osallistumiskehitys asiantuntijavirkamiesten kuvailemana

Pro gradu -tutkielma, 117 s.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Valtio-opin opintosuunta

Marraskuu 2013

Tarkastelen tutkielmassani valtioneuvostossa harjoitettavan verkko-osallistumisen tilaa ja kehitystä kansalaisten ja sidosryhmien kuulemisessa. Tarkastelu painottuu Suomessa 2000-luvun puolivälin jälkeen luodun valtioneuvoston demokratiapolitiikan näkökulmaan. Demokratiapolitiikan avulla ministeriöissä on viime vuosina otettu käyttöön erilaisia osallistuvan demokratian muotoja. Niillä on haettu ratkaisuja ongelmiin, joita on ilmennyt viime vuosikymmenten aikana kansalaisten osallistumishalukkuudessa yhteiskunnallisiin asioihin. Alhaiset äänestysluvut, kansalaisten aiempaa heikompi kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään ja politiikan henkilökohtaistuminen ovat saaneet hallinnot ympäri maailmaa miettimään uusia tapoja aktivoida ja osallistaa kansalaisiaan. Keskeistä tälle kehitykselle on ollut tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen demokratiakäytäntöjen (kuten kuuleminen, keskustelu, kysely ja tilaisuuksien järjestäminen) toteuttamisessa, mikä on synnyttänyt uusia verkkodemokratian muotoja.

Vaikka demokratiapolitiikan päällimmäisenä tarkoituksena on parantaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, virkamiestyön kehittäminen on todella tärkeää prosessin onnistumisen kannalta. Tämä huomio lisää entisestään tarvetta tutkia verkko-osallistumista virkamiesten ja hallintokulttuurin näkökulmasta, jotta demokratiapolitiikalle asetetut tavoitteet voisivat täysimääräisesti toteutua.

Tutkimustehtävänäni on selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat verkko-osallistumisen kehitykseen, käyttöön ja jalkauttamiseen ministeriöissä. Tavoitteena on ymmärtää uusien demokratiainnovaatioiden käyttöönottoa, käyttöä ja vaikutuksia hallinnolle ja virkamiesten työhön. Tarkastelun rajaamista valtionhallinnon tasolle perustelen sillä, että tutkimustietoa valtionhallinnon verkko-osallistumisesta on kertynyt huomattavan vähän tähän mennessä. Täten tutkimuksessani haetaan vastausta seuraavaan kysymykseen: *Mitkä tekijät vaikuttavat ministeriöiden verkko-osallistumiskehitykseen?*

Tutkimusmenetelmänä olen käyttänyt asiantuntijahaastattelua. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna, jotta haastattelijoiden oma ääni saatiin mahdollisimman aitona kuuluviin. Kerätty aineisto koostuu ministeriöissä työskentelevien demokratiapolitiikan sekä hallinnon kehittämisen asiantuntijoiden haastatteluista. Tutkimuksessa käytetty viitekehysessä on pyritty yhdistelemään kattavasti verkko-osallistumiseen liittyviä näkökulmia, jotta se olisi sovellettavissa tutkittavan ilmiön moniulotteisuudelle. Viitekehysessä yhdistyvät seuraavat asiat: demokratiapolitiikassa verkko-osallistumiselle asetetut tavoitteet, osallistuvan demokratian vaikutukset virkamiesten rooliin, verkko-osallistumiseen liittyvä problematiikka ja organisaatiokulttuuri ja sen muutos.

Tutkielman tulokset osoittavat, että hallinnon näkökulmasta verkko-osallistumisessa on kysymys tekniikan sijaan organisaatioiden toimintatavoista ja -kulttuurista. Aineiston perusteella ministeriöiden verkko-osallistumiskehitykseen vaikuttavat tekijät liittyvät demokriatioliittiseen kehittämiseen, hallinnon kumppanuuskehitykseen, ministeriöiden toimintatapoihin sekä verkko-osallistumisen jalkauttamiseen.

Asiasanat: verkko-osallistuminen, demokriatioliittikka, hallinto, hallinnon kehittäminen, asiantuntijahaastattelu

SISÄLLYS

1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.1. Johdatus tutkielman teemaan	1
1.2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	4
1.3. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset.....	7
1.4. Aikaisempi tutkimus	9
1.5. Tutkimuksen viitekehys, aineisto ja menetelmät	12
1.5.1. Tutkimuksen viitekehys	12
1.5.2. Aineisto ja menetelmät.....	14
2 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	15
2.1. Demokratiapoliittinen kehitys ja tavoitteet verkko-osallistumiselle.....	15
2.2. Demokratiakehitykseen liittyvät vaatimukset ja virkamiesten muuttuva rooli.....	19
2.3. Verkko-osallistumisen avainulottuvuudet ja verkko-osallistumiskehitys.....	20
2.4. Organisaation toimintaan ja muutokseen liittyvä problematiikka	24
3 Tutkimuksen toteuttaminen.....	31
3.1. Tutkimusasetelma	31
3.2. Asiantuntijahaastattelut.....	32
3.2.1. Teemahaastattelun toteuttaminen ja laadulliset kysymykset	32
3.2.2. Haastatteluaineisto ja sen analysointi	37
4 Verkko-osallistuminen osaksi suomalaista päätöksenteko- ja valmistelukulttuuria.....	40
4.1. Demokratiapoliittinen kehittäminen	40
4.1.1. Oikeansuuntaista, mutta liian hidasta ja teknistä	40
4.1.2. Ohjelmallisuuden ja projektimaisuuden haasteet.....	43
4.1.3. Kehitetään osana edustuksellista järjestelmää	47
4.2. Uudet roolit ja vaatimukset	50
4.2.1. Tehtäväkuvan laajeneminen ja verkostomainen toiminta.....	50
4.2.2. Virkamiehen aseman ja roolin muuttuminen	54
4.2.3. Avoimuuden haasteet.....	58

5 Verkko-osallistumisen tila ja tulevaisuus ministeriöissä.....	62
5.1. Verkko-osallistumisen käytännöt.....	62
5.1.1. Osallistamisen taso ja vaihe	62
5.1.2. Toimijat ja toimintatavat	65
5.1.3. Resurssit, osaaminen ja tekniikka	70
5.1.4. Hyödyt ja riskit.....	77
5.2. Verkko-osallistumisen jalkauttamiseen liittyvät tekijät.....	80
5.2.1. Asenne- ja motivaatiotekijät	80
5.2.2. Johto ja johtaminen	83
5.2.3. Osaksi toimintatapoja ja työnkuvaa	87
5.2.4. Muutospaine ja muutos	91
6 Tutkimustulosten esittely ja loppupäätelmät	95
6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen.....	95
6.2. Tutkimustulosten ja toteutuksen arviointia	103
6.3. Johtopäätökset.....	109
Lähteet.....	111

1 Tutkimuksen lähtökohdat

Verkko-osallistuminen on keskeinen osa demokratiakehitystä, jossa edustuksellisen demokratian kriisiksi kutsuttuun ilmiöön on pyritty vastaamaan suoran ja osallistuvan demokratian muodoilla. Pohjoismaissa tähän kehitykseen on viitattu termillä demokratiapolitiikka, jolla tarkoitetaan hallinnon aktiivista toimintaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa. (OM 2010b.) Kehityksestä on seurannut se, että virkamiesten rooli edustuksellisessa demokratiassa on muuttunut yhä toimijakeskeisemmäksi (ks. esim. Korvela 2012, Wilhelmsson 2011, Ahokas, Tykkyläinen & Wilhelmsson 2010; Palonen 2009). Verkko-osallistumisen kontekstissa tämä tarkoittaa erilaisten sähköisten ympäristöjen ja niihin liittyvien toimintaprosessien omaksumista osana uudistuvaa demokratiapoliittista hallintokulttuuria (ks. esim. OM 2008, 5-6). Tutkimukseni kohteena on tämä kehitys ja sen vaikutus ministeriöiden ja niissä osallistumisen parissa toimivien virkamiesten toimintatapoihin.

1.1. Johdatus tutkielman teemaan

Viime vuosikymmenten aikana edustuksellisen demokratian tilasta on käyty vilkasta keskustelua, koska sen on katsottu olevan jonkin asteisessa kriisitilassa laskeneen äänestysaktiivisuuden, puolueiden pienentyneiden jäsenmäärien sekä päättäjiä ja hallintoa kohtaan kasvaneen tyytymättömyyden takia (Bengtsson & Christensen 2012, 133; Grönlund & Setälä 2002, 3; Dalton 1996, 261–262). Eri maiden päättäjät ja hallinnot ovat reagoineet kehitykseen lisäämällä suoran ja osallistuvan demokratian muotoja perinteisten edustuksellisten osallistumismuotojen rinnalle (Pollit 2003, 100–101). Tutkimuskirjallisuuden mukaan uusien osallistumismuotojen tai -kanavien lisäämiselle on ollut selvä tarve ja kysyntä kansalaisten keskuudessa (ks. esim. Putnam 2000, Norris 1999).

Kansalaisten osallistumista ja roolia päätöksentekojärjestelmässä vuosikymmeniä tutkineen Russel J. Daltonin mukaan uusien osallistumismuotojen lisäämisellä on pyritty vastaamaan kansalaisten vaatimuksiin ja tarpeisiin, joiden on huomattu muuttuneen 1900-luvun loppupuolella. Näillä uusilla vaatimuksilla ja tarpeilla hän tarkoittaa esimerkiksi ympäristö- ja tasa-arvokysymysten, toisin sanoen postmateriaalisten arvojen nousua politiikkaan¹. (Dalton 1996, 277–283.) Keskeistä tämän kaltaisille poliittisille kysymyksille on niiden muuttuminen henkilökohtaisiksi, jolloin perinteiset

¹ Postmateriaalisilla arvoilla tarkoitetaan yhteisöllisyyden ja itsetoteuttamisen arvoja, jotka poikkeavat aineelliseen elintasoon liittyvistä materiaalisista arvoista. (Paloheimo & Wiberg 2005, 222)

edustuksellisen demokratian keinot tarjoavat hyvin vähän työkaluja kansalaisten osallistumiseen (Rinne 2008). Dalton esittääkin, ettei niin sanotussa demokratian kriisissä ole kysymys kansalaisten pettymyksestä demokratiaa kohtaan, vaan pikemmin kansalaisten tyytymättömyydestä päätöksentekojärjestelmään ja sen toimijoihin, jotka eivät ole kyenneet vastaamaan politiikan yksilöitymisestä aiheuttaviin muospaineisiin kansalaisia tyydyttävällä tavalla² (Dalton 1996, 277–283).

Daltonin kuvaama tilanne näyttäisi pätevän myös Suomessa, sillä tilastot ovat pitkään näyttäneet alenevaa linjaa äänestysaktiivisuuden, puolueiden jäsenmäärien sekä kansalaisten päättäjiä kohtaan tuntemaan tyytyväisyyden osalta (ks. esim. Martikainen & Wass 2002; Paloheimo 2005; Borg & Paloheimo 2009c)³. Vuoden 2003 eduskuntavaalitutkimuksen⁴ yhteydessä tutkittiin kansalaisten luottamusta poliittista järjestelmää kohtaan. Tutkimuksesta selviää, että verrattaessa demokratian yleistä kannatusta poliittisten instituutioiden ja toimijoiden kannatukseen nähdään suomalaisten tyytymättömyyden kohdistuvan demokratian sijaan poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan. (Mattila & Sänkiaho 2005.) Tämä on lisännyt myös Suomessa painetta luoda uusia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia, ja näin avata päätöksentekojärjestelmää kansalaisille (VNK 2003, 40), sillä kansalaisten tuntema legitimitetti instituutioita kohtaan on yksi keskeisistä poliittiseen järjestelmään kiinnittymisen ehdoista (Mattila & Sänkiaho 2005, 73).

Kansalaisten vähäinen osallistuminen puoluepolitiikkaan ja äänestysaktiivisuuden lasku eivät siis ole indikaattoreita demokratian yleisestä kriisistä. Pikemmin näyttäisi siltä, että samalla kun luottamus demokratiaa kohtaan on koko ajan kasvamaan päin, ovat ihmiset myös entistä kiinnostuneempia politiikasta. Tämä kertoo siitä, että yleisödemokratian⁵ aikakaudella kiinnostus politiikkaa kohtaan välittyy useimmiten muiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kuin puoluepolitiikan tai vaalien kautta. (Borg & Paloheimo 2009b, 358–365.) Suomessa onkin muiden pohjoismaiden tapaan siirrytty harjoittamaan demokratiapolitiikkaa, jolla tarkoitetaan julkisen vallan ohjelmallista demokratian kehittämistä, ja jonka keskeisenä tavoitteena on parantaa kansalaisten kiinnittymistä poliittiseen järjestelmään (OM 14/2010, 176–177).

² Dalton muistuttaa, etteivät esimerkiksi Euroopan poliittiset järjestelmät olleet aikoinaan luotu edes kansalaisten kontrollin alaisiksi, vaan pikemminkin sitä pyrittiin häivyttämään (Dalton 1996, 261).

³ Poikkeuksena vuoden 2011 eduskuntavaalit, jossa pitkälti Perussuomalaisten siivittämänä äänestysprosentti nousi 2.6 prosenttiyksikköä 70,5 % (Borg 2012). Vuoden 2012 kuntavaalien alhainen äänestysprosentti viittaisi kuitenkin siihen, että pidemmällä aikavälillä laskutendenssi äänestysaktiivisuuden osalta jatkuu.

⁴ Eduskuntavaalitutkimuksia on tehty vuoden 2003 jälkeen säännöllisesti joka eduskuntavaalien jälkeen.

⁵ Yleisödemokratialla tarkoitetaan edustuksellisen demokratian kehitysvaihetta, jossa kansalaisten identiteetit ovat entistä moninaisempia ja epäselviä, mikä vaikeuttaa eliitin toimintaan perinteisillä tavoilla (puolue toiminta ja vaalit), ja täten muuttaa politiikan luonnetta (Borg & Paloheimo 2009a, 13–16). Yleisödemokratiasta Suomessa: ks. Borg & Paloheimo (toim.) 2009.

Suomalainen demokratiapolitiikka sai alkunsa Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta, joka toimi vuosina 2003–2007 (ks. OM 2007). Sen aikana luotiin suomalaisen demokratiapolitiikan perusta. Politiikkaohjelman tuloksena perustettiin vuonna 2007 oikeusministeriön alaisuuteen demokratian vastuualue⁶, jonka tehtävänä on ollut jatkaa ja koordinoita politiikkaohjelman aloittamaa demokratiatyötä. Tämän lisäksi keskeisiä demokratiapoliittisia toimijoita valtionhallinnossa ovat oikeusministeriön asettama ministeriöiden demokratiaverkosto sekä kuntademokratian kehittämisestä vastaava valtiovarainministeriön kuntaosasto. (OM 14/2010, 18–21, 176.) Myös kunnilla on omia demokratiayksiköitä tai kuntalaisten osallisuudesta ja sen kehittämisestä vastaavia yksittäisiä virkamiehiä (ks. esim. Tampereen kaupunki 2009). Poliittisen mandaatin demokratiatyön jatkuvuudelle on antanut 4.2.2010 tehty valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (OM 2010a).

Oikeusministeriön julkaisusarjassa ilmestynyt *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* -keskusteluasiakirja nimeää demokratiapolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi muun muassa paremman osallistumiskulttuurin luomisen sekä uusien osallistumistapojen kehittämisen (OM 2010b, 20-21). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä annetaan 32 konkreettista toimenpidekokonaisuutta viideltä eri aihealueelta, jotka ovat 1) edustuksellinen demokratia ja äänestäminen, 2) kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, 3) uudet osallistumiskanavat, 4) kansalaiseksi kasvaminen ja demokratiakasvatus sekä 5) demokratiapolitiikka ja -hallinto. Toimenpiteistä viisi koskee konkreettisesti verkkodemokratian kehittämistä. Tämän lisäksi useamman toimenpidekokonaisuuden voidaan katsoa sisältävän verkkodemokratiaelementtejä. (OM 2010a.) Havainto ei sinällään yllätä, sillä tutkimuskirjallisuuden mukaan nykyiselle demokratiakehitykselle ja demokratiapolitiikalle ominaista on pyrkimys tieto- ja viestintäteknologian (ICT) hyödyntämiseen, esimerkiksi verkko-osallistumisen muodossa (Bengtsson & Christensen 2012, 133; Grönlund & Setälä 2002, 3).

Toinen havainto minkä periaatepäätöksestä voi demokratiapolitiikan osalta tehdä on, että virkamiehistön rooli edustuksellisessa demokratiassa on muuttumassa yhä toimijakeskeisemmäksi (ks. OM 2010a) – ollaan siitä mitä mieltä tahansa (ks. Korvela 2012, Wilhelmsson 2011, Ahokas, Tykkyläinen & Wilhelmsson 2010; Palonen 2009). Havaintoa tukee myös tutkimustulos, jonka mukaan uusien osallistumistapojen ja etenkin verkko-osallistumisen kohdalla erityisen tärkeää on

⁶ Vuonna 2010 demokratian vastuualue yhdistyi osaksi perustettua Demokratia- ja kieliasioiden yksikköä. Yksikön nimi muutettiin 2012 Demokratia-, kieli-, ja perusoikeusasioiden yksiköksi. Yksikön tehtäviksi on määritelty vaali- ja muiden osallistumisoikeuksien toteuttaminen, erilaisten vaalien järjestäminen ja vaalijärjestelmän ylläpito, puoluelaisissa oikeusministeriölle säädetyt tehtävät sekä kieliasioiden yleinen edistäminen ja laissa säädetyt tehtävät. Lisäksi yksikkö vastaa otakantaa.fi ja kansalaisaloite.fi -sivustojen ylläpidosta ja kehittämisestä. (oikeusministeriön työjärjestys.)

virkamiesten sitoutuminen (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008). Myös hallinnossa näytettäisiin ymmärrettävän kyseinen asia (VM 2005, 9). Poliitikantutkija Kari Palosen sekä oikeusministeriön virkamiesten *Politiikkalehdessä* (Ahokas, Tykkyläinen & Wilhelmsson 2010; Palonen 2009) käymästä keskustelusta demokratiapolitiikan aiheuttamista sivuvaikutuksista demokratialle voidaan olla montaa mieltä, mutta se nostaa esille mielenkiintoisen kysymyksen: mikä oikeastaan on virkamiehen rooli demokratioliittisissä uudistuksissa? Ongelmaksi esimerkiksi näyttäisi muodostuvan se, ettei virkamiesten muuttunutta demokratioliittistä toimintaympäristöä oikeastaan edes tunneta, toisin sanoen tutkittua tietoa asiasta on hyvin niukalti tarjolla. Näyttäisi siltä, että ilmiö vain korostuu puhuttaessa uusista osallistumismuodoista ja niihin liittyvistä toimintaprosesseista, johon myös verkko-osallistuminen luetaan (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008).

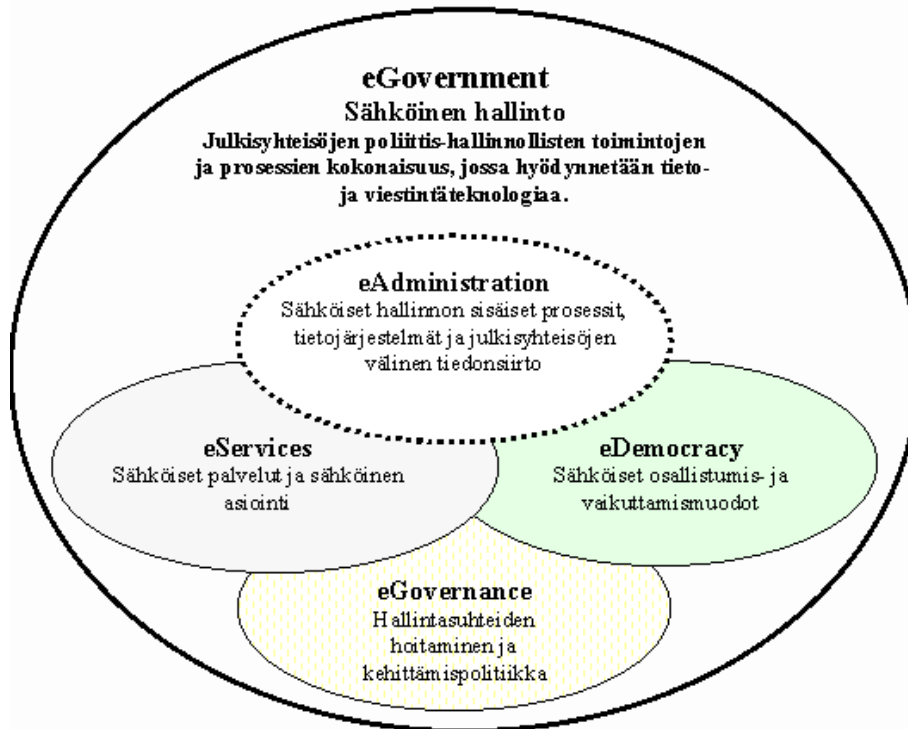
Verkko-osallistumisen kehitykseen ja sen tutkimukseen vaikuttaneet brittitutkijat Ann Macintosh ja Stephen Coleman kirjoittavat artikkelissaan *eParticipation: The Research Caps*, että verkko-osallistuminen kohtaa sekä institutionaalista että poliittista vastustusta, joka estää sen laaja-alaisen käyttöönoton (Macintosh, Coleman, Schneeberger 2009, 10). Macintoshia ja Colemania seuraten keskeistä on oppia tuntemaan se toimintakulttuuri ja -ympäristö, jossa virkamiehet verkko-osallistumista harjoittavat. Muutos ja sen onnistuminen edellyttävät myös tutkimustiedon saantia, jotta demokratiopolitiikassa asetetut tavoitteet verkko-osallistumisen osalta saavutettaisiin tai voitaisiin todeta saavutetuiksi (tutkimustiedon tärkeydestä demokratiopolitiikassa ks. OM 2010b, 164–175).

1.2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Verkko-osallistumisen voidaan katsoa liittyvän laajempaan keskusteluun hallinnon parantamisesta tieto- ja viestintäteknologian eli ICT:n avulla, josta käytetään yleisesti nimitystä *sähköinen hallinto* (eGovernment) (Medaglia 2007, 267). Sähköinen hallinto voidaan edelleen jakaa sellaisiin osakokonaisuuksiin kuin *sähköinen hallintotoiminta* (eAdministration), *sähköinen asiointi ja sähköiset palvelut* (eServices), *sähköinen hallinta* (eGovernance) ja *verkkodemokratia* (eDemocracy). Näiden eri termien erot ja sisällöt voivat vaihdella, eikä niiden välisiä eroja ole aina helppo tunnistaa. Verkkodemokratia kuitenkin eroaa selvästi muista termeistä sen demokratiapainotuksen vuoksi. (Anttiroiko 2002.)

Verkkodemokratia taas pitää sisällään sähköiset osallistumis- ja vaikuttamismuodot, toisin sanoen myös *verkko-osallistumisen* (eParticipation) (Macintosh 2004, Anttiroiko 2002). Anttiroiko havainnollistaa sähköiseen hallintoon liittyviä termejä ja niiden suhteita seuraavassa kuvassa:

Kuva 1. e-Government ja sen lähikäsitteet (Anttiroiko 2002)



Anttiroiko kuitenkin korostaa, ”että [...] kaikkea julkisen palvelun, demokratian ja hallintasuhteiden hoitamisen problematiikkaa ei sellaisenaan voida yksiselitteisesti sijoittaa eGovernment-käsitteen alle. Käsitteellisen selkeyden nimissä voidaan pikemminkin lähteä siitä, että eGovernment-keskusteluperinteen pohjana on erityinen hallintoa, palveluja, demokratiaa ja kehittämistä koskeva näkökulma, joka [...] käsittelee hallintoa, palveluja, demokratiaa ja kehittämistä julkishallinnon tehtävien ja niiden käytännöllisen hoitamisen kannalta.” (Anttiroiko 2002.) Toisin sanoen, eGovernment-kontekstissa verkkodemokratiaa ja -osallistumista tarkastellaan hallinnon toimivuuden ja toiminnan näkökulmasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei hallinnon harjoittaman verkkodemokratian keskeisenä päämääränä olisi kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien parantaminen (ks. OM 2010a; OM 2010b). Pikemminkin asia tulee tulkita niin, että eGovernment-kontekstissa verkkodemokratia ja verkko-osallistuminen ovat

nimenomaan sellaista toimintaa, mitkä tähtäävät ICT:n avulla virallisten päätöksentekoprosessien legitimitettiin parantamiseen.⁷

Uraa uurtavaa tutkimusta verkkodemokratian ja -osallistumisen parissa tehnyt brittitutkija Ann Macintosh määrittelee verkkodemokratian tarkoittamaan tieto- ja viestintäteknologian eli ICT:n käyttöä demokraattisen päätöksentekoprosessin tukena, tavoitteena parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja vahvistaa siten edustuksellista demokratiaa. Hänen mukaansa verkkodemokratia voidaan vielä jakaa kahteen alakategoriaan: verkkoäänestäminen/sähköinen äänestäminen ja verkko-osallistuminen. Verkkoäänestäminen/sähköinen äänestäminen pitää sisällään vaaleihin ja äänestämiseen liittyvät pitkälti tekniset kysymyksenasettelut, kun taas verkko-osallistuminen viittaa laajemmin erilaisiin kuulemisen ja osallistumisen tapoihin.⁸ Toisin kuin verkkoäänestämisen kohdalla, verkko-osallistuminen tarjoaa laajemmat mahdollisuudet hallinnon harjoittaman kuulemisen ja kansalaisdialogin kehittämiseen. (Macintosh 2004)

Macintosh lähestyy verkko-osallistumista OECD:n (2001) määrittelemien hallinnon ja kansalaisten välisten osallistumisasteiden kautta. Näitä osallistumisasteita on kolme: 1) informaation vastaanottaminen (Information), 2) kuuleminen (Consultation) ja 3) aktiivinen osallistuminen (Active participation). Informaation vastaanottamisessa on kysymys yksisuuntaisesta suhteesta, jossa hallinto jakaa informaatiota kansalaisille. Kuuleminen on kaksisuuntainen vuorovaikutussuhde, jossa hallinto määrittelee aiheen, johon halutaan kansalaisten kertovan mielipiteensä. Aktiivinen osallistuminen on kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta, jossa kansalaiset pääsevät aktiivisesti vaikuttamaan koko päätöksentekoprosessiin aina agendan muodostamisesta lähtien. Lopullinen päätösvalta jää kuitenkin hallinnolla. (Macintosh 2004.)

OECD:n määrittelemien osallistumisasteiden kautta Macintosh kehittää verkko-osallistumiselle kolme eri osallistumistasoa sen mukaan, mihin tieto- ja viestintekniikan käytöllä pyritään. Ensimmäinen taso (eEnabling) pyrkii käyttämään teknologiaa mahdollistaakseen tehokkaamman informaation kulun, jolloin kansalaisten tietotaso ja valmiudet osallistua paranevat (sähköinen

⁷ Eräät tutkijat huomauttavat, että verkko-osallistuminen ei ole automaattisesti demokraattista tai päätöksentekoprosessiin kytkeytyvää, vaan laajemmin tulkittuna verkko-osallistuminen viittaa ainoastaan ICT-välitteiseen toimintaan (Saebo et al. 2008). Tässä tutkimuksessa verkko-osallistuminen määritellään kuitenkin osaksi sähköistä hallintoa (eGovernment) ja verkkodemokratiaa (eDemocracy), kuten Anttiroiko (2003) ja Macintosh (2004) tekevät.

⁸ Vielä 2000-luvun alussa verkkodemokratiaksi miellettiin usein ainoastaan sähköinen äänestäminen. Tästä johtuen suurin osa valtioiden verkkodemokratiahankkeista koski tuolloin sähköistä äänestämistä ja sen kehittämistä. Nykyään yhä enenevämmässä määrin verkkodemokratiahankkeet koskevat verkko-osallistumista, ei verkkoäänestämistä. (Macintosh 2004, 1.)

tiedottaminen, verkkosivut jne.). Toisella verkko-osallistumistasolla (eEngaging) ICT:tä pyritään hyödyntämään kansalaisten kuulemisessa, jolloin pyritään vahvistamaan kansalaisnäkökulmaa päätöksenteossa (sähköinen palaute, sähköiset valmistelufooromit, yksisuuntaiset keskustelufooromit). Kolmas ja samalla korkein verkko-osallistumisen taso (eEmpowering) pyrkii ICT:n avulla vahvistamaan kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoprosessin eri vaiheissa, aina agendan määrittelystä lopulliseen tuotokseen asti (aloitekanavat, verkkoadressit, kaksisuuntaiset keskustelufooromit). (Macintosh 2004.)

1.3. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Verkko-osallistumistutkimuksessa yhdistyy yleisesti kaksi tavoitetta: yhtäältä tavoitteena on käydä tieteellistä keskustelua ja toisaalta kehittää verkko-osallistumista lisäämällä nimenomaisesti hallinnon tietoutta uudenaikaisista toimintatavoista. Toisin sanoen, tutkimusorientaatio on usein hyvin empiiristä ja sidoksissa hallinnossa tehtävään työhön. Tässäkään tutkimuksessa ei tehdä poikkeusta. Tarkoitus on tuottaa tietoa verkko-osallistumisesta erityisesti hallinnon näkökulmasta. Tähän valintaan on vaikuttanut henkilökohtainen kiinnostukseni aiheeseen sekä se, että työskentelen parhaillaan oikeusministeriössä Kansalaisen osallistumisympäristö -hankkeessa, jossa kehitetään erityyppisiä verkko-osallistumisen palveluja (Osallistumisympäristö-hanke)⁹.

Tutkimustehtävänä on osaltaan tuottaa tietoa hankkeen tarpeisiin. Tämä ei kuitenkaan tapahdu yksittäisten projektien tai niissä kehitettävien osallistumiskanavien (otakantaa.fi, kansalaisaloite.fi tai kuntalaisaloite.fi) näkökulmasta, vaan laajemmalti valtionhallinnossa harjoitettavan verkko-osallistumisen näkökulmasta. Yhdeksi keskeiseksi haasteeksi demokratiapolitiikassa on tunnistettu jatkuvan toiminnan ja kokonaisvaltaisten prosessien kehittäminen, koska esimerkiksi ”projektin päätyttyä osaaminen ja hyvät käytännöt jäävät hyödyntämättä seuraavissa projekteissa” tai ”projektiluonteisuus hankaloittaa sähköisten menetelmien käyttämistä päätöksentekoprosesseissa, koska esimerkiksi valmistelijoilla ei ole riittävästi tietoa ja osaamista kulloinkin käytössä olevan sovelluksen tai menetelmän käytöstä” (OM 2008, 37). Tutkimuksen kannalta edellä esitetty merkitsee sitä, että tarvitaan laajemmalti tietoa verkko-osallistumisen tilasta, sen laadusta sekä sen käyttöön positiivisesti ja negatiivisesti vaikuttavista tekijöistä.

⁹ Osallistumisympäristö-hanke on oikeusministeriön koordinoima projekti, jossa rakennetaan erilaisia sähköisiä osallistumispalveluita kansalaisten ja hallinnon käyttöön. Hanke on osa valtiovarainministeriön rahoittamaa Sähköisen asionnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa eli SADE-ohjelmaa. Valmistuvia palveluita ovat muun muassa kansalaisaloite.fi, kuntalaisaloite.fi sekä otakantaa.fi. (Osallistumisympäristö-hanke.)

Vuonna 2007 toteutettu asennetutkimus selvitti valtioneuvoston virkamiesten asennoitumista verkko-osallistumista kohtaan. Tutkimuksesta tehdyn artikkelin *Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan* johtopäätöksissä todetaan, että tulosten perusteella ”keskeiseen asemaan nousee johdon sitouttaminen ja tuki verkko-osallistumisen kehittämiseksi”. Samalla päädytään siihen tulokseen, että jatkotutkimuksen ja -kehityksen kannalta ensiarvoisen tärkeää verkko-osallistumistutkimuksessa olisi kiinnittää huomiota hallinto-organisaatioiden organisaatiotasojen ilmiöihin, eli organisaatioiden toimintaprosesseihin ja -kulttuuriin. (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008.) Toisin sanoen, huomioita pitäisi kiinnittää organisaatioissa toimivien virkamiesten kokemuksiin ja näkemyksiin verkko-osallistumisesta, jolloin lähestytään sekä tutkimuksessa (Macintosh, Coleman, Schneeberger 2009, 10) että hallinnossa (OM 2008, 37) esille nostettua tarvetta hallinnon verkko-osallistumiskulttuurin tutkimuksesta.

Tutkimustehtävää voi yrittää hahmottaa myös sen kautta, että vaikka demokratiapolitiikassa ensisijaisena tarkoituksena on parantaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, ja siten korostaa kansalaisten roolia päätöksenteossa eli vahvistaa poliittisen järjestelmän legitimitettä, ei virkamiesten roolia tässä prosessissa sovi unohtaa. Tutkimuskirjallisuuden ja hallinnon tekemien selvitysten mukaan virkamiehillä on uusien osallistumistapojen myötä korostunut asema kansalaisten äänen kanavoimisessa osaksi päätöksentekojärjestelmää (Lubbers 2012; OM 2010b). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistymisestä yhdeksi toimenpidekokonaisuudeksi demokratiapolitiikan ja -hallinnon osalta mainitaankin hallinnon kansalaisvaikuttamiseen ja kuulemismenettelyihin liittyvän osaamisen vahvistaminen (OM 2010a, 19). Asia korostuu kun tiedetään, että huonosti toteutettu osallisuus on omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta hallintoa ja päätöksentekijöitä kohtaan (OM 2010b, 127; OECD 2001, 94). Mielestäni edellä esitetty seikka lisää entisestään tarvetta tutkia uusia osallistumistapoja, tässä tapauksessa verkko-osallistumista, virkamiesten ja hallintokulttuurin näkökulmasta, jotta demokratiapolitiikalle asetetut tavoitteet voisivat täysimääräisesti toteutua.

Alleviivaamalla virkamiesten roolia pyrin lähestymään demokratiakehitystä ja demokratiapolitiikka organisaatioiden ja etenkin niiden toimijoiden eli virkamiesten näkökulmasta. Ei riitä, että uusia osallistumistapoja ja -kanavia luodaan, vaan ne tulee myös omaksua osaksi hallinto-organisaatioiden toimintaprosesseja, kuten edellä on esitetty. Verkko-osallistumista tutkineen Stephen Colemanin mukaan verkko-osallistumisessa on ennen kaikkea kysymys tästä (Coleman 2003, 160). Siten ongelmat eivät ole ainoastaan tekniikasta eli käytettävissä olevista sähköisistä palveluista johtuvia, vaan mitä suurimmassa määrin myös organisaatiokulttuurista johtuvia.

Tutkimustehtävänä on siten selvittää, että mitkä tekijät vaikuttavat ministeriöiden ja virkamiesten näkökulmasta verkko-osallistumisen kehitykseen, käyttöön ja jalkauttamiseen. Tarkastelun rajaamista valtionhallinnon tasolle puoltaa se, että aikaisempaa tutkimusta on määrällisesti enemmän paikallishallinnon kuin valtionhallinnon näkökulmasta (Medaglia 2012, 351). Päätöksenteko on kuitenkin siirtymässä yhä enemmän ylemmille tasoille kuntien menettäessä valtaansa valtiolle ja valtion menettäessä valtaa Euroopan unionille (ks. esim. Setälä 2006, 10–12). Tämä voi merkitä päätöksentekijöiden ja päätöksenteon kohteiden huomattavaa etääntymistä, johon verkko-osallistuminen ajasta ja paikasta riippumattomana toimintamuotona voi tarjota jonkinlaista ratkaisua. Haasteena onkin oppia tuntemaan verkko-osallistumisen prosesseja ylempien hallintotasojen näkökulmasta.

Tutkimuksessani etsin vastausta ensisijaisesti siihen, miten verkko-osallistumista voidaan kehittää nykyisestä siihen suuntaan, että sen käyttö on merkityksellistä ja demokratiaa tukevaa niin kansalaisten kuin hallinnonkin näkökulmasta. Päättökysymykseni olen kiteyttänyt seuraavalla tavalla:

- *Mitkä tekijät vaikuttavat ministeriöiden verkko-osallistumiskehitykseen?*

Tämän lisäksi pyrin vastaamaan aineiston sallimissa rajoissa seuraaviin alakysymyksiin:

- *Toteutuvatko demokriatiapoliittiset tavoitteet verkko-osallistumisen osalta?*
- *Millaisia vaatimuksia demokriatiekehitys tuo ministeriöille ja sen virkamiehille?*
- *Millainen on ministeriöiden verkko-osallistumisen tila tällä hetkellä?*
- *Miltä verkko-osallistumiskehitys näyttäytyy ministeriöiden ja virkamiesten näkökulmasta?*
- *Mihin asioihin aineiston valossa tulisi tulevaisuudessa kiinnittää huomiota, mikäli demokriatiapolitiikalle asetetut tavoitteet verkko-osallistumisen kohdalta halutaan saavuttaa?*

1.4. Aikaisempi tutkimus

Verkko-osallistumistutkimuksen suhteellisesta nuoruudesta ja jatkuvasta kehityksestä johtuen, tutkimusalalla ei ole kovin vakiintuneita käytäntöjä käsitteistöjen ja tutkimusmenetelmien osalta

(Susha & Grönlund 2012, 379; Macintosh, Coleman, Schneeberger 2009, 9–10). Käytetyt käsitteet ja menetelmät ovat riippuneet pitkälti tutkijoiden taustoista ja mieltymyksistä, sillä tutkimuksia on tehty niin yhteiskunta- ja hallintotieteellisestä kuin teknillisestäkin näkökulmasta (Sanford & Rose 2007). Verkko-osallistumistutkimusta voidaankin pitää enemmän monitieteellisenä ja löyhänä tutkimusorientaationa kuin omana tieteenalanaan. Täten se asettaa haasteita tutkimuskentän hahmottamisen ja oman tutkimukseni asemoimisen suhteen.

Onneksi kuitenkin verkko-osallistumistutkimusta on pyritty viime vuosina kartoittamaan ja käsitteellistämään useampien tutkimusten toimesta (Medaglia 2012; Susha & Grönlund 2012; Freschi et al. 2009; Macintosh et al. 2009; Macintosh 2008; Saebo et al. 2008; Medaglia 2007; Sanford & Rose 2007). Näiden tutkimusten avulla olen pyrkinyt muodostamaan käsityksen oman tutkimustehtäväni kannalta keskeisimmistä ennen vuotta 2012 ilmestyneistä julkaisuista, ja siten kiinnittämään tutkimukseni tähän löyhään ja alati kehittyvään tutkimusalaan (ks. Medaglia 2012). Työssäni käsiteltävien tutkimusten listaa olen lisäksi täydentänyt vuoden 2011 jälkeen ilmestyneillä julkaisuilla, suomalaisilla tutkimuksilla ja sähköistä hallintoa käsittelevillä tutkimuksilla. Tavoitteenani on sekä esitellä jo tehtyjä tutkimuksia että myös tuoda esille tutkimustarvetta, johon omalla työlläni pyrin vastaamaan.

Verkko-osallistumiskenttää kartoittaneissa tutkimuksista löytyy useita artikkeleita, jotka käsittelevät jollain tapaa hallintoa ja etenkin paikallishallintoa, kuten edellä on todettu. Hallinto onkin yksi keskeinen tutkimuskohde verkko-osallistumistutkimuksessa (Medaglia 2012). Oman tutkimukseni kannalta keskeiseen asemaan nousevat sellaiset tutkimukset, jotka käsittelevät erityisesti verkko-osallistumisen käyttöä ja käytön yleistymistä hallinnossa, etenkin virkamiesten näkökulmasta. Yllätykseksi tällaisia tutkimuksia löytyy kuitenkin melko vähän, esimerkiksi tutkimuskenttää kartoittaneista artikkeleista löytyi vain kolme mainintaa tämän tyyppisistä tutkimuksista. Sähköisen hallinnon osalta luvut ovat huomattavasti suurempia (Medaglia 2007, 272). Tämä voi myös selittyä osaltaan sillä, että verkkodemokratia ja verkko-osallistuminen ovat hyvin pienessä osassa sitä kokonaiskuvaa, jossa hallintoa pyritään sähköistämään. Esimerkiksi valtiovarainministeriön koordinoiman Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADe) vain yksi hanke käsittelee suoranaisesti demokratiaa, ja se on budjetiltaan ohjelman pienimpiä hankkeita (SADe-ohjelma).

Toinen selitys on se, että verkko-osallistumisessa, kuten yleensäkin osallistumistutkimuksessa, keskitytään pitkälti tutkimaan osallistumista kansalaisten näkökulmasta, myös silloin kun sitä tarkastellaan julkishallinnon kontekstissa. Matikaisen, Talvitie-Lambergin ja Kunnaksen mukaan

ongelmaksi muodostuu se, että yleisesti oletetaan hallinnon osallistumisen tapahtuvan automaattisesti, jolloin virkamiesten näkökulma unohdetaan tyystin. Verkko-osallistumisen näkökulmasta virkamiesten asenteilla ja kokemuksilla voi kuitenkin olla keskeinen merkitys sille, minkälaista (verkko-)osallistumista voidaan tulevaisuudessa nähdä tai suunnitella. (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008, 23–24.) Uusimmat tutkimukset osoittavat, että valmistelevat virkamiehet ovat avainasemassa verkkokuulemisen (yksi verkko-osallistumisen muodoista) onnistumisessa (Lubbers 2012, 249).

Huolimatta siitä, että aikaisempaa tutkimusta on hyvin niukalti tarjolla, löydettyissä relevanteissa tutkimuksista voidaan havaita tiettyjä taustatekijöitä ja ilmiöitä, jotka vaikuttavat verkko-osallistumisen käyttöön hallinnossa. Tätä tietoa on saatu tutkimalla: a) verkko-osallistumisen diffuusiota eli leviämistä hallinnossa (Panagiotopoulos et al. 2012; Medaglia 2007), b) verkko-osallistumista virkamiesten/hallinnon näkökulmasta (Panapoulou, Tambouris & Konstantinos 2010) ja c) virkamiesten asennoitumista verkko-osallistumiseen (Lubbers 2012; Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008). Tukea antavat myös tutkimukset, jotka ovat selvittäneet sähköisen hallinnon diffuusiota osaksi hallinto-organisaatioita (Korteland & Bekkers 2007).

Tulokset osoittavat, että verkko-osallistumisen käyttö hallinnossa painottuu suurilta osin tiedonvälityksen (erilaiset tietosisältöjä jakavat internet-sivustot) sekä jossain tapauksissa kansalaiskuulemisen (keskustelufoorumit, palautekanavat jne.) osa-alueille. Alhaalta ylöspäin muodostuvaa vuorovaikutusta, jossa kansalaiset määrittelisivät päätöksenteon agendan tai syötteen (input), ei tutkimusten mukaan kansalaisten ja hallinnon välille juurikaan rakennu. (Medaglia 2007.) Suurimmat esteet verkko-osallistumisen laadukkaammalle käytölle syntyvät institutionaalisista ja organisatorisista syistä, vaikka hallinnon toimijat noin yleisellä tasolla suhtautuvatkin varsin myönteisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen myös verkko-osallistumisen avulla (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008; Medaglia 2007, 279).

Tutkimusten mukaan suurimmat haasteet nousevat hallinnon sitouttamiseen ja organisaatioiden sisäisiin prosesseihin liittyvissä asioissa. Esille nousevat sellaiset asiat kuten sisäisen promootion ja pilotoinnin tärkeys (tiedonkulku/menestystarinat), tekniikka (palvelut ja niiden laatu), osallistumisen tukeminen läpi organisaatiotasojen ja -prosessien (vahva johtaminen, resursoinnit), saadun palautteen ja tulosten integroituminen osaksi päätöksentekoprosessia (selkeät toimintatavat ja -prosessit) sekä virkamiesten osaaminen osallistumisasioissa (koulutus). (Medaglia 2007, 274–279; Panapoulos, Tambouris & Konstantinos 2010.) Saadut tulokset noudattavat pitkälti sähköisen hallinnon osalta tehtyjä havaintoja: leviämiseen vaikuttavat sekä funktionaaliset (resurssit, tekniikka

jne.) että kulttuuriset asiat (organisaatioprosessit, toimintakulttuuri jne.) (Korteland & Bekkers 2007). Verkko-osallistumisessa korostuu kuitenkin vielä suuremmin osallistumiseen liittyvät kulttuuriset tasot (Panapoulos, Tambouris & Konstantinos 2010, 63).

Ominaista edellä esitetyille tutkimuksille, muutamaa lukuun ottamatta, on pitkälti deskriptiivinen tutkimusote, jonka avulla kyllä onnistutaan kuvaamaan verkko-osallistumiseen vaikuttavia muuttujia, mutta niiden taustat ja sisältö jäävät usein hämärän peittoon. Verkko-osallistumista paljon tutkinut Rony Medaglia esimerkiksi tuo ilmi artikkelissaan *Measuring the diffusion on eParticipation: A survey on Italian local government*, että kvantitatiivisen tutkimuksen rajoituksista johtuen sillä ei pystytä vastaamaan mikrotason poliittishallinnollisiin tutkimuskysymyksiin, kuten mikä on organisaatiojärjestelyiden rooli verkko-osallistumisessa. Medaglia päätyykin ehdottamaan uusien menetelmien omaksumista poliittishallinnollisten tutkimuskysymysten ratkaisemiseksi, mikä voidaan tulkita ehdotukseksi hyödyntää tämänkaltaisessa tutkimuksessa myös laadullisia menetelmiä. (Medaglia 2007, 279) Samaan loppupäätelmään päätyvät myös Matikainen, Talvitie-Lamberg ja Kunnas *Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan* -artikkelissaan, jossa he nostavat esille tarpeen kvalitatiiviselle tutkimukselle, joka keskittyisi hallinnon sisäisten prosessien eli toimintakulttuurin tutkimiseen (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008).

1.5. Tutkimuksen viitekehys, aineisto ja menetelmät

1.5.1. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksessa lähestytään verkko-osallistumista hallinnon ja erityisesti siellä työskentelevien virkamiesten näkökulmasta. Verkko-osallistuminen kiinnitetään osaksi demokratiassa viime vuosikymmeninä havaittua kehitystä ja sen myötä syntyneeseen demokratiapolitiikkaan, joka on asettanut uusia vaatimuksia hallinnolle ja sen virkamiehille. Nämä vaatimukset sisältävät uusia rooleja ja toimintamuotoja sekä uuden toimintakulttuurin, jotka kaikki vaikuttavat siihen, että demokratiapoliittiset tavoitteet esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkasteltavan ilmiön osalta täyttyvät. Tutkimusongelmaani voidaan lähestyä neljän eri näkökulman kautta. Ne kaikki liittyvät verkko-osallistumisteemaan, mutta jokainen niistä korostaa eri puolta ja tasoa aihepiirissä. Näkökulmia ovat:

- demokratiapolitiikassa verkko-osallistumiselle asetetut tavoitteet
- osallistuvan demokratian vaikutukset virkamiesten rooliin

- verkko-osallistumiseen liittyvä problematiikka
- organisaatiokulttuuri ja sen muutos

Ensimmäisestä eli demokratiapolitiikassa verkko-osallistumiselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta pyritään muodostamaan konteksti verkko-osallistumiskehitykselle. Tämä tapahtuu esittelemällä demokratiapolitiikasta nousevia tavoitteita, jotka liittyvät joko suoraan tai epäsuorasti verkko-osallistumiseen. Näitä voivat esimerkiksi olla virkamiesten osaamisen lisääminen tai uusien osallistumiskanavien toteuttaminen. Tarkoituksena on muodostaa näkemys siitä, mitä tavoitellaan ja miten, jotta analyysiä voidaan sitten suhteuttaa johonkin konkreettiseen. Toisin sanoen, meille syntyy jonkinlainen demokratioliittinen mittari, mikä on perusteltua myös siltä kannalta, että tutkimus pyrkii tuottamaan tietoa hallinnon käyttöön.

Toinen näkökulma pyrkii luomaan katsauksen demokratiapolitiikassa takana olevan osallistuvan demokratian vaikutuksesta virkamiesten rooliin. Ajatuksena on kuvata virkamiesten muuttuva rooli, siihen vaikuttavat tekijät sekä sen seuraukset. Tavoitteena on löytää niitä kipupisteitä, jotka syntyvät osallistuvasta demokratiasta, ja jotka saattaisivat vaikuttaa virkamiesten haluun toimia verkko-osallistumisen parissa.

Kolmas näkökulma liittyy puhtaasti verkko-osallistumiseen ja sen problematiikkaan. Tällöin analyysissa kiinnitetään huomiota muun muassa verkko-osallistumisen tasoon, käytettyihin kanaviin ja resursseihin. Tavoitteena on pyrkiä kuvaamaan mahdollisimman tarkkaan verkko-osallistumiseen liittyviä tekijöitä ja niiden taustoja.

Neljäs näkökulma pyrkii lähestymään verkko-osallistumista organisaatiokulttuurin näkökulmasta, jolloin korostetaan virkamiehen roolia koko prosessissa. Tällä katsantokannalla pyritään tuomaan syvyyttä verkko-osallistumisprosessien vaatimusten ymmärtämiseen. Samalla demokratiapolitiikka ja sen tavoitteet sidotaan hallinto-organisaatioihin, jolloin voidaan valottaa sitä, mikä vaikutus ja painoarvo hallinnon sisäisillä prosesseilla on uusien osallistumistapojen, kuten verkko-osallistumisen, osalta.

Näistä lähestymistavoista pyrin rakentamaan yhtenäisen analyysiä ohjaavan viitekehyksen, jota kutsun verkko-osallistumiskulttuurin tutkimukseksi. Tällä pyrin huomioimaan Åke Grönlundin *ICT Is Not Participation Is Not Democracy – eParticipation Development Models Revisited* -artikkelissa esittämän kritiikin ja kehitysehdotuksen siitä, miten verkko-osallistumiskehitystä tulisi lähestyä. Hänen mukaansa huomiota pitää kiinnittää niin osallistumiseen aktiviteettina kuin myös sekä

demokratian että prosessien relevanssiin, mikäli halutaan onnistuneesti mitata verkko-osallistumisen käyttöä ja kehittymistä. (Grönlund 2009.)

1.5.2. Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto koostuu kahdeksasta asiantuntijahaastattelusta. Aineistot on kerätty kesän ja syksyn 2013 aikana. Haastatteluaineisto on kerätty haastattelemalla kolmesta ministeriöstä yhtä tai useampaa demokratian ja hallinnon kehittämisen asiantuntijaa. Haastateltavat on valittu avainhenkilö-menetelmällä, jossa pyritään tunnistamaan tutkittavan ilmiön näkökulmasta keskeiset toimijat.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna, jotta haastattelijoiden oma ääni saatiin mahdollisimman aitona kuuluviin. Tämä on tärkeää siitä syystä, että liian tarkat ja ilmiselvät kysymykset saattavat tässä tapauksessa aiheuttaa haastateltavissa taipumusta vastata organisaatioidensa äänellä, jolloin koko tutkimusasetelma voi vaarantua. Haastattelurunko muodostui hyvin väljäksi siten, että haastateltavalle annettiin mahdollisimman paljon tilaa puhua omalta kannaltaan asioista. Liian tiukka kysymyksen asettelu olisi voinut myös johtaa siihen, etteivät haastateltavat olisi osanneet vastata kysymykseen. Suhteellisen vapaana virtaava keskustelu voi siten poikia yllättäviäkin asioita, joita liian tiukka haastattelurunko ei tuottaisi.

Haastatteluaineisto litteroitiin kokonaisuudessaan analysoinnin helpottamiseksi. Aineisto analysoitiin seuraavassa luvussa esitettävän teoreettisen viitekehyksen perusteella muodostuneiden teemojen mukaisesti.

2 Tutkimuksen teorettinen viitekehys

Olen pyrkinyt edellä rakentamaan tutkimukselle viitekehysten, joka olisi sovellettavissa tutkittavan ilmiön moniulotteisuudelle. Viitekehysten tavoitteena on ymmärtää lähtökohdat, joista empiirinen analyysi aloitetaan, sekä tukea analyysiä yhdistelemällä sellaisia ulottuvuuksia, joita ei aikaisemmassa tutkimuksessa ole yhdistetty. Tämän takia olen päätenyt esittelemään verkko-osallistumiselle asetettuja demokratiapoliittisia tavoitteita, niiden kautta nousseita vaatimuksia virkamiestyöhön, verkko-osallistumisen konkreettisia ulottuvuuksia sekä organisaatiomuutokselle ominaisia piirteitä niin, että voisimme ymmärtää syvällisemmin uusien demokratiainnovaatioiden, tässä tapauksessa verkko-osallistumisen, käyttöönottoa, käyttöä ja vaikutuksia valtionhallinnossa.

Kuten aikaisemmin on jo tuotu esille, pyrin tutkimuksellani lisäämään tietoa osallistuvan demokratian ja etenkin sen verkkovälitteisten muotojen käyttöön liittyvästä problematiikasta valtionhallinnon näkökulmasta. Näin pyrin ylittämään Grönlundin (Grönlund 2009) esittämän kritiikin malleille, jotka eivät kykene analysoimaan verkko-osallistumista kuin kehitysmallien näkökulmista, jotka ovat joko liian osallistumis-, demokratia- tai teknispainotteisia, eivätkä siten esimerkiksi sovi suoraan käytettäväksi tutkimukseni viitekehyyksi, jossa lähtökohtana on ymmärtää ministeriöiden toimintaa tutkittavan ilmiön ympärillä pitkälti organisaation muutoksen ja kulttuurin näkökulmasta.

2.1. Demokratiapoliittinen kehitys ja tavoitteet verkko-osallistumiselle

Demokratiapolitiikan ylätasoina tavoitteena on kehittää edustuksellista demokratiaa ja vahvistaa sen legitimitettiin. Kuten edellä on tuotu ilmi, kehitykseen ovat vaikuttaneet viime vuosikymmeninä tapahtuneet muutokset läntisissä demokratioissa, mitkä ovat vaikuttaneet ihmisten poliittiseen aktiivisuuteen ja sen muotoihin. Tutkimuskirjallisuudessa on esimerkiksi puhuttu politiikan performatiivisuudesta, politiikan henkilökohtaistumisesta, postmateriaalisten arvojen noususta sekä yleisödemokratiaan siirtymisestä. (Ks. Borg & Paloheimo 2009c, Rinne 2008, Dalton 1996.) Lueteltujen syiden seurauksena perinteinen, puolueiden ja vaalien kautta määrittämä edustuksellinen demokratia on kohdannut muutospaineita, johon demokratiapolitiikka pyrkii vastaamaan muuttamatta kuitenkaan edustuksellisen demokratian perusrakenteita:

Suomalaisen demokratiapoliittisen keskustelun ja valmistelun painopiste on ennen kaikkea kansalaisten osallisuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien

parantamisessa. Edustuksellinen järjestelmä nähdään myös tulevaisuudessa tärkeimpänä kansalaisen osallisuuden muotona. (OM 14/2010, 9.)

Demokratiapoliittisiin toimiin suhtaudutaan kaksijakoisesti: kannattajien mielestä kehitys on myönteisesti, kun taas vastustajat suhtautuvat kehittämiseen kielteisesti ja pitävät sitä jopa haitallisena. Demokratian kehittämistoimiin positiivisesti suhtautuvat tahot korostavat edustuksellisen demokratian ja uusien osallistumistapojen kulkevan käsikädessä. Heidän mukaansa toimilla luodaan vahvempaa edustuksellista järjestelmää, jossa kansalaisille tarjotaan entistä enemmän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia myös vaalien välillä. Muutoksille nähdään olevan ennen kaikkea tilausta kansalaisten keskuudessa¹⁰. Varsinkin nuorten osallistuminen nostetaan keskiöön puhuttaessa uusista osallistumismahdollisuuksista. Keskeistä on myös se, että kannattajat näkevät julkishallinnon tehtäväksi kehittää ja vahvistaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. (Ahokas, Tykkyläinen, Wilhelmsson 2010b, 241-249; OM 2010b, 9-17.)

Demokratiapolitiikkaa vastustavat tahot taas näkevät päinvastoin julkishallinnon toimien latistavan politiikkaa kanavoimalla kansalaisten osallistumisen tiettyyn muottiin, jota ohjataan ylhäältä alaspäin (Palonen 2010). Uusien osallistumistapojen nähdään tuovan demokratialle uusia uhkia, kuten vastuullisuuden ja edustuksellisuuden häviäminen, kun yksittäisten osallistujien valtaa kasvatetaan ilman selvää demokraattista ja yhtäläistä prosessia. Tämän lisäksi ihmetystä aiheuttaa se, ettei järjestelmää haluta muuttaa, vaikka se koetaan ongelmalliseksi. Toisin sanoen, uusista osallistumistavoista tulee vain osa vanhaa järjestelmää. (Korvela 2012.) Tulkitsen tämän tarkoittavan esimerkiksi sitä, ettei uusia osallistumismenetelmiä viedä kohti suoran demokratian muotoja, vaan ne pidetään osana edustuksellista järjestelmää, jolloin niiden vaikuttavuuden nähdään heikkenevän. Ottamatta kantaa demokratiapoliittisen kehittämisen hyvyyteen tai huonouteen, on selvää, että kehittämisessä tulee huomioida useita asioita, mikäli tavoitteisiin halutaan päästä.

Ensimmäinen huomioitava seikka on se, että suomalaista demokratiapolitiikkaa määrittelee ennen kaikkea pyrkimys kehittää edustuksellista järjestelmää erilaisilla hallinnon ohjelmilla – demokratiapoliittisilla ohjelmilla (Aalto-Matturi 2010, 67–80; OM 2010b, 9, 19). Tämä ohjelmallisuus voi osaltaan olla demokratiapolitiikan vahvuus, mutta myös sen heikkous (Ahokas, Tykkyläinen, Wilhelmsson 2010b, 247). Esimerkiksi OECD:n maaraportissa esitetään, että Suomen ongelmat eivät johdu ohjelmien tai projektien puutteesta, vaan niiden jäämisestä irrallisiksi ja vaikutukseltaan vähäisiksi. Tämä johtuu siitä, ettei esimerkiksi kokonaiskoordinaatiota ja yhteisiä

¹⁰ ks. Borg & Paloheimo 2009b, 358–365

toimintatapoja ole valtiohallinnon tasolla saatu aikaiseksi, vaan ministeriöiden toiminta on hyvin siiloutunutta, jolloin myös demokratiapoliittisten projektien ja ohjelmien ajamat asiat eivät integroidu kovin helpolla hallinnon toimintakulttuuriin. (OECD 2010, 267–268.)

Voidaan siis kysyä, onko ohjelmallinen tai projektimainen kehittäminen avain demokratiapoliittisten tavoitteiden saavuttamiselle. Ongelmaksi näyttäisivät nousevan lyhytkestoisuus ja jatkuvuuden puute. Usein nämä kehittämysyksiköissäkin tehtävät toimet ovat luonteeltaan projektimaisia tai ohjelmallisia, jolloin pitkäjänteisyys voi jäädä puuttumaan. (Ahokas, Tykkyläinen, Wilhelmsson 2010b, 247-248). Esimerkiksi sähköisen hallinnon ja verkko-osallistumisen osalta merkittävin julkishallinnon hanke on luonteeltaan ohjelmallinen, Sähköisen hallinnon ja demokratian vauhdittamisohjelma eli SADe-ohjelma (ks. SADe-ohjelma). Sen demokratiapoliittista hanketta Kansalaisen osallistumisympäristöä koordinoidaan oikeusministeriössä, jossa projekti toimii osana demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikköä. Projektissa kehitetään erilaisia sähköisiä työvälineitä ja palveluita kansalaisten osallisuuden parantamiseksi¹¹. Palveluiden lisäksi projektissa on huomioitu myös koulutuksen, käyttöönoton ja markkinoinnin merkitys palveluiden leviämisessä. Näillä toimilla pyritään muun muassa parantamaan palveluiden integroitumista osaksi hallinnon toimintaa. Projektiin on palkattu tätä varten erillinen osallisuussuunnittelija, jonka tehtävänä on kouluttaa julkishallinnon organisaatioita niin osallistuuteen kuin palveluiden käyttöön liittyvissä kysymyksissä. (Osallistumisympäristö-hanke.) Täten verkko-osallistumishankkeissa ei koskaan ole kysymys pelkästä tekniikasta, eikä siten demokratiapoliittiset tavoitteet verkko-osallistumisen osalta ole vain teknisiä.

Verkko-osallistumisen näkökulmasta demokratiapoliittiset tavoitteet voidaan jakaa karkeasti kahteen osaan: 1) uudet osallistumistavat ja 2) hallinnon kehittäminen, josta käytetään myös termiä demokratiahallinto (OM 17/2010, 7). Uusissa osallistumistavoissa on kysymys palveluiden ja menetelmien kehittämisestä, kun taas hallinnon kehittämisessä on kysymys hallinnon prosessien ja toimintatapojen uudistamisesta. Vuonna 2006 ilmestyneessä *Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa: otakantaa-palvelun uudistaminen ja kuulemisjärjestelmän laaja kehittäminen* -julkaisussa todetaan, että ”sähköistä kuulemistä tulisi kehittää kahdessa vaiheessa”: ensimmäisessä vaiheessa kehitettäisiin otakantaa.fi-palvelua¹² (uudet osallistumistavat) ja ”toisessa vaiheessa laadittaisiin kokonaisvaltainen sähköisen kuulemisen strategia” (demokratiahallinto). (OM 2006:6.)

¹¹ Seuraavia palveluita kehitetään tai on kehitetty osana projektia: otakantaa.fi, kansalaisaloite.fi, kuntalaisaloite.fi, lausuntopalvelu.fi sekä nuorten aloitekanavan jatkokehittäminen. (Osallistumisympäristö-hanke.)

¹² Otakantaa-palvelua kehitetään parhaillaan Kansalaisen osallistumisympäristö -hankkeen puitteissa (Osallistumisympäristö-hanke).

Myös OECD:n tuottamassa *Promise and Problems of E-Democracy* -selvityksessä (verkko)demokratiapolitiikalle (eDemocracy policy) asetetuissa vaatimuksissa/tavoitteissa korostuvat uusien osallistumistapojen sekä hallinnon kehittäminen (OECD 2003, 159–160).

Vaikka edellä esille nostettu otakantaa.fi-palvelun kehittäminen on vain yksittäinen esimerkki, se kuvaa hyvin verkkodemokratiakehitykselle ominaista teknisluonteista piirrettä. Voidaan ajatella, että ensimmäisenä tavoitteena on ylipäätään luoda jokin tekninen ympäristö tai tapa, jolla mahdollistetaan sähköinen osallistuminen. OECD-selvityksen mukaan teknologia tulee nähdä verkkodemokratiassa mahdollistajana eikä ratkaisuna tai päätepisteenä (OECD 2003, 9). Tämä näkyy myös verkko-osallistumistutkimuksen teknologiapainoitteisuudessa, josta verkko-osallistumista sekä siitä tehtyä tutkimusta tutkineen Medaglian mukaan tulisi pyrkiä eroon (Medaglia 2012, 357). Siten on kuitenkin ymmärrettävää, että verkko-osallistumiskehityksessä on myös Suomessa edetty tekniikka edellä (ks. OM 2006:6, OM 2008:8).

On luonnollista, että uusien osallistumismenetelmien syntymisessä ja niiden käyttöönotossa lähtökohta on uuden osallistumuksen luominen ja prosessin mahdollistaminen. Tämä tapahtuu hyvin usein teknologisesta, poliittisesta tai lainopillisesta näkökulmasta, mikä merkitsee hyvin teknisluonteista lähestymistapaa. Ratkaisevaa on se, kuinka yksinkertaisesta prosessista on kysymys. Macintoshin mukaan esimerkiksi sähköinen äänestäminen tai aloite-instituutio on huomattavasti teknillisempiä kysymyksiä kuin vuorovaikutuksellisemmat ja monimutkaisemmat osallistumistavat ja -prosessit, kuten vaikkapa verkko-osallistuminen. Nämä vaativat hänen mukaansa myös syvällisempää toimintakulttuurin muutosta. (Macintosh 2004, 1; Macintosh, Ann, Coleman, Stephen & Schneeberger Agnes 2009, 10.) Kun vertaa esimerkiksi suomalaiselle verkko-osallistumiselle vuonna 2008 annettua tulevaisuudenkuvaa, ymmärtää hyvin minkä tasoisesta ja suuruisesta muutoksesta on oikeastaan kysymys:

Kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus on jatkuvaa, luonnollista ja arvostettua kanssakäymistä yhteiskunnallisten asioiden käsittelemiseksi ja päätösten tekemiseksi. Vuorovaikutus, viestintä ja yhteydenpito tapahtuvat luontevasti eri välinein, tavoin ja menetelmin arkisissa yhteyksissä. (OM 2008:8, 36.)

Toisaalta, vaikka ensimmäisenä ratkaistavana kysymyksenä on usein uuden toimintatavan luominen, niin keskeisenä haasteena näyttäisi olevan uuden käytännön juurruttaminen osaksi arkista toimintaa. Tähän olennaisena osana liittyy jo edellä mainittu tavoite demokratiahallinnosta eli hallinnon kehittämisestä demokratiapoliittisesta näkökulmasta. OECD:n mukaan yksi keskeisimmistä tekijöistä, joka vaikuttaa verkko-osallistumisen leviämiseen sekä käytön

vakiintumiseen hallinnon näkökulmasta, on hallinto- ja organisaatiokulttuurin muutos (OECD 2003, 9).

2.2. Demokratiakehitykseen liittyvät vaatimukset ja virkamiesten muuttuva rooli

Demokratiapoliittiset tavoitteet voidaan nähdä demokratian kriisiytymis- ja legitimizeetti-keskustelun seurauksena, mutta samalla ne voidaan myös nähdä osana laajempaa paradigman muutosta julkishallinnoissa ja niiden toimintatavoissa. Tämä paradigman muutos alkoi New Public Management -opista (NPM), joka syntyi 1970- ja 1980-luvun taitteessa Yhdysvalloissa. Oppi on tuonut julkishallintoon sellaisia ajattelutapoja ja reformeja, jotka korostavat tuottavuutta, asioiden mittaamista ja laskemista, raskaiden ja hierarkkisten organisaatiomuotojen keventämistä, erilaisia ulkoistamis- ja markkinaprosesseja, asiakkuusajattelua, yksityistä ja kolmatta sektoria sekä yksilöllisyyttä ja tehokkuutta. NPM-opin ensimmäistä aaltoa kuvataan usein kovana ja ankarana tehokkuusajattelun sävyttämänä hallinnointitapana, joka henkilöityy vahvasti Thatcherin Britanniaan ja Reaganin Yhdysvaltoihin. Vaikka NPM:n määritelmästä ja vaikutuksista eri maiden julkishallintoihin kiistelläänkin, on oppiin läheisesti tai etäisesti liitettäviä toimenpiteitä ja ilmiötä ollut nähtävillä useiden länsimaiden hallinnoissa, myös pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa. (Pollit 2003, 27–38; Torres 2004).

Julkishallintoa tutkineen ja hallinnossa työskennelleen professori Christofer Pollitin mukaan New Public Managementin ensimmäiseen aaltoon yhdistetystä kovasta ja ankarasta hallinnointitavasta on siirrytty kohti pehmeämpää hallinnoimistapaa, jossa korostetaan edellä esitettyjen arvojen lisäksi hallinnon avoimuutta ja kumppanuutta¹³. Hallinnoista on pyritty tekemään ulospäin suuntautuvia verkostomaisia sektorirajat ylittäviä toimijoita, jotka pyrkivät hyödyntämään yhä enenevämmässä määrin sekä sisäistä että ulkoista asiantuntijatietoa. Näiden lisäksi myös kansalaisten osallisuus (participation) sekä poliittinen ohjaus (accountability)¹⁴ ovat nousseet yhä keskeisempään asemaan, arvioitaessa hallinnon ja virkamiesten toimintaa. (Ks. Pollit 2003, 53–111.)

¹³ Kumppanuusajattelulle Pollit löytää kuusi erilaista motivaatiota. Näitä ovat hallintoreformit ja organisaatiouudistukset, yksityisten rahoittajien houkuttelu, hallinnon legitimizeetti, riskien jakaminen, julkishallinnon supistaminen sekä hierarkioiden purkaminen. (Pollit 2003, 58.) Demokratiapolitiikassa voidaan katsoa korostuvan ainakin legitimizeettimotivaatio.

¹⁴ Olen suomentanut tässä yhteydessä accountability-termin poliittiseksi ohjaukseksi, koska virkamieskunnan katsotaan olevan toimistaan vastuussa poliittiselle johdolle. Pollitin kuitenkin määrittelee virkamiehellä neljä erilaista vastuuta:

Edellä esitetyt muutokset hallinnointitavassa ovat asettaneet uudenlaisia vaatimuksia virkamiesten toiminnalle. Ensinnäkin virkamiesten on opittava kommunikoimaan yhä nopeammin, aikaisemmin ja laajemmalle joukolle eri sidosryhmiä. Tämän lisäksi heiltä vaaditaan parempaa reagoitua hallituksen linjaan, perustellumpia ja tutkittuun tietoon perustuvia päätöksiä sekä kansalaisten osallistamista ja kuulemista. Samalla tullaan vielä korostaneeksi virkamiesten omaa asiantuntijaroolia. Muuttuvat vaatimukset, virkamiehen roolin muuttuminen ja toisaalta poliittisen ohjauksen korostaminen aiheuttavat Pollitin mukaan jonkin verran ristiriitoja ja ongelmia, koska nämä ovat osaltaan toisensa poissulkevia tai vaikeasti yhdistettävissä. Ongelmia myös aiheuttaa toimintaympäristön hitaanlainen muuttuminen asetettuihin tavoitteisiin nähden. Useimmiten hallinnot toimivat edelleen perinteisten hierarkioiden mukaan, mikä vaikeuttaa esimerkiksi horisontaalisten ja poikkihallinnollisten yhteistyömuotojen syntymistä. (Pollit 2003, 71, 83–84, 108–110.)

2.3. Verkko-osallistumisen avainulottuvuudet ja verkko-osallistumiskehitys

Edellä on esitelty demokratiapolitiikalle asetettuja tavoitteita verkko-osallistumiselle sekä tavoitteiden takana olevia osallistuvaan demokratiaan liittyviä vaatimuksia, joiden voidaan katsoa muuttaneen virkamiesten roolia. Jotta kuitenkin tutkielman tavoitteeksi asetettu verkko-osallistumisilmiön syvempi ymmärtäminen hallinnon ja virkamiesten näkökulmasta olisi mahdollista, tulee edellä esitettyjen näkökohtien lisäksi verkko-osallistumista tarkastella konkreettisemmalla tasolla. Tähän hyvän lähtökohdan antaa Ann Macintoshin luoma viitekehys, joka nojaa vahvasti hänen jo aikaisemmin esiteltyyn verkko-osallistumismääritelmään, jossa verkko-osallistuminen yhdistetään ennen kaikkea julkishallinnossa tehtävään verkkovälitteiseen kansalaistiedottamiseen ja -osallistamiseen (Macintosh 2004).

Vaikka Macintoshin viitekehys ei ole suoranaisesti kehitetty tarkastelemaan verkko-osallistumista hallinto- ja organisaatiokulttuurin näkökulmasta, vaan yksittäisten verkko-osallistumisprojektien tarkasteluun ja arviointiin, tarjoaa se hyvän lähtökohdan verkko-osallistumisen konkretisoinnille julkishallinnon ja etenkin sen virkamiesten näkökulmasta (Macintosh 2004, 1). Macintoshin muodostamaa viitekehystä on käytetty laajalti erilaisissa verkko-osallistumistutkimuksissa sekä

poliittinen vastuu, laillinen vastuu, byrokraattinen vastuu sekä ammattivastuu. Poliittisella vastuulla tarkoitetaan virkamiesten vastuuta poliittiselle johdolle. Laillisella vastuulla tarkoitetaan laista tulevaa virkavastuuta. Byrokraattisella vastuulla viitataan byrokraattisten normistojen ja toimintatapojen noudattamista. Ammattivastuulla viitataan tietynlaiseen ammattimaisuuteen ja standardien noudattamiseen. Usein näitä eri vastuita ei ymmärretä, vaan edelleenkin oletetaan vastuunjaon menevän perinteiseen hierarkkiseen tapaan. (Pollit 2003, 89–98.)

hallinnollisissa selvityksissä, mitä voidaan pitää merkinä viitekehysten toimivuudesta¹⁵ (Medaglia tms.). Viitekehysten suosio ei ole yllättävää, sillä Macintosh mainitsee sen syntyneen yhteistyössä hallinnollisten ja tieteellisten toimijoiden kanssa, minkä voidaan katsoa olevan viitekehysten vahvuus (Macintosh 2004, 2)¹⁶. Alapuolella on esitettyä Machintoshin viitekehuksesta yhteenveto, jossa kuvataan verkko-osallistumisen tärkeimmät ulottuvuudet hallinnon näkökulmasta:

Taulukko 1. Yhteenveto verkko-osallistumisen avainulottuvuuksista (Macintosh 2004)

Dimension	Description
1. Level of participation	what level of detail, or how far to engage
2. Stage in decision-making	when engage
3. Actors	who should be engaged and by whom
4. Technologies used	how and with what to engage citizen
5. Rules of engagement	what personal information will be needed/collected
6. Duration and sustainability	for what period of time
7. Accessibility	how many citizens participated and from where
8. Resources and Promotion	how much did it cost and how wide was it advertised
9. Evaluation and Outcomes	methodological approach and results
10. Critical factors for success	political, legal, cultural, economic, technological factors

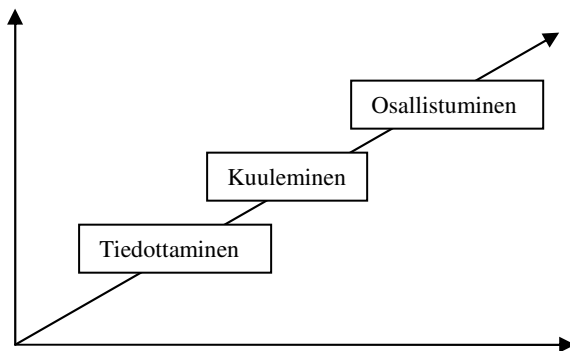
Taulukosta voi nähdä verkko-osallistumisen keskeiset ulottuvuudet (Dimension), jotka ovat: harjoitettavan osallistumisen taso, päätöksenteon vaihe, toimijat (niin osallistajat kuin osallistujat), käytetty teknologia, osallistumisen säännöt, kesto, saavutettavuus, resurssit ja markkinointi, vaikutusten arviointi sekä kriittiset tekijät. Tutkimukseni kannalta osa ulottuvuuksista saa suuremman painoarvon kuin toiset, ja osan alkuperäisiä kuvauksia (Description) joudutaan muuttamaan Macintoshin antamista, mutta kokonaisuutena viitekehys nostaa tämän tutkimuksen kannalta oleellimmat verkko-osallistumisolottuvuudet esille. Niitä ulottuvuuksien kuvauksia, joita olen joutunut muuttamaan Macintoshin viitekehuksesta, olen pyrkinyt perustelemaan ja tukemaan aikaisemmalla tutkimuksella. Perustelen valintaani muuttaa viitekehystä sillä, että julkishallinto pyrkii pääsemään verkko-osallistumisen osalta projektiluonteisuudesta kohti pysyvää toimintaa, jolloin on myös perusteltua kehittää Macintoshin projekteihin nojaavaa viitekehystä niiltä osin kuin olen parhaaksi katsonut. Lisäksi muutoksella pyrin korostamaan hallinnon toimijakeskeistä roolia, mikä usein jää toiminnan tutkimuksessa kansalaisnäkökulman varjoon.

¹⁵ Kritiikki, jota Macintoshin viitekehystä kohtaan on esitetty, koskee lähinnä sitä, ettei malli ota huomioon ruohonjuuritason sekä valtiosta vapaana olevaa kansalaistoimintaa huomioon, vaan määrittelee verkko-osallistumisen osaksi julkishallinnon toimintaa. Esitetty kritiikki ei siis ole relevanttia tämän tutkimuksen kannalta, vaan päinvastoin tukee päätöstä käyttää Macintoshin viitekehystä pohjana.

¹⁶ Rony Medaglia esimerkiksi tuo esille vuonna 2012 julkaistussa artikkelissa, että verkko-osallistumistutkimuksessa tulisi harjoittaa enemmän yhteistyötä tutkijoiden ja toimijoiden välillä, mikäli tutkimusalueen metodologista viitekehystä halutaan kehittää (Medaglia 2012, 356–358). Katson omassa tutkimuksessani olevan Medaglian huomioon rinnastettavissa oleva pohjavire.

Ensimmäinen ulottuvuus koskee osallistumistasoa (Level of participation), toisin sanoen, millä tasolla kansalaiset pääsevät osallistumaan päätöksentekoon. Osallistumistasoja on Macintoshin mukaan kolme: tiedonsaamisen taso, kuulemisen taso ja osallistumisen taso. Nämä tasot seuraavat toisiaan niin, että seuraava taso pitää aina sisällään myös edellisen tason ja niin edelleen. Tasojen suhdetta kuvataan paremmin seuraavassa:

Kuva 2. Osallistumisen aste (Macintosh 2004)



Tiedonsaamisella viitataan yksisuuntaiseen tiedottamiseen, jossa julkishallinto tuottaa eri muodoissa tietoa kansalaisten käyttöön. Verkko-osallistumisen kohdalla tämä tarkoittaa pyrkimystä ICT:n avulla tarjoamaan mahdollisimman monelle pääsy ymmärrettävien ja helposti saavutettavien tietolähteiden pariin. (Macintosh 2004, 2.) Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää valtionhallinnon sähköistä hankerekisteri (HARE), joka tarjoaa tietoa erinäisistä valtionhallinnon ja eduskunnan hankkeista (ks. HARE). Kuulemisella taas viitataan kaksisuuntaiseen ylhäältä alaspäin suuntautuvaan vuorovaikutussuhteeseen, jossa julkishallinto määrittelee agendan sekä kysymyksen asettelun ja kansalaisten tehtävänä on näiden puitteissa esittää mielipiteensä kuultavasta asiasta. Verkko-osallistumisen avulla kuulemisiin pyritään osallistamaan yhä suurempaa osaa kansalaisista, millä pyritään vahvistamaan kuulemisen laatua ja sen deliberatiivisia pyrkimyksiä. (Macintosh 2004, 3.) Tästä hyvänä esimerkkinä ovat valtionhallinnon otakantaa.fi-keskustelufoorumi sekä eri kuntien palaute- ja kuulemiskanavat (ks. otakantaa.fi; Valma). Viimeinen ja ylin taso eli osallistumisen taso käsittää alhaalta ylöspäin suuntautuvan vuorovaikutuksen, jossa myös kansalaiset osallistuvat agendan määrittelyyn. Keskeisenä ajatuksena on mahdollistaa kansalaisille osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet poliittisten ohjelmien muodostamisessa (policy formulation), vaikka lopullinen päätösvalta pysyisikin viranomaisilla ja päättäjillä. Toisin sanoen, kyseessä ei ole suoran demokratian, vaan osallistuvan demokratian muoto. Verkko-osallistumisella pyritään vahvistamaan tätä vuorovaikutussuhdetta, tarjoamalla ajasta ja paikasta vapaita vuorovaikutusalustoja. (Macintosh 2004, 3.)

Taulukossa toisena mainittu verkko-osallistumisulottuvuus koskee päätöksenteon vaihetta, jossa edellä esitettyjä osallistumisen tasoja kansalaisille tarjotaan. Toisin sanoen, missä päätöksenteon vaiheessa kansalaisia osallistetaan. Macintosh luottelee viisi eri vaihetta, joista hän käyttää yhteisnimitystä policy-making life cycle. Nämä viisi vaihetta ovat: 1) agenda setting, 2) analysis, 3) creating the policy, 4) implementing the policy and 5) monitoring the policy. Agenda setting -vaiheessa nostetaan jokin aihe ja siihen liittyviä asioita poliittiselle agendalle. Analysis-vaiheessa määritellään ja kartoitetaan aiheeseen liittyvät haasteet ja mahdollisuudet, jotka sitten toimivat valmistelun pohjana. Creating the policy-vaiheessa valmistellaan konkreettinen esitys ns. ohjelmaluonnos. Implementing the policy -vaiheessa ko. ohjelmaa aletaan toteuttaa, esimerkiksi uudistamalla lainsäädäntöä. Monitoring the policy -vaiheessa taas pyritään toteutuneiden vaikutusten arviointiin ja evaluointiin. Mitä aikaisemmassa vaiheessa kansalaisia kuullaan, sen suurempi vaikutus heillä tosiasiallisesti valmisteltavaan asiaan on. Macintosh esimerkiksi huomauttaa, että Creating the policy -vaiheessa, toisin sanoen päätöksenteon loppuvaiheessa tehtävät kuulemiset vaativat usein erityisosaamista, mikä taas rajoittaa kansalaisten tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia. Varhaisen kuulemisen etuna hän mainitsee esimerkiksi sen, että tieto voidaan tarjota tuolloin vielä mahdollisimman helpossa ja ymmärrettävässä muodossa. (Macintosh 2004,3.)

Kolmas ulottuvuus käsittelee verkko-osallistumisen toimijoita. Macintoshin mukaan virkamiesten ja heidän organisaatioidensa tulee ottaa toiminnassaan huomioon verkko-osallistumisen sosio-tekniinen luonne. Huomioon tulee ottaa niin tietotekniinen osaaminen, osallisuuteen ja vuorovaikutukseen liittyvä osaaminen, tiedottamiseen liittyvä osaaminen sekä itse substanssiin liittyvä osaaminen. Näitä kaikkia eri osaamisalueita tarvitaan verkko-osallistumisen käyttöönotossa, prosessin läpiviemisessä, materiaalien luomisessa, mainostamisessa ja tiedottamisessa, evaluoinnissa sekä saatujen tulosten hyödyntämisessä. (Macintosh 2004, 4.) Keskeistä virkamiesten näkökulmasta onkin työnjako, jolla eri osa-alueet saadaan mielekkäästi katettua. Tämä tarkoittaa ministeriöiden näkökulmasta riittävää ja oikeanlaista resurssointia, strategisia linjauksia sekä yhteistyötä eri osastojen ja yksikköjen kesken. Yksittäisten virkamiesten näkökulmasta tämä taas tarkoittaa osaamisen kartoittamista koulutuksen ja ohjeistuksen avulla, tarvittavien työkalujen ja resurssien saamista käyttöön sekä työkuva määrittämistä.

Ulottuvuudet 4-9, eli teknologiset kysymykset (4. ulottuvuus), osallistumiseen liittyvät kysymykset (ulottuvuudet 5-7), tiedottamiseen ja mainontaan liittyvät kysymykset (8. ulottuvuus) sekä tulosten käsittelyyn ja arviointiin liittyvät kysymykset (9. ulottuvuus), liittyvät tutkielmani näkökulmasta

pitkälti edellä esitettyyn toimijaulottuvuuteen. Jokainen näistä ulottuvuuksista on tehtävä, joka täytyy huomioida verkko-osallistumisessa.

Viimeinen ulottuvuus, jonka Macintosh viitekehyksessään mainitsee, on nimeltään Critical Success factors. Tämä ulottuvuus pitää sisällään asioita, joita voidaan pitää kriittisinä verkko-osallistumisen onnistumisen kannalta. Macintoshin mukaan tällaisia asioita ovat poliittiset, lailliset, kulttuuriset, taloudelliset sekä tekniset kysymykset. Hänen mukaansa nämä ovat sellaisia kysymyksiä, joihin tutkijan on vastattava arvioidessaan/analysoidessaan verkko-osallistumisprojektia. (Macintosh 2004, 6.) Mielestäni nämä samat kriteerit koskevat myös verkko-osallistumisen ympärille kehitettävien jatkuvan toiminnan mallien sekä niihin liittyvän hallintokulttuurin analysointiin.

Vaikkakin edellä esitetyt ulottuvuudet ovat kehitetty projektien arviointiin, niin mielestäni ne ovat hyvin sovitettavissa tutkimusasetelmaani. Ulottuvuudet nostavat esille verkko-osallistumisen konkreettisia kipupisteitä ja menestystekijöitä, joita etsiä aineistosta. Tutkimuskysymysteni kannalta Macintoshin kehittämä viitekehys tarjoaa tavan analysoida ja avata verkko-osallistumisen ympärillä tehtävää työtä ministeriöissä sekä siihen liittyviä virkamiesten kokemuksia.

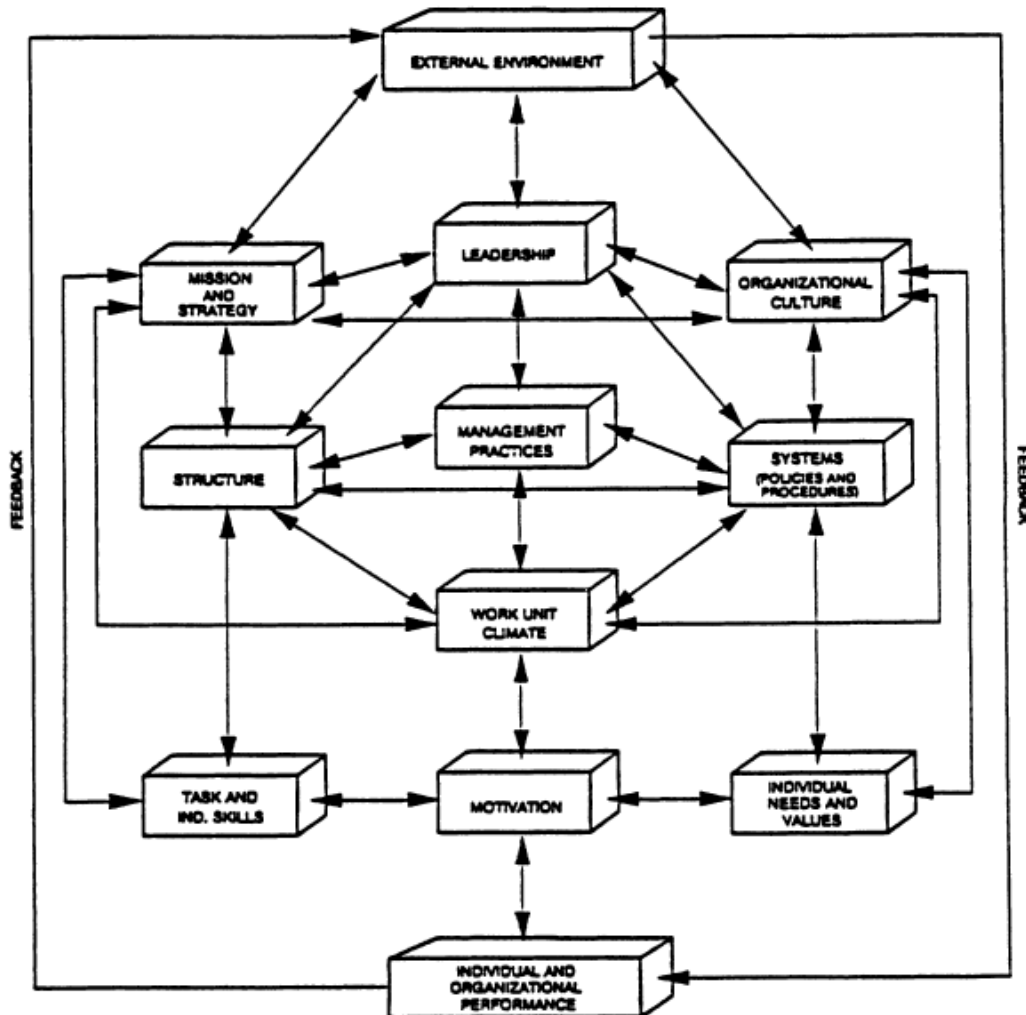
2.4. Organisaation toimintaan ja muutokseen liittyvä problematiikka

Kuten edellä on tuotu ilmi, verkko-osallistuminen kytkeytyy vahvasti demokratian tilassa havaittuihin muutoksiin, joihin on pyritty vastaamaan erilaisilla ohjelmallisilla toimilla, joissa osallistuvan demokratian muotoja on pyritty nostamaan edustuksellisen demokratian rinnalle. Näitä toimia on leimannut tarve hyödyntää teknologian kehittymistä, millä on pyritty yhtä aikaa sekä tehokkuuteen että laadullisempaan poliittiseen osallistumiseen ja hallinnon avoimuuteen (ks. Pollit 2003). Leimallista näille toimille on pyrkimys kansalaisten aktiivisuuden lisäämiseen hallinnon toimintakulttuuria muuttamalla. Hallintokulttuurin muuttaminen onkin identifioitu yhdeksi keskeisimmäksi haasteeksi tämän kaltaisessa toiminnassa (OM 2010a, 18–19), minkä vuoksi olen lisännyt tutkimuksen viitekehukseen organisaatiokulttuuriin ja muutokseen liittyvän problematiikan, jota tarkastelen Burke-Litwinin organisaatiomallin avulla. Burke ja Litwin tarkastelevat mallissaan nimenomaisesti organisaatiota muutoksen näkökulmasta, mikä sopii yhteen tutkimusongelmani kanssa.

Burke ja Litwin lähtevät siitä ajatuksesta liikkeelle, että organisaatiomuutoksen keskipisteessä ovat organisaatiokulttuuri sekä organisaation ilmapiiri. Lisäksi he korostavat näiden kahden ilmiön välistä eroa, mikä heidän mukaansa avain organisaatioissa tapahtuvan muutoksen syvällisemmälle

ymmärtämiselle. Näiden kahden ilmiön ymmärtämisen ja määrittämisen kautta he muodostavat organisaatiomallin, joka pyrkii huomioimaan ja mittaamaan organisaation suoriutumista erilaisissa muutostilanteissa. (Burke 2002, 195–198.) Seuraavassa on kuva Burke-Litwin organisaatiomallista:

Kuva 3. Organisaation toiminnan ja muutoksen malli (Burke & Litwin 1992, 528)



Kuten mallista voi nähdä, ulkoista ympäristöä esittävä laatikko kuvaa panos-ulottuvuutta (input dimension) ja yksilön sekä organisaation suoritusta esittävä laatikko kuvaa tuotos-ulottuvuutta (output dimension). Jäljelle jäävät laatikosta kuvaavat suoritus-ulottuvuuksia (throughput dimensions). Palaute-nuolet kuvaavat panosten ja tuotosten välistä suhdetta. Huomioitavaa on se, että nuolet on laitettu menemään kumpaankin suuntaan. Tällä on pyritty kuvaamaan yhtäältä organisaation tuotosten vaikutusta ulkoiseen ympäristöön eli panokseen, toisaalta ulkoisen ympäristön mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan organisaation ja yksilöiden suoritukseen eli tuotokseen. (Burke 2002, 198-200.)

Muut kaksitoista ulottuvuutta, jotka mallissa esitetään, ovat Burken ja Litwinin mukaan ensisijaisia organisaatioiden toiminnan ymmärtämisen ja analysoimisen kannalta. Nämä voidaan jakaa järjestelmätasoon, ryhmä-/työyksikkötasoon ja yksilötasoon. Järjestelmätaso pitää sisällään sellaisia muuttujia, kuten missio, strategia, johtajuus ja kulttuuri. Ryhmätaso taas sisältää ilmapiiri-muuttujan, ja yksilötaso käsittää sellaisia muuttujia kuin yksilön tarpeet, arvot, työn vaatimukset, taidot sekä motivaation. Burken mukaan nuolet ovat kuvassa suuntaa antavia, eivätkä siten vastaa kaikilta osin todellisuutta. Hän kuitenkin korostaa, että nuolet kuvaavat hyvin eri ulottuvuuksien vaikutussuhteita sekä sitä, että muutos yhdessä ulottuvuudessa vaikuttaa lopulta kaikkiin ulottuvuuksiin. Vaikka ulottuvuudet näyttävät kuvassa olevan vaikutuksiltaan samanarvoisia, Burken ja Litwinin mukaan empiiriset tutkimukset osoittavat jollain ulottuvuuksilla olevan suurempi painoarvo kuin toisilla. Tällainen ulottuvuus on heidän mukaansa esimerkiksi organisaatiokulttuuri, joka vaikuttaa huomattavan moneen ulottuvuuteen, vaikka ne eivät suoranaisesti vaikuttaisi organisaatiokulttuuriin. (Burke 2002, 200-201.)

Burken ja Litwinin mukaan juuri heidän mallinsa ja sen sisältämät painotukset auttavat ymmärtämään paremmin organisaatiomuutosta. Ensinnäkin he korostavat organisaation ulkopuolisen ympäristön merkitystä ja vaikutusta organisaatiomuutokseen, mikä on heidän mukaansa usein huomattavasti merkittävämpi kuin organisaation sisäiset tekijät. Varsinkin suurissa organisaatiomuutoksissa enemmän painoarvoa näyttäisivät saavan missio, strategia, johtaminen ja kulttuuri, kuin rakenteet, johtamiskäytännöt tai järjestelmät, mikä Burken ja Litwinin mukaan tarkoittaa sitä, ettei onnistunut tai tehokas organisaatiomuutos ole vain johdon kommunikoimaa tai sanelemaa toimintatavan muutosta. Heidän mukaansa kulttuurinen muutos tulee suunnitella, ja sen tulee olla linjassa strategian sekä johtamisen kanssa. Juuri nämä edellä mainitut muuttajat (esim. missio) vaikuttavat suuremmin organisaatiomuutokseen, koska muutokset näissä osa-alueissa vaikuttavat koko järjestelmän tasolla. Muutettaessa esimerkiksi organisaation rakennetta, muutos ei välttämättä vaikuta koko järjestelmään¹⁷. (Burke 2002, 201.)

Burken mukaan avain heidän mallinsa ymmärtämiseen, ja sitä kautta organisaatiomuutoksen hahmottamiseen, on verrata kuvassa 3 näkyvän mallin yläosan laatikoita alaosan laatikoihin. Vertaamalla näitä voidaan erottaa kaksi eri ulottuvuutta, transformaalisen ja transaktionaalisen ulottuvuuden. Nämä ulottuvuudet Burke ja Litwin ovat lainanneet kahdesta eri johtamismallista, jossa transformaalinen johtaminen tarkoittaa nimenomaisesti muutosjohtamista. Tässä mallissa

¹⁷ Burke ja Litwin kuitenkin huomauttavat, että myös sillä on merkitystä, missä kohtaa organisaation rakennetta muutos tapahtuu. Siten puhuttaessa organisaation rakenteesta on myös tarkasteltava sen eri osia. (Burke 2002, 201.)

johto pyrkii pitämään organisaation jatkuvassa muutoksen ja kehityksen tilassa. Transaktionaalisessa johtamisessa taas pyritään vaihtamisen mekanismeilla muuttamaan asioita, kuitenkin niin, että tila säilyy jotakuinkin status quossa tai muuttuminen on pikemminkin evolutiivista kuin revolutiivista, johon taas transformaalin johtaminen ennemminkin pyrkii. Näiden kahden käsitteen kautta Burke ja Litwin avaavat mallinsa eri ulottuvuuksia niin, että ulkoinen ympäristö, johtaminen, missio ja strategia sekä organisaatiokulttuuri kuuluvat transformaalisiin muutostekijöihin, kun taas johtamiskäytännöt, organisaatorakenne, järjestelmät, työilmapiiri, motivaatio, tehtävien vaativuus ja yksilöiden osaaminen, yksilöiden arvot ja tarpeet kuuluvat transaktionaalisiin muutostekijöihin. Näillä kaikilla ulottuvuuksilla on kuitenkin vaikutus yksilöiden sekä organisaation suorituskykyyn. (Burke 2002, 201–202.)

Muutokset transformaalisiin tekijöihin lukeutuvissa ulottuvuuksissa tapahtuvat mitä todennäköisemmin ulkoisten tekijöiden ja ympäristön vaikutuksesta. Ulkoisen ympäristön aiheuttamat muospaineet näissä tekijöissä vaativat usein merkittäviä muutoksia organisaation jäsenten käyttäytymisessä. Kuten edellä on jo todettu, muutokset näissä muuttujissa tai organisaation ulottuvuuksissa vaikuttavat koko organisaatioon tai järjestelmään, minkä seurauksena muutos on katkonaista ja luonteeltaan revolutionääristä. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikutukset ylettyvät syvälle organisaatioon ja vaativat kaukonäköistä johtamista, koska muutokset ovat perusteellisia ja kauaskantoisia (sweeping). Muutokset taas transaktionaalisiin tekijöihin luettavissa ulottuvuuksissa muistuttavat Burken mukaan enemmän päivittäisten toimintojen jatkuvaa kehittämistä ja parantamista, mikä on luonteeltaan evoluutionääristä ja selektiivistä (selective) muutosta. (Burke 2002, 202). Kuten on jo edellä tuotu ilmi, näissä ulottuvuuksissa tapahtuvat muutokset eivät välttämättä vaikuta kuin tiettyyn marginaaliseen osaan koko organisaatiota, eivätkä siten ole avainasemassa laajoissa organisaatiomuutoksissa, jossa tavoitellaan suuria organisaatiokulttuurisia muutoksia. Erotettuaan nämä kaksi erilaista muutoskategoriaa, Burke ja Litwin määrittelevät organisaatiomallissaan esille nostamansa kaksitoista ulottuvuutta.

1) *Ulkoisella ympäristöllä* he tarkoittavat organisaation ulkopuolisia muuttujia, jotka vaikuttavat tai tulevat vaikuttamaan organisaation toimintaan. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakkaiden tyytymättömyys ja käyttäytyminen, poliittinen tilanne, hallinnon sääntely, taloudellinen tilanne ja teknologian kehittyminen. (Burke 2002, 204.)

2) *Mission ja strategian* he taas määrittelevät sen kautta, että missio kuvaa organisaation toiminnan sen hetkistä tärkeintä päämäärää ja strategia taas suunnitelmaa sen toteuttamiseksi (Burke 2002, 204).¹⁸

3) *Johtajuudella/Johdolla* Burke ja Litwin tarkoittavat ensisijaisesti suunnan tai esimerkin näyttämistä. He korostavat, ettei johtajuudella heidän mallissaan tarkoiteta määräämistä, kontrolloimista tai dominoimista, vaan suostuttelua, vaikuttamista ja roolimallina toimimista. Johtajuutta (leadership) on nimenomaan visioon perustuvien muutosten aikaan saamista ja edistämistä, missä edellä mainitut johtajuuden määreet ilmenevät henkilöstön palkitsemisina, kehumisena sekä kouluttautumisen- ja keittäytymismahdollisuuksina. Johtaminen (management) taas tarkoittaa konkreettisten roolien ja tehtävien antamista, resursointia, tavoitteiden määrittelemistä sekä palkitsemista palkan, ylennyksen tai tittelin muodossa. (Burke 2004, 205.)

4) *Kulttuuri-ulottuvuus* viittaa tässä tapauksessa organisaatiokulttuuriin, jolla tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan organisaation toimintatapaa, joka on yhteisten normien ja arvojen muokkaama. Kulttuuri yhdistää organisaatioiden eksplisiittiset että implisiittiset käytännöt. Eksplisiittisinä käytäntöinä mainitaan esimerkiksi henkilöstöhallintaan liittyvät säädökset, kuten työaika ja työasu, jotka ovat selkeästi ilmaistuja sekä määriteltyjä. Implisiittiset käytännöt taas tarkoittavat epävirallisia tai kirjoittamattomia käyttäytymissääntöjä, jotka vaikuttavat eksplisiittisiä käytäntöjä vahvemmin organisaatiokulttuuriin. Esimerkiksi alaisten kaunistellessa asioita esimiehilleen, he tulevat noudattaneeksi eräänlaista implisiittistä käytäntöä, jolla on suuret vaikutukset organisaatiokulttuuriin. Myös organisaatioiden historia vaikuttaa organisaatiokulttuurin muodostumiseen. (Burke 2004, 205–206.)

5) *Rakenne-ulottuvuudella* ei tässä yhteydessä tarkoiteta ainoastaan organisaatiokaavion kuvaamaa kokonaisuutta, vaan tapaa, jolla organisaatio on järjestänyt toimintonsa ja/tai operationaaliset yksikkönsä. Organisaatorakenteessa ilmenevät vastuunjakoon, päätäntävaltaan, viestintään ja kommunikaation sekä sisäisiin suhteisiin liittyvät linjaukset, jotka varmistavat organisaation asettamien tavoitteiden ja niihin liittyvien strategioiden täytäntöönpanon. (Burke 2004, 206.)

6) *Johtamiskäytännöillä* (Management practices) viitataan johtajien ja esimiesten päivittäisiin toimiin, jotka pyrkivät toteuttamaan organisaatiolle asetettua strategista linjaa. Käytännöillä tarkoitetaan tässä yhteydessä johtajille tai esimiehille ominaisia käyttäytymismalleja. Burke mukaan

¹⁸ He korostavat mission ja vision välistä eroa, jossa jälkimmäinen käsittelee enemmänkin tulevaisuuden tavoitteita tai tulevaisuuden kuva, joka voi poiketa huomattavasti nykyhetkestä. Burke ja Litwin liittävät vision enemmänkin johtajuus ulottuvuuteen, jossa johtajan tulee tehdä kauaskantoisia ”visionäärisiä” valintoja tai suunnitelmia (Burke 2002, 204).

tavoite ja tulos voi olla sama, esimerkiksi kannustettaessa organisaatiossa suoraan raportointiin ja yhteydenpitoon, mutta tavat ja käytännöt, joilla lopputulokseen päästään, vaihtelevat suuresti. Joku johtaja/esimies voi ehdoitta vaatia asian x toteutumista, kun taas toinen voi kannustaa alaisiaan toimimaan halutulla tavalla. (Burke 2004, 206.)

7) *Järjestelmillä* taas viitataan organisaatioiden politiikkaan (policy) ja proseduureihin, jotka on suunniteltu auttamaan ja tukemaan organisaation jäsenten toimimista erilaisissa rooleissa ja työtehtävissä. Burke mainitsee tällaisiksi järjestelmiksi, esimerkiksi tietojärjestelmät ja niihin liittyvän teknologian, organisaatioiden palkitsemisjärjestelmät sekä erilaiset ohjausjärjestelmät, kuten kehityskeskustelut, toiminta- ja talousarviot sekä henkilöstöpolitiikan. Burken mukaan erilaiset järjestelmät kattavatkin suuren alan heidän organisaatiomallistaan. (Burke 2004, 207.)

8) *Ilmapiiri-ulottuvuudella* Burke ja Litwin tarkoittavat organisaation samassa yksikössä työskentelevien ihmisten jaettuja käsityksiä organisaationsa yleisestä johtamisesta, omista työtehtävistään, saamastaan arvotuksesta ja tunnustuksesta, vaikutusmahdollisuuksistaan organisaation päätöksentekoon, johtamisen reiluudesta ja mielekkyydestä, työvereiltaan saamastaan tuesta sekä tehtävästä yhteistyöstä muiden yksiköiden kanssa. (Burke 2002, 207.)

9) *Vaatimukset ja osaaminen* kuvaavat työtehtäviin liittyvien vaatimusten sekä henkilökohtaisten osaamisen ja kykyjen suhteita sekä niihin liittyviä ulottuvuuksia. Yksinkertaisuudessaan kysymys on siitä, kohtaavatko roolit, vaatimukset ja vastuut tietojen, taitojen ja kykyjen kanssa, toisin sanoen ovatko työn vaatimukset ja työntekijän kyvyt linjassa toisiinsa nähden. (Burke 2002, 207.)

10) *Yksilöiden tarpeet ja arvot* -ulottuvuus kuvaa organisaation työntekijöiden henkilökohtaisia arvoja ja tarpeita, jotka ovat tärkeitä organisaation yhtenevyyden kannalta. Tarpeet ja arvot käsittävät tässä tapauksessa sellaisia asioita, jotka ovat merkityksellisiä työn kannalta tai ovat siihen jotenkin sidoksissa. Esimerkiksi turvallisuuden ja saavutusten tarve, yhtenevyys organisaation ja työntekijän arvomaailmoissa sekä työntekijän kohtelu organisaation sisällä ja sen ulkopuolella ovat asioita, joilla on suoranaisia vaikutuksia muihin organisaatiomallin ulottuvuuksiin, kuten kulttuuriin ja motivaatioon. Lisäksi monet käyttäytymistieteiden tutkijat ovat sitä mieltä, että työnkuvan rikastuttaminen tai moninaistaminen ei välttämättä korreloi motivaation ja tyytyväisyyden kanssa, monille nimittäin on tärkeämpää työnkuvan pysyvyys ja sen kautta saatu turvallisuuden tunne. Tämä vain kuvaa erilaisista tarpeista ja arvoista sekä niiden välisistä ristiriidoista, joihin organisaatiossa voi törmätä. (Burke 2002, 207–208.)

11) *Motivaatio*-ulottuvuus liittyy tiiviisti edellä esitettyihin ulottuvuuksiin, mutta se käsitellään omana ulottuvuutena, koska niin ihmisille kuin elämille motivaatio on yksi toiminnan kannalta tärkeimmistä edellytyksistä. Motivaatio voi syntyä tarpeesta saavuttaa jotain, saada kuulua johonkin yhteisöön tai saada valtaa. Tämänkaltaiset tuntemukset eivät synny tyhjästä, vaan ovat tiukasti sidoksissa tavoitteiden kanssa. Tavoitteet on saavutettu vasta, kun olemme saaneet tyydytettyä tarpeemme ja saavuttaneet riittävän tyytyväisyyden tason. Siksi organisaation johdon ja esimiesten yksi keskeisimmistä funktioista on määritellä sellaiset tavoitteet, jotka ovat organisaatiolle tärkeitä ja vastaavat työntekijöiden tarpeisiin, kuten haluun saavuttaa jotain, mielekkääseen työhön, kohtuulliseen vapauteen, arvostuksen ja tunnustuksen saamiseen ja niin edelleen. Tasapaino organisaation tavoitteiden ja työntekijöiden tarpeiden välillä korreloi suuresti työntekijöiden motivaatioon. (Burke 2002, 209.)

12) *Yksilön ja organisaation suoriutuminen*, joka sisältää myös Burken mukaan työryhmien ja -yksiköiden suoriutumisen, kuvaa organisaation tuotosta ulkoisen ympäristön syötteestä, mikä on kaikkien eri organisaation osien vaikutuksen tulosta. Suoriutuminen määritellään ja mitataan usein tuottavuuden, asiakastyytyväisyyden, tuotteen tai palvelun, tuloksen ja muiden samankaltaisten mittarien kautta. (Burke 2002, 209.) Nämä tietenkin vaihtelevat organisaatiokohtaisesti, mutta keskeistä niille on selvittää/indikoida organisaation suoriutumista niin yksilö, ryhmä kuin koko organisaation tasolla.

Kaiken kaikkiaan organisaatiomuutoksen näkökulmasta Burken ja Litwinin mallissa suurin painoarvo on ulkoisella ympäristöllä, joka antaa sysäyksen sisäisellä muutokselle. Tämän jälkeen itse organisaation sisällä muutokseen vaikuttavat eniten transformaaliset tekijät, minkä jälkeen vasta transaktioanaaliset tekijät. On kuitenkin huomattava, että eri tekijät ovat toisiinsa nähden erilaisissa suhteissa, ja vaikutukset ovat tietenkin aina organisaatiokohtaisia. Toinen asia, mikä on muistettava on se, että malli pyrkii ainoastaan kuvaamaan todellisuutta, eikä siten vastaa kaikilta osilta todellista tilaa, joka on aina sidoksissa ihmisen käyttäytymiseen, jota voidaan ennustaa vain tiettyyn pisteeseen saakka. Malli on kuitenkin pyritty rakentamaan empiria edellä, mitä voidaan pitää merkittävänä asiana mallin validiteetin kannalta. (Burke ja Litwin 2002, 215) Näistä lähtökohdista käsin uskon voivani hyödyntää edellä esitettyä mallia tutkimuksessani, sillä sen keskeinen anti on eri organisaatio-osien ja niiden suhteiden tunnistaminen muutoksen näkökulmasta. Ja kuten edellä on tuotu ilmi, verkko-osallistumista on nimenomaisesti lähestyttävä muutoksen näkökulmasta, jossa demokratian tilasta käyty keskustelu ja samanaikainen teknologian kehittyminen ovat asettaneet paineita julkishallinnon organisaatioiden toiminnalle.

3 Tutkimuksen toteuttaminen

Käsittelen luvussa esittelen tutkimukseni toteuttamistavan. Ensimmäiseksi kuvaan tutkimusasetelman, joka perusteella olen päätenyt teemahaastattelumenetelmään. Tämän jälkeen esittelen tarkemmin käytettävän asiantuntijahaastattelu-mentelmän sekä tutkimuksen viitekehystä hyödyntäen muodostetun teemahaastattelurungon. Lopuksi käyn vielä läpi aineistoon käsittelyyn ja analysointiin liittyviä kysymyksiä.

3.1. Tutkimusasetelma

Tutkimusongelman ja -viitekehysten huomioiden olen päätenyt käyttämään teemahaastattelumentelmää, jotta tutkimuksessa tavoiteltava laajempi ja syvällisempi ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä saavutettaisiin. Perustelen ratkaisua käyttää haastattelumentelmää sillä, että tutkimuksen tarkoituksena on selittää ja kuvailla verkko-osallistumisen tilaa ja kehitystä valtionhallinnossa. Esimerkiksi vuonna 2008 tehty kyselytutkimus esille joitain vaikuttavia tekijöitä, mutta syvällisempi tarkastelu jäi vielä tuolloin puuttumaan osittain menetelmällisistä syistä, kuten tutkijat itse toteavat (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008, 33–34). Näin ollen laadullisen menetelmän käyttäminen on tässä mielessä perusteltua.

Tutkimusaineisto muodostuu haastatteluaineistosta, jossa olen haastatellut tutkimuksen kannalta tärkeissä asiantuntijatehtävissä työskenteleviä sekä työskennelleitä virkamiehiä. Kun yleiskuva jo tiedetään (ks. Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008, Medaglia 2007), haastatteluilla syvennetään ja monipuolistetaan tätä kuvaa. (Eskola & Suoranta 1998, 72.) Lopputuloksena pitäisi olla jonkinlainen syy-seuraussuhteiden verkosto, joka lisää tietämystämme verkko-osallistumisen laajuudesta ja laadusta sekä siihen liittyvistä organisaatio- ja hallintokulttuurisista ilmiöistä.

Tutkimusasetelma ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton. Haastattelut voivat antaa hyvin erilaisen ja ristiriitaisen kuvan ilmiöstä, koska jokainen haastateltu virkamies näkee ja kokee asiat hieman eri tapaan. Näiden asioiden tiedostaminen ja huomioiminen eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että tutkimusasetelma olisi väärä tai mahdoton, vaan pikemminkin haastava ja hedelmällinen. Seuraavaksi käsittelen aineisto ja keruumentelmää hieman tarkemmin, pyrkimyksenä on esitellä ja perustella tehtyjä ratkaisuja.

3.2. Asiantuntijahaastattelut

3.2.1. Teemahaastattelun toteuttaminen ja laadulliset kysymykset

Tutkimuksen pääaineisto on kerätty teemahaastattelumenetelmällä. Päädyin haastattelumenetelmän käyttöön seuraavista syistä, jotka Hirsjärven ja Hurmeen mukaan puoltavat haastattelun käyttöä tutkimusmenetelmänä (Hirsjärvi & Hurme 2009, 35):

- Tutkimuksessa halutaan nostaa esille virkamiesten näkökulma verkko-osallistumiseen (*ihminen on tutkimuksessa merkityksiä luova ja aktiivinen osapuoli*)
- Aikaisempi tutkimus yllä mainitusta ilmiöstä on lähes olematonta ja usein ainoastaan deskriptiivistä (*vähän kartoitettu, tuntematon alue*)
- Virkamiesten kokemukset/näkemykset halutaan liittää osaksi laajempaa demokratia- ja hallintopoliittista kontekstia (*kokemuksen liittäminen laajempaan kontekstiin*)
- Tutkimuksessa halutaan selventää ennakko-oletuksia sekä syventää saatavilla olevaa tietoa verkko-osallistumisesta hallinnossa (*selventää ja syventää saatavilla olevaa tietoa*)

Hirsjärvi ja Hurme tuovat esille, että haastattelumenetelmän avulla on mahdollista päästä joustavasti erilaisten motiivien taustoihin. Heidän mukaansa haastatteluun ei kuitenkaan tule suhtautua ainoastaan teknisenä menetelmänä, vaan tiedonkeruuntapana, jonka käyttöä ja käytöstä saatavia tuloksia sekä hyötyjä on pohdittava tutkimusraportoinnissa vakavasti. Menetelmävalintoja tehdessä joudutaan perustelemaan sellaisilla kriteereillä kuin tehokkuus, taloudellisuus, tarkkuus ja luotettavuus. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 34.)

Näitä edelle esitettyjä asioita on jo osaltaan pohdittu Tutkimuksen lähtökohdat -luvussa, jossa tuodaan esille tarve saada tietoa hallinnon toimintatavoista ja -kulttuurista verkko-osallistumiseen liittyen. Yhtenä kantavana ajatuksena on tuottaa sellaista tietoa, joka yhtäläillä hyödyttää sekä tieteellistä että hallintolähtöistä keskustelua. Tavoite voidaan mielestäni saavuttaa tuottamalla sellainen laadullinen aineisto, joka kykenee valaisemaan sekä vastaamaan löydöksiin ja ennakko-oletuksiin, joita aikaisemmassa tutkimuksessa on nostettu esille, ja joita toisaalta hallinnossa pohditaan. Tärkeintä tutkimusongelman kannalta on saada virkamiesten ääni riittävästi kuuluville, ja siten olen päättänyt käyttämään teemahaastattelua pääasiallisena aineistonkeruumenetelmänä.

Teemahaastattelut eli puolistrukturoidut haastattelut voidaan määritellä monella tavalla. Yhteistä näille määrittelyille on kuitenkin se, että teemahaastattelussa on aina jokin näkökohta lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia. Tämä lukkoon lyöty asia on teema tai teemat, joita haastattelussa käsitellään. Toisin kuin avoimessa tai strukturoidussa haastattelussa, teemahaastattelussa voidaan päästä tilanteeseen, jossa haastattelu etenee mahdollisimman vapaasti ja avoimesti kadottamatta

kuitenkaan haastattelun perimmäistä tarkoitusta. Tämän tutkimuksen kannalta se on hyvin tärkeää, koska samalla, kun virkamiesten ääni halutaan saada mahdollisimman vapaasti kuuluviin, halutaan heidän keskittyvän tiettyyn ennalta määriteltyihin temaattisiin asiakokonaisuuksiin. Tällöin lähestytään strukturoimatonta haastattelua, mutta niin, että aiheet ja teemat ovat kaikille haastateltaville samoja. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 48.)

Tässä tutkimuksessa teemahaastattelut on toteutettu niin, että haastateltaville on esitelty kysymyksiä neljältä eri teema-alueelta, jotka on identifioitu keskeisiksi näkökulmiksi hallinnon verkko-osallistumiskäytäntöjen selvittämisessä. Teemat on rakennettu suoraan tutkimuksen viitekehyksestä, jotta tutkimusasetelma pysyisi mahdollisimman yhtenäisenä tutkimuksen viitekehyksen kanssa. Teema-alueet ovat seuraavat: demokriatiipolitiikka ja sen tavoitteet, osallistuva demokratia ja virkamiehen rooli, verkko-osallistumisen käyttö ja käyttöönotto sekä organisaatiomuutokseen ja -kulttuuriin liittyvät haasteet. Teemoista johdetun teemahaastattelurungon avulla on pyritty kattamaan mahdollisimman laajasti verkko-osallistumisilmiöön liittyviä tekijöitä hallinnon näkökulmasta, jotta haastatteluista saataisiin kuvattua mahdollisimman tarkasti sekä riittäväällä laajuudella ilmiön perusluonne ja -ominaisuudet, mikä useimmiten on teemahaastattelun käytön syy ja päämäärä (Hirsjärvi & Hurme 2009, 66).

Haastatteluteemojen suunnittelu on yksi tärkeimmistä tutkimuksen vaiheista. Teemahaastattelussa haastattelurungon pitäisi noudattaa mahdollisimman pitkälle tutkimuksessa käytetyn teoreettisen viitekehyksen käsitteistöä. Tämä viitekehyksen pääkäsitteistö muodostaa teemoille pääluokat, jotka on esitetty hieman ylempänä. Pääluokkien alle luodaan varsinaiset teema-alueet, joihin haastattelukysymykset sidotaan. Haastattelutilanteessa luotu teema-alueuettelo toimii haastattelijan muistilistana sekä keskustelua ohjaavana nuorana. Teema-alueiden tulee olla sen verran väljiä, jotta tutkittavaan ilmiöön liittyvä moninaisuus saadaan mahdollisimman hyvin esille. Teema-alueiden ei myöskään tule rajoittaa liaksi käytävää keskustelua, vaan haastateltaville on suotava tila ja vapaus tarkentaa ilmiöön liittyviä kysymyksenasetteluita. Hirsjärvi ja Hurme muistuttavatkin, että tutkittava ilmiö on todellisuudessa aina luultua moninaisempi. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 66–67). Seuraavassa on kuvattuna haastatteluissa käytetty teemahaastattelurunko, jossa näkyvät käytetyt alateemat/-luokat:

- 1) Demokriatiipolitiikka ja sen tavoitteet
 - kansalaisten uudet osallistumismahdollisuudet
 - hallinnon kehittäminen
- 2) Osallistuva demokratia ja virkamiehen muuttuva rooli

- osallistuvan demokratian vaatimukset
 - virkamiehen muuttuva rooli
- 3) Verkko-osallistumisen käyttöönotto ja käyttö
- osallistumisen taso, päätöksenteon vaihe ja toimijat
 - tekniikka ja tehtävät
 - osaaminen, resurssit ja muut tekijät
- 4) Organisaatiomuutokseen ja -kulttuuriin liittyvät haasteet
- transformaaliset ulottuvuudet
 - transaktionaaliset ulottuvuudet

Teemojen ja haastattelurungon lisäksi olen joutunut pohtimaan tarkkaan haastateltavien virkamiesten valintaa. Hirsjärvi ja Hurme mukaan tutkimuksen kohdejoukko vaikuttaa merkittävästi siihen, miten haastattelua käytetään ja ketä haastateltavaksi valitaan (Hirsjärvi & Hurme 2009, 59). Merkittävimmän valinnan olen joutunut tekemään sen suhteen, koostuuko haastateltavien joukko demokratia- ja hallinnon kehittämiseen liittyvien asiantuntijatehtävien parissa työskentelevistä virkamiehistä, tässä tapauksessa siis aiheen asiantuntijoista, vai yleisesti virkamiehistä joiden työnkuvaan kuuluu tai voisi kuulua ilmiöön liittyvien tekijöiden parissa työskentely (valmistelevat virkamiehet, tiedottajat, sihteerit jne.).

Päädyin asiantuntijoihin, koska koen aiheen ja menetelmän huomioon ottaen, että asiantuntijahaastatteluiden avulla on mahdollista saada laadukkaampi ja kattavampi aineisto kuin tavallisia virkamiehiä haastatteleamalla. Perustelen tätä sillä, että asiantuntijatehtävissä työskentelevien virkamiesten kokemus ja tieto kattavat huomattavasti suuremman alan, kuin mitä tavallisten virkamiesten haastatteluilla olisi mahdollista saada katetuksi. Varsinkin, kun otetaan huomioon ilmiön suhteellinen nuoruus, käytetty tutkimusmenetelmä sekä käytössä olevat tutkimusresurssit. Myös tutkimusongelman, miten ministeriössä verkko-osallistumista harjoitetaan ja mitkä ovat siihen vaikuttavat tekijät, faktapainotteisuus puoltaa asiantuntijahaastatteluita (ks. Alastalo & Åkerman 2010).

Alastalo ja Åkerman mukaan asiantuntijahaastatteluissa on kysymys faktapohjaisen tiedon keräämisestä, mikä eroaa nykyisin yhteiskuntatieteessä suosioon nousseesta kulttuurisidonnaisesta lähestymistavassa, jossa lähtökohtana on kulttuurisen tiedon (kulttuuriset merkitykset, kertomukset, kokemukset ja vuorovaikutukset) lisääminen. Asiantuntijahaastatteluissa ollaan kiinnostuttu haastateltavien omaamasta faktapohjaisesta tiedosta liittyen tutkittavaan ilmiöön – sen faktoihin,

prosesseihin, käytäntöihin. Asiantuntijoita haastatellaan joko heidän institutionaalisen aseman, tai osallisuutensa tutkittavaan ilmiöön johdosta. Näiden kahden edellä mainitun haastattelunäkökulman eron Alastalo ja Åkerman kiteyttävät seuraavasti: ”ensimmäisessä tapauksessa [asiantuntijahaastatteluissa] asiantuntijoiden joukko on rajallinen ja heikko – jos lainkaan – vaihdettavissa. Jälkimmäisessä tapauksessa [kulttuurisidonnaisessa lähestymistavassa] haastateltava voi olla kuka tahansa tutkittavan kulttuurin tai ryhmän jäsen”. (Alastalo & Åkerman 2010, 373–374) Toisin sanoen, tähän tutkimukseen haastatelluilta virkamiehiltä on vaadittu laajempaa perehtyneisyyttä verkko-osallistumiseen ja/tai sen taustalla olevaan demokratia- ja hallintopoliittiseen ilmiöön hallinnossa. Tällöin kysymykseen ovat tulleet aiheeseen perehtyneet ja sen ympärillä asiantuntijatehtävissä työskentelevät tai työskennelleet virkamiehet, joilta oletan löytyvän faktapohjaista tietoa niistä prosesseista ja käytännöistä, joita tutkimukseni pyrkii avaamaan.

Yksittäisten haastateltavien identifioiminen rajatusta kohdejoukosta oli loppujen lopuksi melko helppoa, koska aiheen ympärillä toimiva asiantuntijajoukko on hyvin pieni ja tiivis. Tämän lisäksi asiaa helpotti tietenkin se, että työskentelen tutkittavan ilmiön kannalta keskeisessä valtionhallinnon verkko-osallistumishankkeessa. Päädyin tästä huolimatta, varmistaakseni valintojen osumista oikeaan, valitsemaan haastateltavat lumipallo-otannan kaltaisella osallistavalla otantamenetelmällä, jolla tarkoitetaan haastateltavien identifioimista yhdessä haastateltavien kanssa (Hirsjärvi & Hurme 2009, 59). Mielestäni osallistava otantamenetelmä sopii erinomaisesti yksin asiantuntijahaastattelun kaltaisen menetelmän kanssa, koska näin olen pystynyt hyödyntämään myös heidän ”kentätuntemustaan”. Vaikka haastateltavien valinta ei noudattanut puhtaasti lumipallo-otantaa, sain mielestäni identifioitua ja valikoitua tutkimusongelman näkökulmasta keskeisimmät haastateltavat. Hirsjärven ja Hurmeen mukaan lumipallo-otannan kaltaisilla valintamenetelmillä voidaan parantaa ja osaltaan varmistaa tutkimusongelman kannalta keskeisten henkilöiden löytyminen (Hirsjärvi & Hurme 2009, 60).

Olen päätenyt haastattelemaan kahdeksaa valtioneuvostossa työskentelevää asiantuntijavirkamiestä, joiden katson joko työskentelevän tai työskennelleen ilmiön kannalta keskeisissä valtionhallinnon demokratia- ja hallintopoliittisissa viroissa, ja siten omaavaan tutkimuksen kannalta merkittävää tietoa. Haastateltavat asiantuntijat kattavat lähestulkoon kaikki ministeriöissä demokratian ja hallinnon kehittämisen ympärillä työskentelevistä asiantuntijoista, mikä osoittaa osaltaan aineiston olevan edustava. Tutkimuksen kannalta kaikkein keskeisimmät asiantuntijat on kuitenkin haastateltu, eikä siten avainhenkilöistä voida katsoa puuttuvan ketään. Tämän lisäksi haastatteluaineiston saturaatiopiste eli kylläntyminen on saavutettu näillä kahdeksalla

haastattelulle, mikä osaltaan perustelee ratkaisua olla laajentamatta haastateltavien joukkoa. Kylläntymispisteen olen määritellyt siten, että esille nousseet huomiot eri alateemoissa ovat alkaneet toistamaan itseään ilman, että uusia alateemoja olisi syntynyt lisää. Saturaatiopisteen määrittely on mahdollistanut se, että faktapohjaiseen tietoon perustuvassa tutkimuksessa tiedetään jo tutkimusta aloittaessa, mitä etsitään (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Keskeisten haastateltavien löytymisen lisäksi myös itse haastattelutilanne ja siinä syntyvä vuorovaikutussuhde haastateltavan ja haastattelijan välille on tärkeä. Alastalon ja Åkermanin mukaan asiantuntijahaastatteluissa ongelmana voi olla ammatillisuusmuurin ylittäminen, jolla he tarkoittavat asioiden kuvaamista yleisen tavoitteen tai odotuksen, eikä todellisuuden mukaan. Tämän lisäksi myös oman roolin liiallinen korostaminen voi tulla kysymykseen, mikä myös saattaa hämärtää saatavan tiedon todenmukaista. Edellä mainittuihin ongelmiin Alastalo ja Åkerman näkevät ratkaisuna mahdollisimman hyvän valmistautumisen, jolla luodaan luonteva haastatteluilmapiiri. Lisäksi he korostavat yhteisen ammatillisen eetoksen jakamisen merkitystä asiantuntijahaastateltavien kanssa, mikä vaikuttaa heidän mukaansa ratkaisevasti hyvän vuorovaikutussuhteen luomiseen haastateltavan kanssa. (Alastalo & Åkerman 2010, 383–384.) Oma suhde haastateltaviin muodostui hyvin professionaaliseksi – olimmehan suurimman osan kanssa kollegoita – jolloin haastatteluiden tyyli muodostui hyvin keskusteleväksi ja vuorovaikutus oli paikoittain erittäin aktiivista.

Päinvastoin kuin voitaisiin yleisesti kuvitella, aktiivinen vuorovaikutus ja haastateltavien haastaminen ovat asiantuntijahaastatteluissa toivottavia. Tämä liittyy osaltaan siihen, että asiantuntijahaastattelun faktapohjaisuuden takia myös väärät vastaukset ovat mahdollisia. Väärät vastaukset taas tarkoittavat saatavan tiedon laadun heikkenemistä. Tähän Alastalon ja Åkerman mukaan yhtenä ratkaisuna¹⁹ on haastattelijan aktiivinen ja haastava ote, jossa haastattelijan omasta asiantuntemuksesta on tietenkin hyötyä. (Alastalo & Åkerman 2010, 274, 379–384.) Olenkin pyrkinyt haastatteluissa tarttumaan haastateltavien esille nostamiin asioihin ja haastamaan heitä oman tietämykseni nojalla. Tuloksena on parhaimmillaan syntynyt uusia oivalluksia – kuin kollegoiden välisestä keskustelusta konsanaan.

¹⁹ Vääriin vastauksiin voi myös varautua oikeanlaisella analyysillä (käsitellään luvussa 3.4.) sekä aineistotriangulaatiolla (Alastalo & Åkerman 2010, 274, 387–390.).

3.2.2. Haastatteluaineisto ja sen analysointi

Haastatteluaineisto muodostuu kahdeksan asiantuntijavirkamiehen haastattelusta, jotka kestävät keskimäärin 1h 20 minuuttia. Tutkimukseen valitut asiantuntijahaastateltavat ovat kaikki työnsä puolesta olleet jollain tapaa tekemisissä verkko-osallistumiseen liittyvien ilmiöiden kanssa. Heillä kaikilla on esimerkiksi kokemusta erilaisista hallinnon kehittämis- ja demokratiaohjelmista, joilla on pyritty parantamaan kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta. Suurin osa haastateltavista myös työskentelee sellaisissa ministeriöissä ja niiden osastoissa/yksiköissä, joihin hallinnon kehittämis- että demokratiatoimet ollaan keskitetty. Näitä yksiköitä ovat oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö sekä valtiovarainministeriön hallinnon kehittämis- sekä kuntayksikkö. Tämän lisäksi olen haastatellut vielä muutaman muun yksikön/osaston asiantuntijaa, joiden työtehtäviin on keskeisesti kuulunut demokratiaan ja hallinnon kehittämiseen liittyvät asiat. Tässä on luettelo haastatelluiden virkamiesten edustamista organisaatioista sekä yksiköistä/osastoista:

- oikeusministeriö
 - Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö (2 asiantuntijaa)
 - Lainvalmisteluosasto (1 asiantuntija)
- valtiovarainministeriö
 - Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto (2 asiantuntijaa)
 - Kunta- ja aluehallinto-osasto (2 asiantuntijaa)
- valtioneuvoston kanslia
 - Poliitiikka-analyysiyksikön (1 asiantuntija)

Haastatteluista syntynyt n. 11 tunnin haastatteluaineisto on litteroitu kokonaisuudessaan. Litteroitu aineisto on noin 160:n liuskan pituinen. Koko aineisto litteroitiin, jotta se olisi helpommin hallittavissa analyysintekovaiheessa. Lisäksi aineiston litterointi kokonaisuudessa parantaa sen analyttistä läpinäkyvyyttä, mikä taas osaltaan parantaa tutkimuksen validiteettia. Litterointivaihetta voidaan pitää myös analyysin ensimmäisenä vaiheena, jossa tutustutaan aineistoon ja kartoitetaan sen sisältö, jolloin perusteellisesti tehty litteraatio helpottaa aineistoon tutustumista. (Kuula & Tiitinen 2010, 451; Nikander 2010, 432–433, 435.)

Litteroinnin jälkeen aineisto on analysointu teemoittelu-menetelmällä, joka soveltuu erityisesti teemahaastatteluaineistojen analysointiin. Teemoittelun tarkoituksena on etsiä aineistomassaa, tässä tapauksessa eri haastatteluista, yhdistäviä tekijöitä. Teemoittelu voi edetä joko aineistolähtöisesti tai

teorialähtöisesti, riippuen siitä ohjaako analyysiä erillinen viitekehys vai ei. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tämän tutkimuksen teemoittelua ohjaa 2. luvussa esitelty teoreettinen viitekehys, jonka pohjalta myös teemahaastattelurunko on muodostettu. Haastateltavien kanssa käydyt teemat löytyvät siten kaikista haastatteluista, jolloin litteroitu aineisto voidaan järjestellä viitekehysten mukaisesti teemoihin. Tämä on tärkeä, koska haastateltavat eivät etene aina haastattelijan suunnittelemissa järjestyksessä tai he saattavat poiketa esitetyistä teemoista. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Aluksi olen teemoitellut koko aineistomassan viitekehysten mukaisesti teemoihin, jotta aineisto jäsenyisi viitekehysten mukaisesti ja olisi siten analysoitavissa. Tämän jälkeen olen käynyt läpi jokaisen teeman koodaavalla jäsentämisellä, jolla tarkoitetaan aineiston pilkkomista ja jakamista yhä pienempiin tarkasteltaviin osiin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tämän jälkeen olen yhdistellyt esille nousseet huomiot, kuten esimerkiksi, että verkko-osallistumisen jalkauttamiseen liittyy keskeisesti johtaminen, joka voidaan edelleen jakaa kolmeen eri johtamisen tasoon (poliittiseen, ministeriön ja osaston/yksikön) sen mukaan mitä tehtäviä ja vaikutuksia näillä johtamisen eri tasoilla on. Näin olen päässyt kiinni ministeriöiden näkökulmasta verkko-osallistumiskehityksen erilaisten alateemojen sisältöihin sekä niiden välisiin suhteisiin, mikä tässä tutkimuksessa onkin ensisijaisena pyrkimyksenä. Samalla saadaan aikaan laajempi kuva koko verkko-osallistumisilmiöstä ministeriöiden ja virkamiesten näkökulmasta, koska analyysissä voidaan siirtyä teemoittelun ansiosta isommasta kuvasta pienempään ja päinvastoin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Tutkimusta raportoitaessa olen pyrkinyt käyttämään runsaasti näytepalloja eli sitaatteja, jotta tutkimuksen verkko-osallistumista ministeriöiden ja virkamiesten näkökulmasta kuvaava ote olisi havainnollistava ja uskottava. Lisäksi käytetyt sitaattit ovat sidottu tiukasti vuoropuheluun teorian kanssa, ja siten ne toimivat saumattomasti osana analyysiä. (ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Yleisesti otettaen analyysissä, mutta erityisesti sitaatteissa, olen pyrkinyt huomioimaan myös haastattelijoiden anonymiteetin, ja siten pyrkinyt piilottamaan sellaisia tunnistuksen mahdollistavia tekijöitä, joiden kautta yksittäiset sitaatit olisi yhdistettävissä tiettyyn haastateltavaan. Tällöin olen saattanut jättää mainitsematta esimerkiksi ihmisten tai organisaatioiden nimiä. En myöskään mainitse yksittäisiä haastateltuja nimillä, minkä vuoksi olen numeroinut haastateltavat satunnaisessa järjestyksessä, jotta aineisto-otteesta kuitenkin kävisi selkeämmin ilmi yksittäisen asiantuntijavirkamiehen puhevuorot. (ks. Kuula & Tiitinen 2010, 452–453.) Anonymisoinnin tarkoituksena ei siis ole hävittää täysin mahdollisuutta tunnistaa kyseisiä asiantuntijoita, koska se on tarpeetonta ja mahdonta. Käsitellyt asiat eivät ole arkaluontoisia ja asiantuntijat toimivat

haastattelutilanteessa heille suodulla asiantuntijavirkamiehen roolilla, jolla voidaan olevan oikeus ilmaista myös kriittiseen sävyyn mielipiteensä erikoisalastaan, eivätkä haastateltavat siten kaipaa erityistä anonymiteettisuoja. Pikemminkin anonymiteetti-ajatuksen taustalla tässä tutkimuksessa on häivyttää analyysin kannalta suorat ja merkityksettömät viittaukset esimerkiksi omaan esimieheen, mistä voisi mahdollisesti olla haastateltavalle haittaa.

4 Verkko-osallistuminen osaksi suomalaista päätöksenteko- ja valmistelukulttuuria

Tässä luvussa käsittelen verkko-osallistumiseen liittyvää demokratian kehittämistyötä eli demokratiapolitiikkaa, sen tavoitteita ja mukanaan tuomia haasteita aineistosta nousseiden huomioiden valossa. Haastatteluissa näitä asioita on käsitelty Demokratiapolitiikka ja sen tavoitteet sekä Osallistuva demokratia ja virkamiehen muuttuva rooli -yläteemojen avulla. Analyysissä on pyritty löytämään ne keskeiset tekijät ja vaatimukset, mitkä ovat haastateltujen asiantuntijavirkamiesten mielestä suomalaisen demokratiapolitiikan haasteita valtioneuvoston virkamiesten ja heidän ministeriöidensä näkökulmasta. Tämän luvun tarkoituksena on luoda pohja konkreettisemmalle mikrotason analyysille verkko-osallistumisesta ja leviämisestä ministeriöissä.

4.1. Demokratiapoliittinen kehittäminen

4.1.1. Oikeansuuntaista, mutta liian hidasta ja teknistä

Demokratiapoliittisen kehityksen suuntaa ja tilaa voidaan ensisijaisesti tarkastella sille asetettujen tavoitteiden täyttymisen kautta. Kuten teoreettisessa viitekehyksessä tuodaan esille, demokratiapoliittiset tavoitteet voidaan jakaa verkko-osallistumisen osalta karkeasti kahtia, teknisiin ja kulttuurisiin tavoitteisiin (ks. OM 2010a, 7). Kehitykselle on myös ominaista se, että se etenee usein teknologia/menetelmä vetoisesti, kuten OECD:n raportissa tuodaan ilmi (OECD 2003). Huomio pätee myös suomalaiseen demokratiapolitiikkaan, jossa tavoitteena on ollut kehittää ensimmäisessä vaiheessa tekniset osallistumistavat ja vasta toisessa vaiheessa hallinnollista prosessia (ks. OM 2006, OM 2008).

Haastatelluilta asiantuntijavirkamiehiltä kysyttiin muun muassa demokratiapoliittisten tavoitteiden täyttymisestä verkko-osallistumisen osalta. Tällä kysymyksellä pyrittiin pääsemään käsiksi juuri kehityksen suuntaan ja tilaan. Haastatteluaineistosta nousi selvästi esille, ettei kaikkia demokratiapoliittisia tavoitteita verkko-osallistumisen osalta olla vielä saavutettu. Kehityksen suunta nähdään oikeanlaisena, mutta kehitystä kuvataan hitaaksi:

Haastattelija: [...]voidaanko sitten sun mielestä sanoa, että demokratiapolitiikalle asetetut tavoitteet verkko-osallistumisen osalta olis täyttyneet?

Asiantuntija nro. 2: Mun mielestä ei ole täyttyny vielä. Mutta mennään ehkä siinä mielessä oikeaan suuntaan, että nyt kehitetään ensimmäiset, toivottavasti toimivat

monipuolisemmat välineet ja myös ohjeistusta on tullu paljon enemmän ja myös näitä sitovia päätöksiä siitä, miten asioita tulis tehdä. Että nyt tulevaisuus sitten näyttää, että miten ne käytännössä toteutuu.

Haastattelija: [...] onko nää tavoitteet verkko-osallistumisen osalta [...] täyttyneet?

Asiantuntija nro. 4: mm, ei varmaan oo tavoitteet täyttyneet, mä en ainakaan nää että mitään semmosta suunnatonta muutosta olis tapahtunu, pikemminki hidasta kehitystä [...]

Yllä olevista kommenteista voidaan todeta demokratiapoliittisen kehityksen etenevän hitaasti, ja olevan vielä hyvin teknisessä kehitysvaiheessa. Tämä tarkoittaa sitä, että kehitys on vasta saavuttanut ensimmäisen vaiheensa, jota oikeusministeriön vuonna 2006 julkaistussa Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa -selvityksessä (OM 2006) kuvaillaan. Sen sijaan kaksi vuotta myöhemmin julkaistun Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe – selvityksessä (OM 2008) esitetyt tulevaisuuden kuvat ja tavoitteet sähköisestä demokratiahallinnosta näyttäisivät aineiston perusteella olevan vielä saavuttamatta, kuten yllä olevassa ensimmäisessä kommentissa tuodaan eksplisiittisesti esille.

Kysyttäessä uusista osallistumismahdollisuuksista, demokratiapoliittisen kehityksen hitaus ja siihen vaikuttavat syyt verkko-osallistumisen osalta nousevat yhä selvemmin esille. Alla olevat kommentit osoittavat suoraan sen, että kehitys hallintoprosessien ja toimintakulttuurin osalta koetaan riittämättömäksi, ja se osaltaan estää tai ainakin hidastaa tätä oikeusministeriön selvityksessäkin (OM 2008) kuvattua toisen vaiheen kulttuurista kehitystä:

Haastattelija: Mitä uusia osallistumismahdollisuuksia kansalaisille tarjotaan?

Asiantuntija nro. 1: No mä en nyt tiedä, miten nyt sanotaan uusi tai uudenlainen. Verkko-osallistumistyökaluja on ollut jo yli 10 vuotta käytössä. Että ne muuttaa hieman muotoaan [...]

Haastattelija: Mitä mieltä olet yleisesti kansalaisten uusista osallistumismahdollisuuksista?

Asiantuntija nro. 2: [...] must on aika tärkeetä muistaa se, et ei ne uudet osallistumistavat tai mahdollisuudet itsessään mitään asiaa muuta, [...] must hiukan välil tuntuu, että me ollaan vähän niinku semmosii välineuskovaisii, et kuvitellaa et joku muuttuu sillä että me nyt niinku keksitään uusia menetelmiä ikään ku kuulla kansalaisia tai osallistaa kansalaisia mut et siit on viel yks askel siihen että et mitä se sitte vaikuttaa meidän työhön. [...]

Ensimmäisessä kommentissa nousee hyvin esille se, ettei nämä sähköiset osallistumistavat sittenkään ole kovin uusia hallinnossa. Tämä osoittaa demokratiapoliittisesta kehityksestä sen, että verkko-osallistumisen osalta kehittäminen on hyvin teknologia orientoitua, kuten toisessa kommentissa huomautetaan. Alemmassa kommentissa myös tuodaan esille huoli siitä, ettei kehittämisessä ja näiden sähköisten välineiden käyttöönotossa ymmärretä, että kysymys on ennen kaikkea työtapoihin ja toimintakulttuuriin vaikuttavista tekijöistä, kuten OECD:n raportissa osoitetaan (ks. OECD 2003). Verkko-osallistumista jo pitkään tutkineen Ann Macintoshin mielestä juuri nämä kulttuuriset tekijät vaikuttavat kaikkein eniten verkko-osallistumisen kehittymiseen (Macintosh 2003, 24). Tekniikka on kuitenkin on vain väline, kuten yllä olevassa kommentissa todetaan.

Liiallisesta välineuskollisuudesta voi olla myös negatiivisia seurauksia, kuten OECD:n raportissa muistutetaan (OECD 2003). Tämä johtuu siitä, että liiallinen keskittyminen teknisiin kysymyksiin voi peittää allensa vääränlaisen hallintokulttuurin, jota voidaan yleisesti pitää syynä demokratiapoliittisten käytäntöjen leviämisen hitaudelle. Joissain tapauksissa verkko-osallistumiskehityksen hitaus ja kehityksen keskittyminen teknisiin asioihin – koskee koko hallinnon sähköistämistä – voi siis tuottaa lopputuloksen, joka ei muuta toimintatapaa tai -kulttuuria, vaan tuottaa siihen vain yhden irrallisen sähköisen mekanismin, kuten tämä värikäs anekdootti sähköisistä lomakkeista pyrkii kuvaamaan:

Asiantuntija nro 1: [...] Mutta siinä on varmaan takana sekin, että ei olla muutettu niitä toimintatapoja, eli että verkosta saa lomakkeen, mutta se pitää lähettää. Tulostaa ensin itse ja lähettää paperilla kirjeessä sinne viranomaiselle. Sehän ei ole sähköistä asiointia. Että suosittelen sitä [hallinnon sähköistämistä] semmoseen mihin se sopii ja missä ollaan valmiita muuttamaan sitä rakennetta ja toimintakulttuuria.

Yllä kuvatun kaltainen lopputulos olisi vastoin kaikkia demokratiapoliittisia tavoitteita. Se myös osoittaa sen, että demokratiapoliittisten tavoitteiden täyttämiseksi tulisi kehittämistyössä jatkossa ottaa yhä enenevämmässä määrin huomioon hallinnon toimintakulttuuristen prosessien kehittäminen, kuten seuraavassa asiantuntijan kommentissa tuodaan esille:

Asiantuntija nro. 2: [...] mutta et tota, mun mielestä tässä nyt valmistuu aika hyvä tällainen välinepaletti ainakin, jos sanotaan valtiontasolla, että enemmän itse näkisin ongelmia sitten siinä, että saadaan integroitua näitä valmisteluprosesseihin, jotta ne otetaan käyttöön täysmääräisesti, ja lyövät itsensä läpi. Että se on nyt tärkeämpi, kun se, että nyt tän jälkeen sitten kehitettäis vielä uusia työkaluja ja välineitä.

Kommentti osoittaa myös sen, että tavoitteiden täyttymisen osalta ollaan pitkälti vielä teknisessä vaiheessa, jolloin keskiössä ovat uudet osallistumistavat ja niihin liittyvät kehittämishankkeet, johon myös haastateltava viittaa. Tarkemmin sanoen, hän viittaa oikeusministeriön koordinoimaan Kansalaisen osallistumisympäristö -hankkeeseen (OSY). Viimeistään hankkeen valmistuttua julkishallinnolla tulisi olla riittävät tekniset ja menetelmälliset edellytykset verkko-osallistumiselle. Viitataan täällä siihen, että verkko-osallistumisvälineitä on hallinnossa ollut käytössä jo 2000-luvun alusta lähtien, kuten edellä on jo tuotu esille. OSY-hanke kuitenkin luo myös uutta, esimerkiksi perinteiselle lausuntomenettelylle on tulossa täysin sähköinen järjestelmä, jota ei tähän asti ole ollut. Lisäksi tämän hankkeen puitteissa on myös pyritty aikaista enemmän panostamaan koulutukseen ja osallistumiskulttuurin kehittämiseen hallinnossa. Tähän työhön on hankkeeseen palkattu erillinen osallisuussuunnittelija, jonka tehtävänä on käydä kouluttamassa julkishallinnon eri organisaatioita aina ministeriöistä kuntiin. (Ks. Osallistumisympäristö-hanke)

Voidaan siis sanoa, että kehityksellä on demokrationpoliittisten tavoitteiden kannalta oikeanlainen suunta. Onnistuminen kuitenkin riippuu täysin siitä, miten nämä uudet järjestelmät kiinnittyvät itse valmisteluprosessiin ja -kulttuuriin. Toimintakulttuurin muutokseen tällaiset projektit ja hankkeet eivät yksistään välttämättä riitä, kuten sekä OECD:n maaraportissa (OECD 2010) että alla olevassa asiantuntijan kommentissa tuodaan ilmi:

Asiantuntija nro. 5: [...] mut että yks ongelma on siinä se että jos me tehdään demokrationia ohjelmina jotka on niinku tietyn ajan että se ei oo semmosta niinku projektitoimintaa vaan sen pitäis olla jatkuvaa jollain tavalla ja semmosen turvaaminen ni se tarkoittais sitä että se ois niinku ministeriöissä jotenki jotenki siellä ihan toiminnassa konkreettisesti kiinni vähän samalla tavalla niinku joku taloussuunnittelu tai tämmönen [...]

4.1.2. Ohjelmallisuuden ja projektimaisuuden haasteet

Demokrationpoliittisen kehityksen hitauden ja teknisen luonteen lisäksi aineistosta nousee selvästi esille sen projektimaisuuteen ja ohjelmallisuuteen liittyvät kysymykset. Kuten jo edellisen luvun lopussa todetaan, ohjelmallinen tai projektimainen kehittäminen voi aiheuttaa haasteita suomalaiselle demokrationpolitiikalle. OECD:n maaraportin mukaan, Suomen haasteena on nimenomaisesti ohjelmissa ja projekteissa kehitettävien toimintojen integroiminen osaksi järjestelmää (OECD 2010, 267-268). Sama huomio nousi esille myös haastatteluissa:

Asiantuntija nro. 2: [...] että Suomi on tehnyt aika paljon projektiluontoisiakin kehittämishankkeita nimenomaan kuulemis- ja vuorovaikutuksen vahvistamiseksi valmistelussa, mutta tota toistaiseks monet niistä on jäänyt kuitenkin sen normaalin

toiminnan ulkopuolelle. Tästä vois sanoa, että kuulemismenettelyssä niin lausuntomenettely on varsin käytetty. Ja myös se, että hallituksen esityksissä tulee ilmoittaa, että millä tavalla on kuultu, niin tota on edesauttanut tätä asiaa huomattavasti. Mutta muut kuulemismenettelyt on vielä kyllä muutamien tai sanotaan, ei ehkä muutamien, mutta tiettyjen virkamiesten oman innostuksen johdosta tehty toimenpiteitä, mutta ei ehkä laajemmin ole kuitenkaan saavutettu sitä tai tehty sitä.

Kuten yllä olevasta kommentista voidaan nähdä, ja mitä myös Macintosh esittää (ks. Macintosh 2004, 1), ongelma on juuri vuorovaikutuksellisten kuulemismenettelyiden integroituminen osaksi päätöksentekojärjestelmää eli ”normaalia toimintaa”. Tämä johtuu siitä, että vuorovaikutukselliset kuulemismenettelyt vaativat huomattavasti enemmän kulttuurista muutosta kuin teknisemmät menetelmät, joista tässä viitataan lausuntomenettelyyn, joka on yksisuuntaista kuulemistä. Kommentista käy myös ilmi se, kuinka tärkeää demokradiapoliittisten projektien ja niiden tuotosten on integroitua osaksi ylätasoon toimintaa ja järjestelmää, kuten myös OECD:n raportti osoittaa (OECD 2010, 267-269). Integroitua osaksi ylätasoon toimintaa, toimintatavat ja menetelmät otetaan käyttöön huomattavasti laajemmin hallinnossa, kuten kuulemisen integroiminen osaksi hallitusten esityksiä hyvin osoittaa. Muuten ne jäävät herkästi vain yksittäisten virkamiesten innostuksen harteille, kuten kommentissa huomautetaan.

Selitystä sille, miksi projektimaisen tai ohjelmallisen kehittämisen tuotokset jäävät usein ulkopuolisiksi, voidaan hakea projektien ja ohjelmien siiloutumisesta eri ministeriöihin (ks. OECD 2010), kuten seuraavasta kommentista huomataan:

Haastattelija: Joo, sitten enemmän tähän hallinnon kehittämis –näkökulmaan, että ollaanko sitten esimerkiksi omassa organisaatiossasi tietoisia sitten demokradiapoliittisista tavoitteista ja miten niihin on suhtauduttu?

Asiantuntija nro 2: Mun käsityksen mukaan melko heikosti. Jos sanotaan sana demokradiapolitiikka ja sen tavoitteet, niin melko heikosti niitä tunnetaan hallinnossa. Et alkujaanhan tää demokradiapoliittinen työ niin sitä on oikeestaan, vois sanoo, aina tehty varmaan ministeriöissä. Voi ajatella, että vaalijärjestelmää on kehitetty, on kehitetty erilaisia osallistumismahdollisuuksia kuntalaisissa, erilaisessa lainsäädännössä, mutta tää on ollu pirstaloitunutta ja eri ministeriöissä, muun muassa VM:n hallinnon kehittäminen ja VM kuntaministeriöinä ja oikeusministeriö vaali- ja puoluejärjestelmän kehittäjänä ja muuta. Mut varsinaisesti tällaista koordinoitua demokradiapolitiikkaa, jonka sateenvarjon alle on koottu sekä näitä demokradiaan liittyvän lainsäädännön kehittämistöimenpiteitä, vaikka ne tehdään eri ministeriöissä, ja myös tällaista tiedotus- kautta valistustoimintaa, ja myös muita kehittämishankkeita. [...] mut sanotaan, että sitten laajemmassa mittakaavassa, niin demokradiapolitiikka on niin monipuolinen ja siihen kuuluu niin monta asiaa, niin ei välttämättä ole, tai ei ole kaikkien tiedossa. [...]

Kysyttäessä demokradiapolitiikan tunnettavuutta voidaan huomata, että projektien ja ohjelmien integroitumisongelmat liittyvät pitkälti kehitystyön pirstaloitumiseen ja ministeriöiden toimijoiden

siiloitumiseen. Näyttäisi siltä, että mitä suurempi ja monipuolisempi kehitettävä asia on, kuten esimerkiksi demokratiapolitiikka, sitä suurempi vaara on erilaisten hankkeiden ja ohjelmien pirstaloituminen niin ajallisesti kuin paikallisesti eri ministeriöihin. Tästä seuraa kokonaiskuvan häviäminen tai hämärtyminen, mikä ilmenee yllä olevan kommentin mukaan esimerkiksi virkamiesten tietämättömyytenä demokratiapolitiikasta, vaikka siihen kuuluvaa kehitystyötä tehdään kuitenkin lähes kaikissa ministeriöissä, kuten demokratiapoliittista selontekoa varten kerätyt ministeriöiden itsearviointit myöskin osoittavat (OM 2013).

Tämän lisäksi haasteita asettavat projektien ja ohjelmien lyhytaikaisuus, mikä ilmenee muun muassa jatkuvuuden ja pitkäjänteisyyden puutteena (Ahokas, Tykkyläinen, Wilhelmsson 2010, 247). Projektien lyhytkestoisuus ja sitä myötä ajalliset rajoitteet näyttäisivät myös vaikuttavan merkittävästi jo edellä käsiteltyyn integroitumisongelmaan, koska kulttuurin ja toimintatapojen muutokset ovat huomattavasti monimutkaisempia ja aikaa vievempiä muutosprosesseja kuin esimerkiksi tekniset muutokset. Projektien ja ohjelmien ongelmat näyttäisivät tästä näkökulmasta olevan paljolti aikaan liittyviä, kuten seuraavissa kommentteissa ilmenee:

Asiantuntija nro. 5: [...] mut että yks ongelma on siinä se että jos me tehdään demokratiaa ohjelmina jotka on niinku tietyn ajan että se ei oo semmosta niinku projektitoimintaa vaan sen pitäis olla jatkuvaa jollain tavalla ja semmosen turvaaminen ni se tarkoittais sitä että se ois niinku ministeriöissä jotenki jotenki siellä ihan toiminnassa konkreettisesti kiinni vähän samalla tavalla niinku joku taloussuunnittelu tai tällöinen [...] mut että varmaan menee taas vähän aikaa ni sitte se palaa semmosena ikään ku muodikkaana teemana tämä osallistuminen [...]

Asiantuntija nro. 8: [...] esimerkiksi viime hallituskaudella nää demokraitapolitiikka asiat ei ollu millään tavalla oikeestaan keskiössä nii sitten jos arkirealismi on sitä että keskitytään niihin asioihin mitkä on hallitusohjelmassa niin tietysti virkamiesten työaika menee asioihin jotka on hallitusohjelmassa että nyt taas tällä hallituskaudella näkee sen että kun nää asiat on ihan eri tavalla siellä ohjelmassa todettu niin niitä viedään eteenpäin vähän eri intensiteetillä.

Haastattelija: nii sittenhän sillä on selkee merkitys onko ne hallitusohjelmalla vai ei

Asiantuntija nro. 8: on koska mä nään sen niinku nykyinen hallitusohjelma pitkäksi moitittu onkin ministeriöiden tehtävä on kuitenkin sen lisäksi et on tällöisiä ylihallituskausien meneviä tavoitteita niinku se perustehtävä menee tekemiseen että mitä hallitusohjelmassa on luvattu ja aina jos tullaan siihen kysymykseen että meillä on nyt viis asiaa ja me ehditään tehdä näistä kolme niin me tehdään ne jotka on hallitus ohjelmassa ja nää kaks me tehdään jos meillä on aikaa tai resursseja ja tää on must sen demokratiapolitiikan keskeinen kysymys se että jos se ei ole hallitusohjelmassa niinsiihen ei ole resursseja ja sehän vähentää niinkun kaikkies ministeriöiden toimia ja edistää niitä asioita

Kommenteista voidaan nähdä, että ohjelmien ja projektien ongelmat näyttäisivät liittyvän monella tavalla aikaan. Ensimmäisessä kommentissa ilmenee selkeästi se, ettei projekteilla välttämättä lyhyt kestoisuudesta johtuen onnistuta luomaan kestäviä ratkaisuja, jotka pärjäisivät ja jatkaisivat eloaan myös projektien päättymisen jälkeen. Samalla tuodaan myös ilmi se, että oikea ajoitus on kaikki kaikessa. Oikealla ajoituksella näytettäisiin tässä tapauksessa tarkoitettavan yhteiskunnallisia trendejä. Demokratiapolitiikka ja siihen liittyvä osallisuuskeskustelun voidaan katsoa olleen tai olevan edelleen jollain tapaa yhteiskunnallisesti keskiössä, koska sen synnyttänyt edustuksellisen demokratiankin kriisiksi kutsuttu poliittisen osallistumisasteen lasku ei näyttäisi vielä ratkenneen (Borg 2013b). Tämä taas liittyy tiiviisti kolmannen kommentin huomioon hallitusohjelmakirjausten merkittävydestä demokratiapolitiikalle. Voidaan nimittäin olettaa, että niin kauan kuin edustuksellisen demokratian haasteet jatkuvat, hallitukset tulevat jollain tapaa noteraamaan ja resursoimaan demokratiapolitiikkaa – ainakin sen uusimmat muodot, kuten verkko-osallistumisen. Tähän toki liittyy riski resurssien menettämisestä, kuten kolmannen kommentin loppu osoittaa. Projektit ja ohjelmat ovat aina erillisten resurssien varassa, ja siten ohjelmallinen demokratian kehittäminen joutuu aina elämään tietynlaisen epävarmuuden alla, mikä asiantuntijoiden näkökulmasta on erittäin ongelmallista:

Asiantuntija nro. 8: joo tää on must silleen tärkeä asia et pitää varmaan just erottaa se että onks se tämmöstä demokratian kehittämistä että me nyt vaikka niinku meille tää kuntalakiasia niin eihän tää suinkaan oo asia mitä hallituskaudella ja sit on ikäänkun ne toimintatavat et me avataan sitä valmistelua ja avataan sitä tietoa ja muuta ja ne on semmosia ne ei oo hallintokysymyksiä tai niiden ei pitäis olla riippuvaisia siitä et onks meillä resursseja vai ei ja nehän ei liity vaan demokratiaan vaan niiden pitäis olla niinku kaikissa toiminnoissa oli se sitten budjetinlaadintaa tai mitä tahansa

Toisaalta, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi, ohjelmien ja projektien saama tuki ja ylimääräiset resurssit ovat demokratiapoliittisen kehityksen kannalta tärkeitä:

Asiantuntija nro 7: [...] tavallaan se kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman neljä vuotta et se ei riittäny et mun mielest tää on niinku kaipais vielä niinku ehkä sit tavallaan hallitukselta kuitenkin tai seuraavilt hallituksilt sellasta niinku et vaik se poliittinen tuki on vahva ni ehkä jotenki sellasta niinku vielä sellast priorisointia, uutta sellasta tota vastaavaa ohjelmaa tai jotain uutta sellast ponnistusta [...]

Vaikka esimerkiksi OECD ei raportissaan (ks. OECD 2010, 268) näyttäisi yhdistävän taloudellisten resurssien allokointia projektimaisuuteen, niin yllä oleva kommentti kuitenkin osoittaa sen, että ohjelmilla ja projekteilla on vielä kysyntää juuri poliittisen tuen ja resurssien näkökulmasta. Tässä

mielessä en usko, että demokratiapolitiikan ohjelmallisuudesta tai projektiluonteisuudesta luovutaan, vaikka sitäkin aineistossa ehdotetaan:

Asiantuntija nro. 4: nii ehkä siitä projektimaisuudesta pitäis jollain tavalla luopua että siinä et ei demokratia-asioissa ei saisi olla semmosta niinku hirveän juhlavaa leimaa vaan sen pitäis olla vaan osa sitä työtä että virkamiehet toimii kuitenkin vaikka ne ei oo kansalaisten valitsemia niin ne on kuitenkin kansalaisten palvelijoita siellä ni se vaan pitäis muistaa että ei se mitään projektityötä oo vaan että kokoajanhan siinä pitäis miettiä sitä että tekeekö riittävästi sen palkkansa eteen

Yllä oleva kommentti kuitenkin osoittaa sen, että projektien ja hankkeiden ei tulisi olla itseisarvoja, vaan huomion keskipisteenä tulisi olla virkatyö ja sen muuttaminen. Samalla esille nousee projektien ja hankkeiden juhlallinen luonne, jonka tulkitsen tarkoittavan projektiaikaan liittyvää ylikorostunutta tukea ja huomioita, mikä sitten projektin päättyessä saattaa hävitä. Huomioita tulisikin kommentin perusteella kiinnittää aivan tavallisen virkamiestyön palvelualltiuteen ja virkamiehen ja kansalaisen suhteeseen, josta on hyvä lähteä tarkastelamaan demokratiapoliittista kehittämistä edustuksellisen järjestelmän näkökulmasta.

4.1.3. Kehitetään osana edustuksellista järjestelmää

Kuten tutkimuksen analyttisessä viitekehyksessä tuodaan esille, suomalaista demokratiapolitiikkaa kehitetään ennen kaikkea ja yksinomaan osana edustuksellista järjestelmää (ks. OM 2010b; OM 2010b). Kysyttäessä haastateltavilta, näkevätkö he ristiriitoja uusien osallistumistapojen ja edustuksellisen järjestelmän välillä. Kallistuvat vastaukset selkeästi sen puolelle, ettei suuria ristiriitoja ole havaittavissa. Heidän mukaansa edustuksellisen järjestelmän ja osallistuvan demokratian menetelmiä voidana kehittää ja käyttää rinnakkain ilman, että sen suurempia ristiriitoja syntyy. Kommenteista kuitenkin nousee esille sellaisia uhkia, kuten näennäisdemokratia ja edustuksellisuuden väheneminen, johon demokratiapolitiikkaa kritisoineet Kari Palonen ja Paul-Erik Korvela ovat kiinnittäneet tutkimuksissaan huomioita (Korvela 2012, Palonen 2009). Kuten alla olevista kommentista voidaan nähdä, keskeinen kysymys on näiden kahden demokratiakäsityksen mielekäs yhteensovittaminen:

Haastattelija: Joo, no onko sitten näillä tota uusilla osallistumismahdollisuuksilla jotain, onko nää sit ristiriidassa edustuksellisen järjestelmän kanssa. Että näkyykö se esimerkiksi jossain?

Asiantuntija nro. 2: No kyllähän siitä on puhuttu tietenkin, että pystyykö, että onko se näennäisdemokratiaa, jos meillä on suorat osallistumiskanavat ja edustuksellinen järjestelmä, ja miten ne voi toimia keskenään. Mut itse en näkis niitä vaihtoehtoisina

tai itse näkisin niitä toisia tukevina järjestelminä. Kuten sanoin, niin valmistelun aikana on tärkeää, että kuullaan erilaisia mielipiteitä, saadaan parempaa valmistelua. Tätä ei tarkoita tietenkään sitä, että otettais valta pois edustuksellisesta järjestelmästä. Myös se, että meillä on kansalaisaloite nyt ja toivottavasti vähän vireämpi kuntalaisaloite jatkossa, kun nää sähköiset kanavat avautuu, niin se ei tarkoita sitä, että otetaan päätöksentekijältä valta pois ja annetaan se kansalaiselle suoraan, vaan nimenomaan, että kansalaisilla on mahdollisuus nostaa asioita julkiseen keskusteluun ja poliittiselle agendalle. Itse en ole kovin innokas tällaisen ihan suoran demokratian kannattajia, jossa kansalaiset suoraan valitsis tai sais päättää asioista. Syy tähän on, tää on henkilökohtainen mielipide, se, että esimerkiksi sveitsin mallissa ja muissa niin se on usein vähemmistödemokratiaa siinä mielessä, että kansalaiset kuitenkin pieni osa 20-30 prosenttia maksimissaan osallistuu. Ja siinä on myös riskinä, että nää vahvat ja ne jotka huutaa koviten saa äänensä kuuluviin ja muut ei. Että nykyjärjestelmä, jossa tehdään ne päätökset kuitenkin edustuksellisen demokratian pohjalta, on mun miestä siinä mielessä järkeviä, mutta kuitenkin on järkevää myös, että kansalaisille on kanavat, jolla avataan poliittista keskustelua ja kanavat saada asiat liikkeelle jonkun kautta, ja siinä mielessä se on erittäin toivottua nää suoran osallistumisen kanavat. Ja sitten taas uskon kyllä, että miten enemmän tahoja on kuultu valmistelun aikana, mitä avoimempi se valmisteluprosessi on, sitä parempaa valmistelua saadaan, ja sitä kautta poliittisten päättäjien tietoon, joka tekee viimekädessä sen päätöksen. Ni sitä enemmän näkökulmia saadaan esille, joten he voivat tehdä parempia ja harkitumpia päätöksiä.

Ensinnäkin yllä olevasta kommentista voidaan nähdä se, ettei eri demokratiakäsityksiin välttämättä pidä suhtautua toisensa poissulkevinä. Päinvastoin kommentissa korostetaan mielekkään yhdistelemisen etuja, jotka parhaassa tapauksessa tuovat edustukselliseen järjestelmään lisää erilaisia näkökulmia – eli parantaa edustettavuutta. Vaikka Korvela korostaa artikkelissaan (Korvela 2012) osallistuvan demokratian poliittisten inputtien olevan jokseenkin epädemokraattisia, hän ei tule huomioineeksi sitä, että viimekädessä päätösvalta on edelleen poliittisella vaaleilla valituilla edustajilla, kuten yllä olevassa kommentissa korostetaan. Korvelan tapa lähestyä ongelmaa ei myöskään huomioi sitä, että poliittisten puoluiden tai yksittäisten päättäjien agendalle nostamat inputit eivät sinällään välttämättä ole sen demokraattisempia kuin yksittäisten järjestöjen tai kansalaisten agendalle nostamat asiat. Varsinkin, kun puolueosallistuminen on ollut viime vuosikymmeniä laskussa (Borg 2013a, 171–175). Erona on vain neljän vuoden välein saatava päätöksenteon mandaatti, joka yllä olevan kommentin perusteella ei demokratiapolitiikassa vaarannu, mikäli sitä kehitetään edustuksellisen järjestelmän näkökulmasta. Kysymys ei siis tällöin ole jonkun järjestelmän paremmuudessa toiseen verrattuna, vaan kyseisen poliittisen järjestelmän toimivuudesta, kuten demokratiapoliikkaa kannattavat tuovat esille (ks. Ahokas, Tykkyläinen, Wilhelmsson 2010, 241–249). Tämän toimivuuden mittarina on pitkälti järjestelmän legitimitetti, joka ei kaadu tai parannu teoreettisella tarkastelulle, vaan pitkäjänteisellä seurantatyöllä, kuten Sami Borg esittää (Borg 2013a, 171–177). Tämä ei tarkoita vielä sitä, etteikö demokratiapoliikkaa voi

tai tule tarkastella kriittisesti. Päinvastoin, keskustelua tulee herättää demokratiapolitiikan oletuksista ja tavoitteista, mutta tarkastelun tulee olla käytännöllisellä ja empiirisellä tasolla, ei vain kielellisellä tai periaatteellisella tasolla. Kuten seuraava kommentti osoittaa, ei tehdyt muutokset välttämättä ole niin ongelmattomia ja yksioikoisia:

Asiantuntija nro. 8: [...] tää kansalaisalote keskustelu mitä käytiin tossa keväällä on niinku hyvä esimerkki että on tuotettu eka tällanen instrumentti ja sitten eduskunta ei oikeen tiedä mitä sillä tehdään ja esimerkiksi ne kommentit mitä erinäiset kansanedustajat käytti julkisuudessa oli oikeesti aika vaarallisia koska se niinku latistaa sen kansalaisosallistumisen että on luotu joku väline jolla ei sitten näiden puheiden perusteella ole merkitystä että kyllähän se siinä hyvin näkyy tää ristiriita että no voitte te tehdä näitä aloitteita mutta ei meidän oo näitä hei pakko käsitellä jos me ei haluta

Kommentti osoittaa, että vaikka edustuksellisen ja osallistuvan demokratian yhdistämistä ei aineiston perusteella nähty ristiriitaisena, voi ristiriitoja kuitenkin syntyä juuri siitä syystä, ettei uusia tapoja ole integroitu tarpeellisella tasolla osaksi päätöksentekojärjestelmää. Tämä vaarantaa, kuten yllä tuodaan esille, tehtävien demokratiapoliittisten toimenpiteiden legitimitetin ja voi siten kääntyä itseään vastaan. Integroitumiseen liittyvä selkeä uhka tai huomioitava asia demokratiapolitiikan näkökulmasta on poliittisten päättäjien ja virkakamiesten asennoituminen uusia toimintamalleja kohtaan, kuten seuraavassa kommentissa todetaan:

Asiantuntija nro. 8: [...] esimerkiksi puolueiden edustajat saattaa monesti vaikka nyt [...] nähdä tavallaan ne uhkana sille heidän päätöksentekovallalle ja ajatellaan heillä on niinku pienemmät mahdollisuudet että jos kansalaisille tässä jotenkin aktivoituu merkittävästi että niitä vielä kannustetaan nii heidän omat vaikutus mahdollisuudet vähenee vaikka pitäis ehkä pyrkiä siihen että ne kansalaiset nähtäis tavallaan että ne voi tuottaa siihen poliittiseen päätöksen tekoon tietoa ja heillä tulee olla oikeus myös nostaa asioita sinne agendalle [...] mä luulen että virkamiespuolellakin [...] on asennekysymyksiä taustalla että nähdään jotenkin että on hirveesti resursseja ja siihen ei oo hirveesti aikaa ja niitä hyötyjä ei nähä mitä niistä voidaan saavuttaa että ehkä nää on ne kaksi keskeistä syytä [...]

Toisin sanoen, päättäjät kokevat menettävänsä valtaa ja virkamiehet taas kokevat sen vaikeuttavan virkatyötään. Päättäjien suhtautuminen on sinällään paradoksaalista, koska demokratiapolitiikka on ollut keskeisesti esillä viimeisten hallitusten hallitusohjelmissa. Ongelmaksi näyttäisi muodostuvan ristiriita uusista osallistumistavoista saatavan hyödyn sekä vallan menettämisen välille, mistä voi seurata jo esille nostetun näennäisdemokratian kaltaisia ilmiöitä (ks. Korvela 2012). Seuraava kommentti osoittaa, että tällaisia tendenssejä on todellisuudessa olemassa. Kysyttäessä onko kunnallisten tai kansallisten päättäjien välillä eroja heidän suhtautumisessaan

demokratiapolitiikkaan, eroa ei synny päättäjien välille vaan päättäjien julkisten puhuiden ja asenteiden välille:

Asiantuntija nro. 8: joo en osaa ehkä yksittäisiä ministereitä arvioida ja ei voi tietenkään ja niinku sanoin että tää on kategorinen ja harvoin tätä tuodaan silleen ääneen [...] olen kuullut näitä argumentteja keskusteluissa molemmilla tasoilla eikä niinku tätä sanota näin suoraan ääneen useinkaan [...]

Tämä on huolestuttava ilmiö demokratian legitimitetin kannalta, mikäli päättäjien puheet ja teot eivät kohtaa demokratiapoliittisten uudistusten kohdalla. Tällöin voidaan olettaa päädyttävän jossain kohtaa näennäisdemokraattiseen malliin, jossa kuullaan muttei kuunnella (ks. Korvela 2012), mikä on omiaan heikentämään järjestelmän legitimitettä, joka Suomessa on kuitenkin monia muita EU-maita paremmalla tasolla (Borg 2013a, 171–172).

Yksi syy mahdollisten ristiriitojen syntymiseen voi olla väärinkäsitykset, joita päättäjien ja virkamiesten keskuudessa on syntynyt. Yhtäältä väärinkäsityksiä syntyy eri toimijoiden rooleista, toisaalta myös siitä kenellä on loppupelissä valta päättää asioista. Näitä asioita selventämällä voitaisiin parantaa edustuksellisen järjestelmän yhteyteen rakennettujen osallistuvan demokratian menetelmien integroitumista, kuten seuraavissa kommentteissa esitetään:

Asiantuntija nro. 3: [...] en nää ristiriitaa et mun mielest ne on niinku toisiaan täydentäviä tapoja, mut se mikä siin on must tärkeetä niin tota on se että tota roolit on selvät ja kaikki toimijat tietää ja tuntee ja ymmärtää ne roolit [...]

Asiantuntija nro. 3: [...] vähän niinkun kannan joskus huolta siitä et ehkä nää niinku uudet osallistumistavat ja menetelmät niinkun helpost hämärtää tätä niinku kuvaa tästä ja eihän se perusprosessi siitä sit sinänsä eikä sen must pidäkään muuttua [...]

Seuraavaksi käsitellen hieman tarkemmin virkamiehen roolia ja ministeriöiden haasteita tämän uuden demokratiakehityksen näkökulmasta.

4.2. Uudet roolit ja vaatimukset

4.2.1. Tehtäväkuvan laajeneminen ja verkostomainen toiminta

Kuten edellä on jo osoitettu, demokratiapolitiikkaan liittyy paljon hallinnollisia kysymyksiä, kuten virkamiehen tehtäväkuvaan tai hallinnon toimintaan liittyviä kysymyksiä. Nämä kysymykset ovat nousseet pitkälti paradigman muutoksesta hallinnossa, jossa ollaan siirrytty NPM:n kautta kohti avoimuutta ja kumppanuutta korostavaan hallintotapaa, joka asettaa uusia vaatimuksia niin

julkishallinnon organisaatioille kuin sen virkamiehillekin (ks. Pollit 2003). Aineiston valossa virkamiehen työnkuvan suurimmat muutokset näyttäisivät koskevan erilaisia vuorovaikutussuhteita, joita syntyy nykyisin yhä enemmän:

Asiantuntija nro. 7: Kyllä mun mielestä siihen liittyy se niinkun sellainen et virkamiesten pitää vaan niinkun uskaltaa enemmän keskustella niistä asioista muiden kanssa ja ymmärtää, että on muitakin [...] kyllä se vaatii tietynlaista sellaista uskallusta, mitä ennen ei ja kulttuurin muutosta, ja se tarkoittaa ihan ja se on paitsi se näkyy paitsi tässä niinku kansalaisten vuorovaikutuksessa niin tässä hallinnon sisäisessäkin että se on sama ongelmahan meillä on tavallaan tässä sisäisessä niinkun että hallinnon alojen välisessä tai näin että myös sitä vuoropuhelua yritetään kokoajan lisätä ja tää on vaan toinen ilmentymä siitä niin, molempia vaaditaan virkamiehiltä, et sä et voi enää vaan olla siellä omassa vaan sun on pakko osata myös sitten nähdä suurempia kokonaisuuksia.

Kuten yllä olevasta kommentista voidaan nähdä, uusia vuorovaikutussuhteita on syntynyt niin hallinnon sisäisesti kuin ulkoisestikin. Ja mikä yllättävintä, kummatkin aiheuttavat asiantuntijan mukaan haasteita. Tämä on sinällään mielenkiintoinen havainto, koska usein ajatellaan, että ongelmia on nimenomaisesti kansalaisiin muodostettavan vuorovaikutussuhteen kanssa. Hallinnon kumppanuus tulee siis tulkita sekä sisäisenä että ulkoisena kumppanuussuhteena, joka vaatii entistä uskaliaampaa ja avoimempaa toimintaa perinteisesti varovaisilta ja tiukkaan hiarkiaan tottuneilta virkamiehiltä:

Asiantuntija nro. 1: [...] virkamies on perusluonteeltaan hirveän arka. Pitää aina vahvistaa ja kysyä joltakin, ihan, että olenko minä nyt tätä mieltä vai kysynkö sen päälliköltä. [...] että se on ainakin yks piirre, semmoinen arkuus [...] onhan se hierarkkisuus edelleen olemassa. Et jos on niinku pieni asema siellä organisaatiossa, niin eihän siinä ole oikeastaan paljoa ulospäinkään tekemistä. Ja ne menee aina ne työryhmjäsenyydet ja mitä kaikkee onkin niin menee siellä, vaikka yksikön tietyistä kerroksesta, ei täältä [alhaalta]. Ettei semmoinen ammattiin kehittyminenkään aina ole niinku asia, jota edistetään. Vaan aina ne samat hemmot juoksee kaikkialla, eikä ne myöskään muista kertoa siitä, että mitä sieltä kuulu. [...]

Ylläolevasta kommentista voidaan kuitenkin huomata, etteivät ongelmat johtune pelkästään arkuudesta, vaan myös organisaatioiden rakenteista, kuten haastateltava toteaa. Pollitin mukaan hallinnot ovatkin usein vielä perinteisen hierarkisia, mikä vaikeuttaa horisontaalisen ja verkostomaisen yhteistyön syntymistä. (Pollit 2003, 71, 83–84, 108–110.) Haastatellun asiantuntijan mukaan, tämä näyttäisi olevan ainakin organisaatiossa ei-päällikköviroissa työskentelevien perusvirkamiesten ongelma. Hän jatkaa vielä samasta asiasta, ja kyseenalaistaa verkostomaisuuden syntymisen mahdollisuuden ja samalla myös sen mielekkyyden johdon näkökulmasta:

Asiantuntija nro. 1: [...] emmä tiedä onko ne edes suotavia siis monen mielestä, että nehän sekoittaa pakan kun ne liikkuu ihan siellä horisontaalisesti, eikä mennä ylös alas ylös alas kyselee kaikkea. Mutta että ei oo myöskään toimintavaltuuksia. Se on musta huonopuoli. Että pitäis toimia näin horisontaalisesti, mutta päätöksenteko ja vastuu meneekin tällai suoraan hierarkiassa. Että tää on jo sellainen asia mikä on pakko muuttaa jossain välissä, että annetaan valtuuksia tai sitten niinku muuttaa oikeastaan koko rakenteita. [...]

Yksittäisen virkamiehen näkökulmasta verkostomainen toiminta näyttää juuri vaikealta siksi, että päätöksenteko ja vastuu kulkevat aina vertikaalisesti hierarkisissa ministeriöissä. Samalla tullaan rajoittaneeksi verkostojen toimintamahdollisuuksia, koska niiden toimi- ja päätösvalta kapenevat. Kuten yllä todetaan, tulisi ministeriöiden rakenteita muuttaa tai sitten yksittäisten virkamiesten valtuuksia lisätä, mikäli verkostomaisuutta ja organisaatioiden avoimuutta haluttaisiin nykyistä paremmaksi. Huomio on linjassa kumppanuusajattelulle löydettyä hierarkioiden purkamiseen liittyvän motiivin kanssa (Pollit 2003, 58). Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole kaikkien ministeriöiden intresseissä, kuten seuraava kommentti osoittaa:

Asiantuntija nro. 1: [...] ei nämä [ministeriöt] mitenkään ulospäin hengittäviä paikkoja ole. [...] joskus oli ihan poikkihallinnollinen ohjelma [...] kaks vuotta sitten kansliapäällikkökokouksessa oli taas rajattu jotakin, että pidetään sektorit selvinä. Eli sitä, että omia. Koska näähän kamppailee myös määrärahoista keskenään. [...] niin se on vähän niinku itteltä pois. Mä luulen, että tässä on ihan semmoista peliä rahoituksesta, asemista, ja se keskushallinnon uudistamishanke, siellähän on hienoja ajatuksia, mutta mä luulen että niitä kyllä vastustetaan hirveän vahvasti, koska se just sulauttais nää kaikki. [...]

Kommentista käy selkeästi ilmi, että ministeriöiden haluttomuus syventää verkostomaista toimintaa voi osaltaan johtua määrärahojen menettämisen pelosta sekä resurssi- ja asemakilpailusta eri ministeriöiden välillä. Syitä ministeriöiden haluttomuudelle edistää verkostomaisuutta voidaan pyrkiä selittämään kumppanuusajattelun taustalla olevista motiiveista. Pollit mukaan kumppanuusajattelulle löydetävissä myös muita motivaatioita kuin edellä esitetty hierarkioiden purkamisen. Näitä motiiveja ovat esimerkiksi hallintoreformit ja organisaatiouudistukset, hallinnon legitimizeetti ja julkishallinnon supistaminen. (Ks. Pollit 2003, 53–111.) On siis selvää, että kumppanuusajattelussa yhdistyy avoimuuden ja vastuullisuuden lisäksi myös NPM:sta tuttua tehokkuusajattelua, joka näyttäisi aineiston valossa vaikeuttavan verkostomaisuuden ja kumppanuuksien syntymistä juuri siitä syystä, että ministeriöt pyrkivät vastustamaan leikkauksia ja hallintoreformeja. Seuraava asiantuntijan kommentti kiteyttää hyvin haasteet, jotka kehitys kohtaa:

Asiantuntija nro. 7: [...]governance haasteista ni me puhutaan niinku sektoroitumisesta tai sit semmosesta niinku horisontaalisuuden puutteesta [...]

Tämän lisäksi haasteita aiheuttavat aineiston mukaan ministeriöiltä vaadittava proaktiivinen ote kansalaisia kohtaan, eli ulkoiset suhteet. Ei siis riitä, että ministeriöiden väliset suhteet muuttuisivat, vaan myös suhde kansalaisiin täytyy muuttua. Tämä liittyy osaltaan edellä esille nostettuun kumppanuusajattelun legitimizeerimotiiviin ja sen täyttymiseen. Mikäli hallinnon legitimizeerintää halutaan parantaa, täytyy hallinnon olla itse aktiivinen vuorovaikutuksen luoja:

Asiantuntija nro. 2: No kyllä siinä on samat vaatimukset, ja myös se, että organisaatiot jotka on perinteisesti ehkä ollu, voidaan sanoa että Suomessahan on kuitenkin julkisuuslaki ja muut, meillä on hyvin avointa valmistelua verrattuna niinku todella moneen muuhun maahan, ja on perinteisesti niin ollu. Mut vielä enemmän vaaditaan ehkä organisaatioilta oma-aloitteisuutta transparensin toteutumiseksi. Se, että ei vaadita kansalaisia pyytämään ja käymään jossain arkistojen uumenissa hakemassa asioita, vaan nimenomaan proaktiivista toimintaa, jossa tieto on avointa ja saatavissa, ja myös sellasella kielellä, joka on sitten ymmärrettävää, ja myös se, että mietitään niitä prosesseja kokonaisvaltaisesti, että millä tavalla voidaan toimia, jotta tieto ja osallisuus taataan.

Ministeriöiltä vaadittava proaktiivinen ote sekä hallinnon sisälle että ulkomaailmaan ja toisaalta ehtyvistä rerusseista syntyvät paineet tehostaa toimintaa vaikuttavat osaltaan ristiriitaisilta ja toisensa poissulkevilta. Voidaan siis kysyä, ovatko kaikki demokratiapoliittiset tavoitteet saavutettavissa ja toistensa kanssa yhteensopivia. Kuten Pollit esittää, ongelmia syntyy osittain toisensa poissulkevista tai ristiriitaisista vaatimuksista. (Pollit 2003, 71, 83–84, 108–110.) Asia ilmenee myös aineistosta:

Asiantuntija nro. 5: suomalainen virkamieskunta ajattelee jotenki hirveän tehokkuusnäkökulmasta liikaa tätä kuulemisasiaa, et eihän se 100prosenttisesti oo semmosta mitä voidaan hyödyntää, ei sieltä kukaan kunnassa valmistele niinku tai kansalaiset valmistele jotain lakitekstiä [..]

Haastattelija: Mainitsit tossa, että yleensä se koetaan liian raskaaksi tällaisen toteuttaminen ja toisaalta [..] siinä niin kuin tulee sellainen maine siitä tehostaisi ja nopeuttaisi kaikkea sen sijaan että olisi laatuaspekti

Asiantuntija nro. 7: Joo siis mä ajattelin niin, että ehkä siinä niin kuin on sellainen ongelma, mikä nyt on monessa muussakin jutussa, että kun ajatellaan jotain tällaista valmisteluprosessia, niin siinä katsotaan liiaksi tavallaan sitä yhtä kohtaa [..] että siitä tulee töitä, eikä ymmärretä, että siinä pitkässä prosessissa se vähentää sitä työmäärää kun sitä tavallaan pystytään ja niitä virheitä ja esimerkiksi, että jouduttaisiin panemaan lakeja uusiksi nopeammin tai tällaisia, et se on liian ehkä pirstaleista sitten se ajattelu siinä kohtaa, että tota kyllähän se tehostaakin sitä jos ajattelee tosiaankin sen prosessia tai pidemmälläkin jännteellä niin tulee hyvälaatuista tarkoittaa myös sitä, että sitä ei tarvi tehdä uudestaan [..]

Yksi selkeä ongelmakohta näyttäisi olevan lyhyen ajan tehokkuustavoitteiden ja laadukkaasta valmistelusta saatavien pitkäaikaishyötyjen välillä, kuten yllä olevista kommentteista käy ilmi. Tämä voi luoda paineita lyhyellä aikavälillä säästää valmistelusta, mikä pidemmällä aikavälillä voi taas haitata valmistelusta syntyvien hyötyjen realisointumista. Esimerkiksi sähköisen hallinnon tutkimuksessa on tuotu esille, ettei sähköisten menetelmien hyödyntäminen hallinnossa välttämättä luo lyhyen aikavälin säästöjä, vaan toimintatapojen muuttumisesta koituvien hyötyjen realisointumien vaatii pidempää aikaväliä sekä merkittäviä lyhyen aikavälin panostuksia. Tämän takia useimmiten hallinnon sähköistämisestä haettavien hyötyjen tulisi olla välillisiä, kuten parempaan asiontiin ja palveluun liittyviä, eikä niinkään suoria kustannussäästöjä. (Zhang, Dawes & Sarkis 2005, 561.) Sama näyttäisi aineiston valossa koskevan myös demokratiapolitiikkaa ja sen tuomaa uutta valmistelukulttuuria. Siten etenkin verkko-osallistumisen kohdalla on tärkeää, ettei työkalujen käytöstä haeta epärealistisia hyötyjä, kuten tendenssi sähköisen hallinnon hankkeiden osalta osoittaa (Zhang, Dawes & Sarkis 2005, 561.)

Ministeriöiden tehtävänkuvan laajentumisen ja kumppanuusajattelusta syntyvien uusien verkostomaisten toimintatapojen ja tehokkuuden tavoittelun myötä syntyvien haasteiden lisäksi, Pollitin kuvaama kehitys (ks. Pollit 2003) luo myös konkreettisia muutoksia virkatyöhön ja virkamiesten rooleihin, joita käsittelem seuraavaksi.

4.2.2. Virkamiehen aseman ja roolin muuttuminen

Edellä analysoidun kumppanuusajattelun ja verkostomaisuuden lisäksi kuvattavaan kehitykseen liittyy myös vaatimuksia ja odotuksista, jotka koskevat virkatyötä ja virkamiehen roolia. Kysyttäessä virkamiehen roolin muuttumisesta haastateltavilta, esille nousivat ainakin virkamiehen auktoriteettiin ja asemaan liittyviä huomiota, kuten seuraavat aineistopätkät osoittavat:

Haastattelija: Joo. No sitten oikeastaan vähän tarkemmin virkamiehen rooliin. Onko se sitten niinku pitkällä aikavälillä muuttunut?

Asiantuntija nro. 1: Mulla ei ole tota sillai hirveän pitkää kokemusta, mutta olenhan mä kuullut siis tarinoita. Jos lähtee jostain 1960-luvulta, niin oli oikein iso herroja virkamiehiä. niinku, että ne pyöritti ihan sellaista omaa näytelmää. mutta sitten oli myös ihan tavallista äänetöntä virkamieskuntaa. Et eiks edelleenkin ole, että on jotain hyvin näkyviä virkamiehiä ja sitten on se harmaa joukkue siellä takana. [...] Mutta mitä muita sen asemaan liittyvää, niin eiks tää ole arkipäiväistynyt, että ennen virkamies oli jo titteliltään isoherra. mielikuvissa virkamiehet on hirveän alhaalla, siis niiden arvostus. [...] Sellainen virkamiesnimike on siellä ihan pohjalla. Että se musta osoittaa jo jotain tästä, että mikä se asema on.

Haastattelija: No, osaatkos sanoa, että onko tää rooli sitten oikeesti muuttunu tai muuttumassa, miten virkamies on perinteisesti käsitetty, ja onko tähän jotain konkreettisia hyötyjä tai haittoja?

Asiantuntija nro. 2: No kyllä se on muuttunut, että se on päivän selvää. Että vaatimukset koko ajan tietyllä tavalla kasvaa monellakin tapaa, mutta tota sanotaan, että näkisin, että virkamies entistä enemmän tulee tänä päivänä myös asiakaspalvelija.

Ensimmäisessä kommentissa tuodaan selkeästi esille se, että virkamiehen asema ja arvostus on yhteiskunnallisesti laskenut vuosikymmenien saatossa. Arvostuksen ja aseman laskeminen ja muuttuminen liittyvät keskeisesti myös Pollitin kuvaamaan hallinnon kumppanuuskehitykseen, jossa virkamiehistä on tullut enemmän tasavertaisia kumppaneita ja kansalaisten asiakaspalvelijoita, kuten yllä olevat kommentit osoittavat. Hänen mukaan tälle kehitykselle on myös ominaista osittain päällekkäiset ja ristiriitaiset odotukset virkamiestyötä ja virkamiesten roolia kohtaan. Kansalaisten välisen vuorovaikutuksen lisäksi virkamiehiltä nimittäin odotetaan myös parempaa reagointia hallituksen linjaan, perustellumpia ja tutkittuun tietoon perustuvia päätöksiä sekä asiantuntijuutta. Ylipäätään virkamiehen tulee kyetä reagoimaan ympärillä tapahtuviin asioihin entistä nopeammin, keskustellen ja sidosryhmät huomioiden. Näiden asioiden yhteensovittamisessa voi Pollitin mukaan ilmetä haasteita. (Ks. Pollit 2003.) Aineistosta nousi esille ainakin seuraavanlaisia huomioita, jotka voidaan katsoa liittyvän edellä kuvattuun ilmiöön:

Asiantuntija nro. 7: [...]siellä on paljon varmaan myös sellaista ajattelua, että heille [virkamiehille] on tavallaan [...] annettu [...] huolehdittavaks, että se tulee hyvin valmisteltua niin sitten se tuntuu niin isolta riskiltä tavallaan avata sitä [...] niillä on niinku huoli siitä oman työn, ne ajattelee, että nyt tää menee pipariksi ei ne ei tästä nyt ymmärrä minä olen tätä nyt jo selvittänyt niin kauan [...]

Asiantuntija nro. 8: [...] kyllä siihen liittyy sellasta valtapolittista asetelmaa että tavallaan se valta ajatellaan kuntia että viranhaltijat valmistelee että asiat menee päätökseen ja tulee uudelleen käsittelyyn nii voihan se olla yksittäisen viranhaltijan näkökulmasta aika iso kysymys että nyt hänen pitääkin antaa tää valmistelu joillekin kuntalaisille ja tietävätkö he sitten tästä tarpeeksi että varmaan siin on viranhaltija puolella semmosta kyllä[...]

Asiantuntija nro. 3: [...] niinku keskustelu ja prosessi on jo muuttunu vähän toisentyypiseksi ja kyl se niinku vaatii virkamiehelt ihan sellasta niinku, kyl se vaatii tämmöst niinku erilaist itsensä niinku esillelaittamista ja niinku tavallaan tämmöset niinku altistamista myös kritiikille ihan toiselta tavalla ku ennen [...]

Yllä olevat kommentit kuvaavat hyvin niitä ristiriitaisia tuntemuksia, joita virkamiehille saattaa syntyä uusista vaatimuksista ja rooleista. Kuten ensimmäisten kommentista ilmenee, virkamiehet voivat kokea valmistelutyön hyvin henkilökohtaisena tehtävänä, jossa juuri heidän asiantuntijuuttaan tarvitaan. Tähän saattaa myös yhdistyä valtapoliittista kamppailua, kuten keskimmaisessa kommentissa huomautetaan. Tämä on linjassa jo aiemmin esille nostetun virkamiehen yhteiskunnallisen aseman muuttumisen kanssa. Toisin sanoen, nämä ovat juuri tulosta, Pollitin mainitsemista haasteellisista ja ristiriitaisista tavoitteista (ks. Pollit 2003), joihin virkamiesten tulisi sopeutua. Varsinkin viimeinen kommentti osoittaa, että virkamiehen asema on käymässä yhä haavoittuvammaksi kasvavan julkisuuden ja avoimuuden myötä. Tästä johtuen voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi väitteet, jonka mukaan demokriatiipolitiikka kasvattaisi virkamiesten valtaa suhteessa edustukselliseen järjestelmään ja sen poliittisiin päättäjiin, kuten seuraavissa kommentteissa ilmenee:

Asiantuntija nro. 2: Siis, siinähan voidaan ajatella kahdella tapaa. Joskus voi ajatella, että virkamiesvalta tai virkamiesten rooli jopa kasvais. Toisalta niin käsittääkseni tavoitteena kuitenkin tälle toiminnalla on se, että ei vahvisteta tätä virkamiehen asemaa asiantuntijana, vaan se, että meillä on entistä kompleksisempi monimutkaisempi maailma, jossa tehdään entistä vaikeampia ja monimutkaisempia ratkaisuja, jossa virkamiehillä yhden tai jonkun tietyn asian asiantuntijana on tietenkin paljon valtaa. Se on päivän selvä asia. Että ei poliitikko voi tietää kaikista asioista niin syvällisesti, vaikka tekee päätöksen. Mutta tekee sen virkamiesten esittelystä. Ja silloin on mun mielestä tärkeätä, että virkamiehen rooli on avoin ja virkamies ottaa niitä erilaisia palautteita, jotta hän vois omassa esityksessään päätöksentekijöille ottaa huomioon näitten eri sidosryhmien asiat.

Asiantuntija nro. 3: [...] emmä sanois niin tai emmä usko et yksittäisten virkamiesten valta sinäsnä on kasvanu, pikemminki ehkä päinvastoin et silloinku niinku voidaan tehdä töitä sellasessa niinku suht suljetussa niinku piirissä ja keskustella niitten tiettyjen tahojen kans jota on niit perinteisiä keskustelukumppaneita ja niin pois päin ni silloin niinku se valta on must suurempi ku tämmöses avoimessa niinku valmistelussa ja keskustelussa [...]

Kommenteista on huomattavissa, ettei virkamiesten valtaa nähdä välttämättä kovin ongelmallisena edustukselliselle järjestelmälle, varsinkaan, jos demokriatiipolitiisiin tavoitteisiin liittyvää avoimuutta ja kuulemisen laatua parannetaan. Kuten ensimmäisessä kommentissa tuodaan ilmi, voidaan kyllä sanoa, että yksittäisissä asioissa valmistelevalle virkamiehille on asiantuntijuuteensa liittyvää valtaa päättäjiin nähden, mutta koko päätöksenteon ketjussa kuitenkin päätöksentekijöillä on edelleen päätösvalta, jolloin keskeiseen asemaan nousee valmistelun avoimuus. Samaan johtopäätökseen päätyy myös alemman kommentin antanut asiantuntija, joka myös korostaa valmistelun avoimuuden ja osallistavuuden vähentävän potentiaalistavallan keskittymistä

virkamiehille. Voidaan siis todeta, että virkamiehen roolin ja aseman muuttuminen päinvastoin kuin välttämättä ajatellaan (Korvela 2012), vähentääkin virkamieskunnan valtaa.

Ongelmaksi ei siten näyttäisi niinkään nousevan yksittäiset vaatimukset, joita edellä on nostettu esille, vaan ennemminkin näyttäisi siltä, että haasteet liittyvät näiden vaatimusten yhdistelemiseen, kuten Pollit on esittänyt (ks. Pollit 2003). Se miten yhdistellä poliittista ohjausta, virkamiesten asiantuntijuutta ja toisaalta kansalaisten panosta näyttäisi aineiston valossa tavoitsevan selkeitä roolituksia virkamiesten, päättäjien sekä kansalaisten välille ja uudenlaisia prosesseja, kuten seuraavissa kommentteissa esitetään:

Asiantuntija nro 5: joo oon ehkä kokenu yhtenä hankaluutena siinä virkamiehen roolissa sen että jos aattelee viime vuosina poliitikkojen kehittymistä ni tavallaan että politiikoista on tullu parempia ja he ei ota välttämättä enää kantaa vaan heist on tullut enemmän niinku virkamiehiä ja sit virkamiehistä on tullu tietyllä tavalla niinku enemmän poliittisia ku tavallaan jos aattelee niinku Raimo Sailasta ni miten hän viime aikoinaan otti kantaa esimerkiksi suoraan hallituksen toimintaa vastaan virkamiehenä [...] tietyllä tavalla että se tulis ylhäältä alas se ministeriön sisällä se ohjaavuus niin, niin ni se selkeyttäis sitä yksittäisen virkamiehen roolia [...] että musta siinä, siinä roolipuolella ois niinku aika paljonkin kirkastamista.

Asiantuntija nro. 6: [...] aikasemmin oli vähän niinkun sitä että sanottiin että et me on niinku haluttu täs hallinnon kehittämises esimerkiks niinkun vahvistaa niinku sitä poliittista ohjausta, se on ollu se hokema että poliittista ohjausta pitäis niinku vahvistaa että tää on liian virkamiesvaltasta ja siinä mieles epädemokraattista ja satunnaista joku johtava virkamies niinku vaikka valtiovarainministeriössä niinku suurinpiirtein sanelee miten täs maassa mennään onko se nyt demokratiaa kysytään. No sitte ku on yritetty vahvistaa tätä ja viedä siihen suuntaan ni nyt sitte ehkä ollaan niinkun mun mielest siinä murroksessa että jos sitte kokonaan sivuutetaan tämmönen ku asiantuntijoiden tieto ja kuvitellaan että se löytyy mediasta tai sosiaalisesta mediasta ja kuvitellaan että se riittää tavallaan ni kyl se niinku hirveen iso muutos on täst meidän systeemis, todella syvällinen [...] tavallaan se on hyvä että virkamiesten monopoli murtuu mut että sit pitäis olla varmaan uudenlaisia prosesseja jotenki niissä niinkun tiedäksä jotenki että sitä monipuolistetaan sitä virkamiesten näkemystä mutta ei niin et semmonen niinku tietty satunnaisuus [syntyy].

Kommenteista ilmenee, että selkeiden roolien ja prosessien avulla voitaisiin välttyä virkatyöhön liittyvien uusien tavoitteiden aiheuttamista ongelmista. Näin välttyttäisiin virkamiesten ja poliitiikkojen roolien sekoittumisen sekä hyödynnettäisiin epäilemättä virkamieskunnassa olevaa asiantuntemusta siten, että se huomioisi myös parhaalla mahdollisella tavalla ulkomaailman. Kuten yllä olevassa kommentissa todetaan, muutokset ovat suuria ja tällä hetkellä näytettäisiin elävän jonkilaista murrosta. Siten aineiston perusteella voidaan sanoa, että virkamiehen asema ja rooli ovat muuttuneet. Se mitä demokratiapolitiikan vastustajat ovat pelänneet (ks. Korvela), eli

virkamiesten vallan kasvamista edustuksellisen järjestelmän kustannuksella, ei näytä aineiston valossa kuitenkaan toteutuneen – päinvastoin, paineet entistä suurempaan avoimuuteen on nykyään arkipäivää virkamiehille. Seuraavaksi käsitelen avoimuuteen liittyviä haasteita ministeriöiden ja niiden virkamiesten näkökulmasta.

4.2.3. Avoimuuden haasteet

Kuten edellä on jo useampaan kertaan noussut esille, avoimuus on yksi keskeinen tavoite ja piirre demokratiapoliittisessa kehityksessä. Tämä on nähtävillä myös Suomessa, jossa Suomi liittyi vastikään Open government partnership -ohjelmaan (OGP), jolla pyritään edistämään eri maiden hallinnon avoimuutta (OGP 2013). Avoimuuteen liittyy paljon erilaisia tekijöitä, jotka ovat nykyään jo hyvin arkipäiväistyneitä, kuten avoin lähdekoodi, avoin data, läpinäkyvyys ja niin edelleen, lähes mitä tahansa ilmiötä ja asiaa voidaan käsitellä avoimuuden näkökulmasta. Avoimuus on ajallemme ominainen piirre, eikä valtioiden julkishallinnot voi sitä välttää, mikä selittää OGP:n kaltaiset ohjelmat. Avoimuuteen liittyy myös uhkia ja haasteista, joita ministeriöt ja virkamiehet kohtaavat. Näitä nousi myös aineistosta esille. Ensimmäinen asia on ylipäätään julkisen ja avoimen tiedon määrittäminen. Aineiston perusteella virkamiehille ei välttämättä ole selvää se, mikä heidän hallussaan pitämästä aineistosta on salassa pidettävää ja mikä taas julkista. Tämä saattaa aiheuttaa haasteita, kuten seuraavassa kommentissa kuvataan:

Haastattelija: Mutta onko mitään haasteita tai ongelmia johon sitten tällainen tai tämän tyyppinen ajattelumalli törmää, ja että kokevatko virkamiehet sen avoimuuden haastavana?

Asiantuntija nro. 1: Ihan varmasti, koska sitten on myöskin tota lainsäädäntö, että mitä sillä avoimuudella taas tarkoitetaan. Mutta esim jos on asiakirjajulkisuus niin sehän on olemassa oleva juttu, että kuinka, siitähän oli tehty kyselykin kun joku hesarin toimittaja yritti saada jotain papereita tai jotain tiettyä juttuja. Monesta virastosta ja ministeriöistä aikoinaan, niin oli ihan harva joka ne anto. Vaikka ne kuulu antaa. Ne ei vaan tienny, että mikä asia on nyt sellainen mikä pitää antaa ja toinen on, että annetaan jotain mutta peitellään jotain tietoa. Niin tämmöinen ja varmaan ittelläkin olis, että asiakirja, kuinka paljon niitä pitää antaa heti, missä vaiheessa, annetaanko ihan vaan harjoitelmia, siis ettei ole vielä kenenkään hyväksymä, että missä vaiheessa niitä annetaan. Jos ollaan avoimia, niitähän pitäis pystyä antamaan ihan alkuvaiheessa, jotta niihin pystyy jotain vaikuttaa tai kommentoimaan. Eikä vasta sitten kun se on leimattu valmistuneeksi.

Aineistoesimerkistä käy esille, ettei virkamiehet välttämättä ole kovin hyvin perillä asiakirjajulkisuuteen liittyvästä lainsäädännöstä. Tämä saattaa aiheuttaa sen, ettei edes julkisia asiakirjoja ja aineistoja kovin helposti luovuteta. Toinen huomion arvoinen asia on se, että tietoa

voidaan myös tarkoituksella pyrkiä pitämään salassa. Osaltaan tämä voi johtua tietämättömyydestä, jolloin pyritään välttämään julkaisusta koituvia riskejä, ja osa voi johtua siitä, ettei esimerkiksi valmisteluun ja hankkeisiin liittyvää dokumentaatiota haluta antaa vasta kuin ne ovat valmiita tai päättyneet, kuten aineistosta käy ilmi. Tämä tietenkin aiheuttaa suuria haasteita, jos pyrkimyksenä on yhä varhaisempi tiedottaminen ja avoimuus myös keskeneräisistä asioista. Nämä haasteet eivät välttämättä ole ainoastaan julkisuuslakiin liittyviä tulkintakysymyksiä, vaan myös hyvin paljon hallintokulttuurisia kysymyksiä:

Asiantuntija nro. 2: [...] Ja sitten tota ei ehkä välttämättä osata vielä kovinkaan hyvin tai ei muisteta, eikä välttämättä osata vielä keskustella keskeneräisistä asioista. Et se on ehkä myös tällainen kulttuurinen piirre, että tota viimeistellään, tehdään asiat valmiiksi ja hienoks, ja sitten kysytään, että onko palautetta. [...] Mutta se vaatii kyllä kulttuurin muutosta selkeästi enemmän ja asenteiden muutosta, ennen kuin tällaiseen päästään.

Kuten kommentista käy ilmi, julkishallinnolle on selkeästi vaikeampaa keskustella keskeneräisistä asioista, mikä asettaa vähintäänkin periaatteellisella tasolla haasteen kuulemiselle, kun tiedetään, että se on tällä hetkellä usein vasta loppuvaiheessa tapahtuvaa. Varhaisen kuulemisen sekä keskeneräisten asioiden esille nostamisen lisäksi haasteita näyttäisi syntyvän myös virkamiesten ja kansalaisten välisissä yhteydenpito- ja neuvontatilanteista:

Asiantuntija nro. 2: [...] suurin haaste liittyy varmaan, nää on ratkaistavissa olevia asioita, mutta suurin haaste liittyy varmaan siihen, että mitä voidaan sanoa ja miten. Ja millä tavalla voidaan toimia, missä saadaan toimia, esimerkiksi millä foorumilla ja mitä voidaan sanoa. Peruseriaatehan on se, että valmisteleva virkamies voi puhua asioista ja, mutta riskinähän tietenkin on se, että ei oteta liikaa, ettei oteta kantaa tai vaikuteta prosessiin liikaa omalla toiminnallaan, koska kuitenkin poliittiset, kansalaisten valitsevat poliitikotahan on ne päätöksentekijät eikä ne virkamiehet. Ja tota se, että liian kantaa ottavaa voi olla haitallista. Ja myös se, että tää rooli nimenomaan, tällainen rooli, niin sehän vaatii aika paljon tietenkin kirjallista osaamista että suullista osaamista, ja myös taitoa. Ja myös se esimerkkinä, jos otetaan asunto-osakeyhtiölaki facebookryhmä niin, myös se, että virkamies, joka on valmistelija, valmistellu lakia, niin periaatteessahan tuomioistuimella on se lain tulkitsija viime kädessä, niin tullaan sellaiseen ongelmalliseen kenttään, että jos mietitään, että virkamies pyrkii antamaan tietoa kansalaisille siitä laista, niin mikä on ollu suosittu ja hyvä tapa, jotta laki toteutuu, koska laki itsessään on mun mielestä aika turha, jos kukaan ei tiedä sitä tai jos sitä ei noudateta. Mut tota, se että missä vaiheessa, se on tällainen harva alue, missä vaiheessa sitten virkamiehestä tulee laintulkitsija näissä vastauksissa, että hän tulkitsee sitä lakia mitä on valmisteltu. Toki eduskuntahan on sen lain hyväksynyt, ja siinä mielessä. Mutta valmistelijan roolista siinä, niin ei aina ole kovin yksinkertainen. Että tää asettaa tietenkin kovia haasteita sekä virkamiehille, mutta myös toki esimiehille, että ne antaa luvan tällaiselle toiminnalle.

Yllä olevasta kommentista käy ilmi, että virkamiehen avoin ja keskusteleva ote aiheuttaa myös riskejä, joista on hyvä olla perillä. Ensinnäkin ongelmaksi näyttäisi muodostuvan lisääntynyt

kommunikaatio ja yhteydenpito sidosryhmiin ja hallinnon ulkopuolisiin tahoihin, jolloin vaarana on, että yksittäisten virkamiesten mielipiteet ja sanomiset tulkitaan virallisiksi kannanotoiksi. Kuten haastateltava toteaa, vaatii tämä myös virkamiehiltä erityistä taitoa. Facebook-esimerkki, jonka hän antaa, on poikkeuksellinen tapaus hallinnossa, mutta nostaa esille mielenkiintoisen kysymyksen siitä, milloin virkamiehen ja kansalaisten välinen yhteydenpito ylittää sille asetetut rajat. Kuten kommentista käy ilmi, voi tämän tyyppinen neuvonta saada piirteitä, jotka voidaan nähdä laintulkintana, mikä ei tietenkään ole valmisteleval virkamiehen tehtävä. Asiantuntija kuitenkin toteaa samalla, että kyseinen facebook-sivusto tai -ryhmä on ollut erittäin suosittu. Tämä asettaa myös podinnan alle sen, miten pitkälle kumppanuuskulttuuria ollaan valmiita viemään. Esimerkki on erinomainen osoitus siitä, mitä jo aikaisemmin esillä olleet kumppanuus ja asiakaspalvelu parhaimmillaan voisivat olla, mutta toisaalta se nostaa esille myös piilevät vaarat.

Kansalaisten kohtaamisen lisäksi myös suhde mediaan on muuttumassa. Julkisuus on yhä enemmän läsnä myös virkamiesten arkea, kuten alla olevassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro 2: [...] Media on myös virkamiehiä kohtaan ja virastoja kohtaan entistä tarkkaavaisempi, mitä sanotaan, mitä puhutaan, miten käyttäydytään ja muuta. Mikä on hyvä asia, tietenkin estää väärinkäytöksiä, et on transparenttia, että jos jossain käyttäydytään väärin. Mutta välillä käytetään myös tätä hyväksi ja uutisoidaan sellaisista asioista negatiivisessa valossa, mikä ei välttämättä ole ohan sitä mitä uutisissa sanotaan. Ja tää tietenkin aiheuttaa myös virkamiehille sanotaan jos aiheuttaa tietynlaisia paineita ja myös julkisuuden hallinnan kanssa, että miten hallita julkisuutta, mitä kertoa ja mitä ei, ja muuta. [...]

Kuten kommentista käy ilmi, virkamiehet ja heidän tekemä työnsä saa osakseen yhä enemmän median huomiota. Periaatteessa tämä koetaan hyvänä asiana, joka lisää hallinnon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, mutta toisaalta kommentista käy ilmi myös se, ettei julkisuus ole aina aivan ongelmatonta. Erityisesti negatiivisen uutisointi pelko näyttäisi lisäävän virkamiesten paineita hallita julkisuutta. Paine ja pelko negatiivisesta uutisoinnista voivat tietenkin myös muodostua esteiksi hallinnon läpinäkyvyydelle, varsinkin kriittisiä asioita käsiteltäessä, kuten aineistosta voidaan huomata:

Asiantuntija nro. 1: [...] Jossakin kohtaa ollaan varmaankin hyvin avoimia, mutta sitten mitä kriittisempiin asioihin mennään, niin luulenpa että se pikku kukkanen alkaa pistää suppuun itensä. [...]

Virkamiesten lisäksi avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvät pelot sekä arkuus koskettavat myös päättäjiä:

Asiantuntija nro. 6:[...] virkamiehet ei sitä [avoimuus ja julkisuus] mun mielestä enää sillä tavalla niinku pelkää ainakaan niinku noin ehkä se ois se yleiskuva mut että

sitten niinkun kyllä tuolla politiikassa ni se on se siel on semmosta niinku pelkoo siihen että jos asioita avataan niinku liian aikases vaiheessa niinku tietoon argumenteja ja ylinpäänsä et joku asia on valmistelussa tai mitä niitä mistä se kiista, mistä se kiikastaa ni ni pelätään sitä että media niinkun sotkee ne asiat ja tekee sen niinku entistä vaikeemmaksi sen päätöksenteon[.]

Hallinnon avoimuus ja päätösten läpinäkyvyys ei siis välttämättä ainoastaan riippuvainen virkamiehistä, vaan paljolti myös päättäjistä, jotka yllä olevan kommentin perusteella saattavat kokea julkisuuden vaikeuttavan ja sekoittavan päätöksentekoa. Tällöin virkamiesten esiintyminen julkisuudessa voi pahimmassa tapauksessa aiheuttaa konflikteja virkamieskunnan ja poliittisen johdon välillä, jos virkamies esittää asiantuntijamielipiteen, joka eroaa poliittisen johdon linjasta:

Asiantuntija nro. 6: nyt aika hiljattainki näistä tota ni ympäristöpuolella on ollu mun mielestä just sellasta niinkun että ku on ollu joku virallinen linja vaikka poliittinen tai näin ni sitte asiantuntijat näkee sen ihan toisin ni sitte se on aikamoinen niinku rangaistus, tavalla tai toiselle tulee rangaistus siitä et jos sä niinku asiantuntijana avaat suus ja sanot että ei se kyllä näin oo [..] siinä on mun mielest semmosia sisäisiäkin niinku tämä johtamiskulttuuriin liittyviä syitä [..]

Täten hallinnon avoimuus ei ole yksistään riippuvainen virkamieskunnasta, vaan paljolti myös päättäjistä, ja heidän halustaan olla avoimia päätöksenteossa. Tällöin esille nousee ministeriön johtamiseen liittyvät asiat, kuten yllä esitetään. Avoimuus ei siis ole ainoastaan riippuvainen hallinnon suhteista ulkomaailmaan, vaan myös hallinnon sisäiset suhteet vaikuttavat merkittävästi sen kykyyn toimia avoimesti ja läpinäkyvästi.

5 Verkko-osallistumisen tila ja tulevaisuus ministeriöissä

Tässä luvussa käsittelen verkko-osallistumisen käyttöä sekä käytön leviämistä ministeriöissä. Haastatteluissa näitä asioita on käsitelty Verkko-osallistumisen käyttöönotto ja käyttö sekä Organisaatiomuutokseen ja -kulttuuriin liittyvät haasteet -yläteemojen avulla. Ensimmäisessä osiossa (luku 5.1) on pyritty kuvaamaan verkko-osallistumisen tämän hetkistä tilaa sekä siihen liittyviä syitä. Toisessa osassa (luvussa 5.2) analysoidaan verkko-osallistumisen jalkauttamiseen liittyviä tekijöitä. Tämän luvun tarkoituksena on tuoda kehityksen tarkastelu käytännötoiminnan tasolle.

5.1. Verkko-osallistumisen käytännöt

5.1.1. Osallistamisen taso ja vaihe

Ensimmäinen ulottuvuus Ann Macintoshin verkko-osallistumisulottuvuuksia kuvaavassa viitekehysessä, joka pyrkii esittämään kaikki avain ulottuvuudet verkko-osallistumiselle, on osallistumisen taso (level of participation) (Macintosh 2004, 2–3). Luvun nimi tulee kuitenkin siitä, että osallistumista tarkastellaan ministeriöiden ja virkamiesten näkökulmasta, eli osallistamisen näkökulmasta. Macintoshin määrittelee osallistumisen tasoja olevan kolme: tiedottamisen (information), kuulemisen (consultation) ja aktiivisen osallistumisen (active participation) taso. Tasot kuvaavat osallistumisen ja vuorovaikutuksen syvyyttä, jolla kansalaiset osallistuvat ja osallistetaan osaksi päätöksentekoprosessia. (Macintosh 2004, 2–3.) Aineistosta näyttäisi ilmenevän, että ministeriöt osallistavat kansalaisia pitkälti tiedottamisen ja kuulemisen kautta:

Asiantuntija nro. 7: [...] meidän vahvuus on varmaan niinku ku me on joskus laitettu et on tiedottamista, kuulemista ja osallistumista ni meil on varmaan tiedottamises ja kuulemisessakin niinku se vahvuus, että toki ne lähtee niinku lausunnoille ja on niinku mut et ei siinä osallistumises ja siinä vuoropuhelus [...]

Kuten yllä olevasta kommentista ilmenee, ministeriöiden vahvuus on pikemminkin tiedottamisessa ja kuulemisissa kuin aktiivisessa osallistumisessa. Esille nousee erityisesti lausuntomenettely, joka on selvästi myös tilastojen valossa suosituin tapa kuulla eri tahoja ainakin hallituksen esityksissä. Lisäksi esille nousee myös se, että edelleenkin suosituimmat kuulemistavat ovat perinteisiä, ja esimerkiksi verkkovälitteisiä kuulemismuotoja ei juurikaan käytetä hallituksen esitysten valmistelussa. (OM 2013b, 49–54.) Tämä tulee muuttumaan mahdollisesti, koska vuonna 2014 julkaistaan osana Kansalaisen osallistumisympäristö -hanketta lausuntomenettelyn sähköistävä

lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelu (ks. Osallistumisympäristö-hanke). Keskeinen havainto on kuitenkin se, ettei ministeriöissä olla vielä saavutettu Macintoshin kuvaamaa aktiivisen osallistumisen tasoa. Tämän lisäksi voi myös todeta, että yllä olevassa kommentissa näytetään viittaavaan kuulemisen vahvuudella nimenomaisesti lausuntomenettelyyn. Täten Suomen vahvuutena voidaan pitää erityisesti lausuntomenettelyn käyttöä, ei kuulemista kokonaisuutena, koska kuulemista voi toteuttaa monin eri menetelmin (ks. OM 2013b, 49).

Voidaan siis myös kysyä, kuinka hyvin todellisuudessa kuuleminen toteutuu, jos suosituin tai lähestulkoon ainoa käytetty menetelmä on lausuntomenettely, joka yllä olevan kommentin mukaan ei näyttäisi sisältävän vuoropuhelua lainkaan. Vastausta tähän voidaan hakea tarkastelemalla syntyvän vuorovaikutuksen muotoa ja syvyyttä. Macintoshin mukaan jokaisella osallistumistasolla on oma vuorovaikutusmuotonsa, joka syvenee osallistumistavan mukana. Tiedottamisessa syntyvä vuorovaikutus on yksisuuntaista, ylhäältä alaspäin menevää tiedonvälittämistä. Kuuleminen on taas osaltaan kaksisuuntaista, koska hallinto ja kansalaisten välille syntyy konsultoiva kysymys-vastaus-suhde. (Macintosh 2004, 2.) Vuoropuhelun näkökulmasta vuorovaikutuksen voidaan kuitenkin katsoa jäävän kuulemisessa aika yksipuoleiseksi. Aktiivisessa osallistumisessa taas vuorovaikutus on kaksisuuntaista nimenomaan vuoropuhelun näkökulmasta, koska tällä osallistumisen tasolla myös kansalaiset voivat vaikuttaa esimerkiksi agendan muodostumiseen, vaikka lopullinen päätösvalta pysyisi päättäjillä (Macintosh 2004, 2). Aineistosta esille nouseva huomio vuoropuhelun yksisuuntaisuudesta tukee näin ollen myös havaintoa kuulemisen yksipuolisuudesta, ja siten osaltaan selittää lausuntomenettelyn suosiota keskustellevampiin menetelmiin verrattuna:

Asiantuntija nro. 4 no meidän pitäis edetä kyllä sinne enemmän sinne kaksuuntasuuden puolelle mut että kyllä se minusta tietyllä tavalla on vähän semmosta yksisuuntasta että se on joko sitä [...] tiedottamista ministeriöstä johonki suuntaan [...] tai sieltä kentän suunnalta ministeriön suuntaan purnataan että tietyllä tavalla siin pitäis tehdä aika paljon sitä työtä että saatais se semmoseksi enemmän dialogiksi

Dialogin puute ja sen muodostamiseen liittyvät vaikeudet, mihin yllä oleva asiantuntija viittaa, näyttäisivät olevan yksi keskeinen tekijä sille, että käytetyt kuulemismenettelyt ovat hyvin yksipuoleisia. Tämän voidaan katsoa liittyvän osaltaan siihen ongelmaan, että osallistaminen tapahtuu usein hyvin myöhäisessä vaiheessa valmistelua ja päätöksentekoa, joilloin vaikutus valmisteilla olevaan asiaan on hyvin olematonta. Voidaan siis sanoa, että lausuntomenettelyn nykyinen suosio rakentuu myös vahvasti prosessiin liittyvien toimintamallien ansiosta, kuten alla olevasta kommentista nähdään:

Asiantuntija nro. 2: Yks suuri ongelmakohta tietenkin tässä mun mielestä on se, että kuuleminen ajoittuu yleensä siihen [loppuun] tai käytetään lausuntomenettelyä silloin

kun projekti on ns. valmis. Ja tää tarkoittaa myös sitä, että lausuntojen merkitys, joskushan ne saattaa olla merkittävämpi, mutta aika usein jää melko suppeaksi, koska silloin ollaan jo siinä vaiheessa, jolloin ollaan jo päätetty tietyt näkökannat. Että siinä mielessä ymmärrän hyvin järjestöjen näkemyksen siitä, että nimenomaan työryhmiin pääsy ja valmistelyelimiin pääsy on tärkeää, koska niissähän ollaan valmistelun alusta alkean. [...] Ja tämä juuri, tämän takia olis mun mielestä perusteltua isoissa hankkeissa, että kuuleminen tapahtuis eri välineitä hyödyntäen, mutta myös se, että esimerkiksi työryhmät antais väliraportin, josta vois antaa ihan normaalilla lausuntomenettelyllä lausunnon, ja joka sitten ohjais sitä työryhmän työtä eteenpäin. Näin valitettavasti aika harvoin tehdään, vaikka tähän ois ihan hyvät mahdollisuudet.

Yllä olevasta kommentissa kiteytyy kuulemisprosessien olennainen ongelma mille tahansa käytetylle menetelmälle – siis myös lausuntomenetelmälle: ongelma on liian myöhäisessä kuulemisessa. Kuulemisen ajoittuminen valmistelun loppuun näyttäisi vähentävän merkittävällä tavalla sen uskottavuutta, mikä esimerkiksi ilmenee järjestöjen halukkuutena päästä valmistelutyöryhmiin sen sijaan, että he luottaisivat keskusteluyhteyden ja vaikuttamismahdollisuuden syntyvän kuulemismenettelyiden kautta. Sama ongelma näyttäisi toistuvan myös suosituissa lausuntomenettelyssä, jota kuitenkin pidetään suomalaisen järjestelmän vahvuutena. Voidaan siis sanoa, että suomalainen kuulemismenettely ei vastaa täysin sille asetettuja tavoitteita edes lausuntomenettelyn osalta, joskin ongelma näyttää olevan merkittävämpi muiden kuulemismenettelyiden osalta, kuten asiantuntija yllä olevassa kommentissa huomauttaa.

Aineistosta voidaan nähdä, että osallistumistumisen tason lisäksi merkittävä tekijä onnistumisen kannalta näyttäisi olevan myös osallistumisvaihe. Osallistumisvaihe määrittelee paljolti sen, miten osallistuminen ylipäänsä vaikuttaa valmisteluun. Aineiston valossa näyttäisi siltä, että myöhäinen kuuleminen vaikuttaa merkittävästi osallistumisen vaikuttavuuteen:

[..] tehdään vaan siksi että tätä pitää vaan tehdä [...] kirjoitetaan joku muistio tai paperi ja dokumentoidaan et on nyt tälleen et on kuultu näitä kansalaisjärjestöjä tai jotain muuta mutta se ei välttämättä niinkun näy siinä lopputuloksessa [...] sit tietenkin jos on joku pitkä lainvalmisteluhanke ja sitten siinä yhdessä kohtaa [...] lopussa kuullaan niin ei se tietenkään voi enää [...] että pitää se koko prosessi lähtökohtaisesti rakentaa niinku sitä alusta asti mietitään jo kaikkea näitä kuulemisia [...]

Toisin sanoen, varhainen kuulemisen voidaan katsoa lisäävän niin vaikuttavuutta kuin myös erilaisista menetelmistä saatavaa hyötyä. Keskeistä näyttäisi olevan kuulemismenettelyiden yhdistäminen hedelmällisesti osaksi valmisteluprosessia, kuten myös Macintosh huomauttaa. Macintoshin mukaan osallistumisvaiheella on suuri merkitys verkko-osallistumisessa, koska sähköisillä menetelmillä pyritään ensisijaisesti tavoittamaan laajempi osallistujaryhmä, joiden kuulemisessa korostuu ensikäden tiedon saaminen, eikä niinkään asiantuntijatiedon tai -mielipiteen saaminen. Mitä pidemmälle valmistelu on edennyt, sitä monimutkaisemmaksi ja vaikeammaksi

valmisteltava asia ja siinä käytettävä kieli muuttuu, mikä on omiaan rajaamaan potentiaalista osallistujien ryhmää. (Macintosh 2004, 3.) Täten varhainen kuuleminen yhtäältä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua, toisaalta lisää osallistumisen vaikuttavuutta, koska syntyvä tieto saadaan valmisteluprosessin näkökulmasta oikeaan aikaan, kuten seuraavasta kommentista käy ilmi:

Asiantuntija nro. 4: se on se tavallisin tapa ja se on aika loppuvaihetta koska silloin on enää yks vaihtoehto jälellä ja pykälät on kirjoitettu näitesti ja on tietynlainen kynnys sitte avata ne koska jos sä muutat yhtä niin sä joudut todennäköisesti muuttamaan monta mut et kuulemista kun on yritetty ohjeistaa niin nimenomaan sitä allkupään kuulemista yritetty edistää [..]

5.1.2. Toimijat ja toimintatavat

Osallistumisen tason ja vaiheen lisäksi myös toimijoilla ja toimintatavoilla on merkittävä vaikutus verkko-osallistumiseen. Macintoshin viitekehyksessä löytyy useampi ulottuvuus, jossa tarkastellaan jollain asteella toimijuutta ja toimintatapoja (ks. Macintosh 2004, 4–6). Itse aineistosta nousee esille kaksi merkittävää huomiota toimijuuteen ja toimintatapohin liittyen. Näistä ensimmäinen huomio liittyy toimintapoihin, joista aineiston perusteella näyttää puuttuvan yhdenmukaisuus ja järjestelmällisyys:

H: Miten näet näiden kaikkien erilaisten käytäntöjen, niin onko ne miten yhdenmukaisia? Miten esimerkiksi vaihtelevuus osastojen, yksiköiden ja ministeriöiden välillä?

Asiantuntija nro. 2: Vaihtelevuushan on meillä suurta nyt [..] meillä on ollut hirveän suuri vaihtelu sekä ministeriöiden sisällä, mutta etenkin ministeriöiden välillä. Ja yks syyhän siihen voi olla myös se, että monessa maassa, jos nyt katsotaan esimerkiksi meidän naapurimaa Ruotsia, niin siellä on vahva valtioneuvostonkanslia, johon kaikki ministeriöt kuuluu tai jonka alaisuuteen kuuluu. Meillähän on hyvin itsenäiset ministeriöt, jotka toimii hyvin itsenäisesti, eikä mitään vahvaa ohjausta. Että nythän vasta viime vuosien aikana valtioneuvostonkanslian ohjaava rooli on kasvanu. [..] Mutta silti meillä on edelleenkin esimerkiksi viestinnässä ja keskushallinnon uudistamishankkeessa pohdittu, että millä tavalla hallintoon saatais yhtenäisemmäks, on hirveen suuria vaikeuksia edelleenkin ollut. Eikä meillä ole edelleenkään yhteistä julkaisujärjestelmää, yhteistä nettisivua ja logiikkaa. Näitä kehitetään, mutta tota kyllähän se tietenkin ulkopuoliselle olis helpompi seurata, jos ois yhdenmukaisempaa.

Asiantuntija nro. 4: kyllä vaihteelee, et miellä ei oo välttämättä edes niinku ministeriöllä mitään samaa linjaa ja se voi vaihdella osastoittain tai jopa virkamiehittäin, et se on tullu ja sit vielä tietysti ministeriöitten välillä on suuria eroja. Meil on ihan optulan? yks tutkimus osallistumis- tai tämmösestä suurten järjestöjen kuulemisesta ja osallistumisesta ni siel tuli, tärkein tutkimustulos oli se että se rasittaa

sidosryhmiä että pitää niinku olla niin perehtyny et tuntee niinku ministeriön käytännöt ja tietää kehen ottaa yhteyttä ja mistä löytää vireillä olevat asiat ja miten siellä on tapana toimia et se ei ole semmost yhdenmukaista eikä oo myöskään yhdenmukaista tapaa saada tietää mitä siellä on tekeillä et ministeriöitten verkkosivut on hyvin vaihtelevia informaation osalta ja samoin nää käytännöt että miten miten lähestytään sekä järjestöjä että kansalaisia.

Kuten yllä olevista kommentteista voidaan lukea kuulemiseen liittyvät käytännöt vaihtelevat hyvin suuresti ministeriöiden välillä. Yhtenä syynä suurelle vaihtelevuudelle nähdään suomalainen ministeriörakenne, jossa yksittäiset ministeriöt ovat melko itsenäisiä toimijoita, jotka päättävät pitkälti omista toimintatavoistaan itse. Tästä seuraa tietenkin se, että yhtäältä toimintatavat poikkeavat ministeriöiden välillä, toisaalta myös yhtenäisiä toimintatapoja on vaikea luoda juuri rakenteesta johtuen. Tähän ollaan aineiston valossa reagoitu, ainakin lisäämällä ohjeistuksen määrää ja valtioneuvoston kanslian ohjaavaa roolia sekä käynnistämällä keskushallinnon uudistamishanke. Näillä pyritään vastaamaan haasteisiin, jotka verkko-osallistumisen osalta näyttäisivät liittyvän kuulemiskäytäntöjen yhtenäistämiseen sekä yhtenäisemmän viestinnän luomiseen, koska näiden koetaan vaikuttavan merkittäväällä tavalla kansalaisten ja järjestöjen mahdollisuuksiin osallistua päätöksentekoon. Yhtenäisyyden ja järjestelmällisyyden puute näyttäisi vaikeuttavan erityisesti tiedon löydettävyyttä, mikä estää osallistumista tai ainakin rajaa osallistujajoukkoa, kuten yllä olevassa kommentissa käy ilmi. Macintoshin mukaan juuri tiedon kulku ja löydettävyys kuuluvat ensimmäiseen osallistumistasoon, jonka pohjalta syntyvät muut osallistumistasot, kuten kuuleminen (ks. Macintosh 2004, 2). Täten epäyhtenäinen viestintä voi nousta merkittäväksi esteeksi kuulemisen laajamittaiselle hyödyntämiselle valtioneuvostossa – ainakin demokraattisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Toimintatapojen eroamiseen nähdään syyksi valtioneuvoston organisaatorakenteen ja ministeriöiden itsenäisyyden lisäksi myös ministeriöiden toimialojen ja valmisteltavien asioiden väliset erot, kuten seuraavassa kommentissa tuodaan esille:

Asiantuntija nro. 4: no yks perussyy on se että lainvalmisteluhankkeet on hyvin erilaisii, ne vaihtelee niinku pienestä teknisestä muutoksesta semmoseen laajaan uudistukseen joka kestää vuosikausia et siitä jo tulee semmonen niinkun tapausten kirjo että [...] osallistumista täytyy miettiä aina hankkeen mukaan. Toinen on se että kun ministeriöitten toimialat on niin erilaisia niin niitten myös tää asiakaskunta [...] että on sellasia toimialoja joilla on niinku selkeet ryhmät joita kuullaan vaikka ne, maatalous niin, tiedetään ihan tarkkaan että ketä, ketä kuullaan, TK:ta, teollisuutta ja kuluttajia, mutta sitte on esimerkiksi oikeusministeriön toimialalla niin just tehdään rikoslainsäädäntöä niin ketähän siinä sitten, kuka on se asiakas [...]

Eroavaisuuksia toimintatapoihin syntyy siis myös siitä, että ministeriöissä valmistellaan hyvinkin erilaisia asioita. Samalla myös sidosryhmien koko ja koostumus saattaa vaihdella merkittävästi.

Macintoshin mukaan, verkko-osallistumisen toteuttamiseen vaikuttaa paljolti kuultava kohderyhmä sekä kuultava asia, ja täten on myös tärkeää löytää toimivat kuulemistavat (ks. Macintosh 2004, 4–5). Voidaan siis ajatella, ettei toimintatapojen yhdistäminen välttämättä vielä ratkaise kuulemiseen liittyviä ongelmia, koska ministeriöiden tarpeet poikkeavat toisistaan, mikä voi aiheuttaa haasteita yhtenäisten kuulemismenetelmien kehittämiseksi, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 1: [...] joihinkin ei sovi ollenkaan, että on verkon kautta. Sit taas toiseen juttuun se nopeuttais koko hommaa ja antais laajemman asiantuntemuksen. Tarveharkinta, mistä mä aikaisemmin puhuin, niin se on musta ihan ehdoton tehtävä, eikä sitä voi antaa ulkoapäin kukaan ohjeita.

Yllä olevasta kommentista käy toisaalta esille myös se, että yksittäisten ministeriöiden ja yksittäisten hankkeiden tulisi miettiä omia tarpeitaan kuulemisen osalta, eikä siten ulkoapäin tuleva geneerinen ohjeistus tai vaatimus tietynlaisesta kuulemistavasta välttämättä ole paras mahdollinen tapa kehittää ministeriöiden kuulemistä. Tiukkojen ohjeistusten ja vaatimusten sijaan, tulisi keskittyä jakamaan tietoa hyvistä käytännöistä ja tuloksista:

Asiantuntija nro.1 : Mä luulen, että ohjeitahan on ihan pilvin pimein, mutta osasta ohjeista ei suurin osa tiedä hölkäsen pöläystä, ja toiset ei piittaa niistä. [...] Mutta liika ohjeitus on hirveen paha juttu, koska sitte tulee jo ihan se infoähky ja sitte kun ne ohjeetkin on ehkä kirjoitettu sekavasti, kun lukee sen, niin on entistä enemmän sekasin. Mutta sellainen riittävä ohjeistus ja niille tiedonlähteille ohjaaminen. Ja on musta ihan mallitkin jo ihan hyviä, että tään voisi tehdä näin.

Asiantuntija nro. 1: meillä ei ole niitä hyviä esimerkkejä kertoo, että tässä oli tämmöinen tapaus, että siitä poiki nää ja nää. Ei meillä ole oikein oo niitä.

Nyt ongelmana vaikuttaisi olevan se, etteivät ministeriöt ja virkamieskunta ole kovin tietoisia kuulemiseen liittyvistä asioista. Tämä myös aiheuttaa sen, ettei vastuut kuulemisen toteutumisesta ja toteuttamisesta ole kovin selkeitä. Osalta ministeriöistä näyttäisi esimerkiksi puuttuvan kokonaan kuulemis- tai kansalaisjärjestöstrategia, jossa määriteltäisiin oman ministeriön kuulemiskäytännöt. Nämä puutteet tietenkin heijastuvat suoraan ministeriön tapaan toteuttaa kuulemisvelvoitteitaan ja siten myös yksittäisten virkamiesten työhön, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nr. 5: [...] meillähän [...] ei oo kansalaisjärjestöstrategiaa vaikka sitä on niinku esitetty moneen kertaan tai joku ohjelma, että sitä ei oo sillä tavalla huomioitu [...] Mut että meillä on tavallaan vaikka ei oo ollut sellasta yhteinäistä ohjelmaa, ni sitte on aktiivinen porukka joka kuitenkin huolehtii siitä asiasta. Mut et ei tämä, että kyllä semmonen jonkinnäkönen sateenvarjohomma tarvittais, tarvittais tähän että osastot on nii erilaisia ja tarpeet on erilaisia ja tietyllä tavalla talon pitäis aueta enemmän kansalaisten suuntaan

Macintoshin mukaan, onnistuneessa kuulemisessa on keskeistä vastuunjaon ja työnjaon selkeä määrittely (Macintosh 2004, 4). Nyt näyttäisi yllä olevan kommentin perusteella siltä, että ainakin

osasta ministeriöistä puuttuu selkeä ylätason suunnitelma kuulemiselle, jolloin vastuu kuulemisesta jakautuu ministeriön sisällä epätasaisesti, ja pahimmassa tapauksessa jää yksittäisten aktiivisten virkamiesten harteille.

Toinen merkittävä huomio liittyen toimijoihin ja toimintatapoihin on se, että aineiston valossa kuuleminen näyttää jäävän yksittäisten virkamiesten varaan. Kuulemisen toteutuminen on siten usein kiinni yksittäisten virkamiesten aktiivisuudesta ja suotuisista olosuhteista, mikä nähdään vaarantavan kuulemisen toteutumista ministeriöissä:

Asiantuntija nro. 1: [...] Joku on innokas ja tekee jonkun ja sit sillä on suotuisat olot ja suhteet ehkä, jaa kaikki tämmöinen, niinku hyvä tilanne.[...] Ja sen takia mä näänkin sen vaarana, että liian paljon on sidottu niihin yksittäisiin virkamiehiin se. Että se ei niinkun ole laajaa ja pakollista, vaan siinä on enemmän tää että jotku jaksaa ja viittii.

Yllä olevan kommentin perusteella kuulemisen järjestäminen näyttää olevan pitkälti virkamiehen oman päätäntävällän alla. Nykyinen käytäntö, jossa kuuleminen jää valmistelevalle virkamiehelle, nähdään merkittäväksi haittatekijäksi, joka voi pahimmassa tapauksessa estää koko kuulemisprosessin toteutumisen. Suurimpana haasteena nähdään tuen puuttuminen, mikä osaltaan johtuu ministeriöiden puutteellisista toimintatavoista kuulemisen suhteen. Asiantuntijoiden mukaan, kuuleminen pitäisi ensisijaisesti lähteä ministeriöiden linjoista ja toimintatavoista, eikä yksittäisistä virkamiehistä ja heidän panoksestaan:

Asiantuntija nro. 4: mun mielestä sitä voi lähestyy sillä tavalla että tota tää pitäis olla tää kuuleminen ja uusien kuulemisen menetelmien käyttö ni se pitäis olla niinku ministeriön linjaus että näin tehdään ja näin kuuluu tehdä ja sitte jos tulee jotain ongelmia tai hankaluuksia ni silloin se asiantuntijavirkamies ei siinä ole yksin [...]

Tuen puuttuminen näyttäisi muodostuvan ongelmaksi ainakin erilaisissa kuulemiseen liittyvissä ongelmatilanteissa, joissa yksinjäamisestä voi pahimmassa tapauksessa seurata kuulemiseen liittyviä pelkoja, kuten alla käy ilmi:

Asiantuntija nro. 4: [...] on muutamia pahoja esimerkkejä ni sitten niihin niitten perusteella niit pelkoja on syntyny. [...] meil oli esimerkiks kaivoslain uudistus joka oli hyvin iso ja hankala ja siinäkin käytiin, siin olis monenlaisii palautekanavia oli tämmöinen yleinen sähköpostiosoite sit oli verkkokeskustelu ja sitte siinä oli toki näitä työryhmää ja muuta, mutta siinä oli yks yks intressiryhmä oli niin niinku sillä tavalla liikkeellä et ensinnäki he tukki esimerkiks postilaatikon he tukki verkkokeskustelun asiattomasti ja sitte ku siinä oli Helsingin Sanomis oli siitä valmistelusta koko sivun juttu niin siinä haukuttiin se valmistelija virkamies nimeltä siis, ku toimittaja oli haastatellu niin nimeltä haukuttiin virkamies, joka itseasiassa oli järjestäny nää kaikki palautemahdollisuudet [...] hän oli valmistelema lakiesitystä joka ei menny sillä tavalla ku tää intressiryhmä halus niin ni hän sai sitte henkilökohtasesti ikään kun hänet mustamaalattiin Helsingin Sanomissa niin, tää on varmaan se pelkojen pelkojen

niinku siellä pohjalla oleva asia että mitä jos minut joka teen työtäni, mitä jos minä joudun huonoon valoon niinku henkilökohtaisesti [..]

Asiantuntija nro. 4: [..] vaan tässäki tapauksessa olis minusta ollut hyvä että samassa hesarin jutussa olis sitten tämä valmistelijan esimies sanonu jotakin ettei et se juttu oli siinä mielessä yksipuolinen et siin ei ollu mitään minsiteriön johdon näkemystä, en tiiä oliko kysytty mut yleensähän niitä hyvä toimittaja kysyy aina kaikilta jotka suostuu jotain sanomaan [..]

Yllä oleva esimerkkiä voidaan pitää rajuna ja poikkeuksellisena, mutta se kuvaa tilannetta, johon valmisteleva virkamies voi joutua kuulemista järjestettäessä. Kommentista käy myös selvästi esille, mitä tapahtuu, kun kuuleminen ja avoimuus ei ole riittävällä tasolla ministeriöiden toimintatavoissa ja -linjoissa: johdon tuki jää puutteelliseksi. Esimerkistä voidaan päätellä, ettei päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä voida lisätä ilman ylitason koordinaatiota ja johdon sitoutumista. Viimekädessä johto vastaa ministeriön toimintatavoista ja linjoista, johon yksittäinen virkamies voi perustaa toimintansa. Mikäli kuulemista ja avoimuutta ei mielletä ministeriön virkamiesten ydintehtäviksi, voi sitä harjoittavan yksittäisen virkamiehen vastuu kasvaa liian suureksi, ja siten kuulemisen hyödyntämisen kynnys myös nousta, kuten alla olevassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 4: [..] niil [virkamiehillä] on aika iso vastuu monesti näistä esimerkiks työtavoista millä he valmistelee niin se saattaa olla ihan niinku oman aktiivisuuden varassa et mitä kaikkee sit kehittää siinä niinku hankkeen mittaa [..] , mutta just siinä kohtaa jos tulee jotain ongelmia ni se yksin jäämisen pelko on varmaa se se yks ja välttämättä meidän virkamieskulttuuri ei rohkase tämmösiin kokeiluihin et jos ei niinku ylhäältäpäin oo sanottu että näin pitää tehdä tai on lupa tehdä tai kannustetaan niin ei se kai, ei kaikki oo niin rohkeita että tekee uusia asioita.

Sen lisäksi, ettei virkamiehet välttämättä saa tukea kuulemisesta seuraavien ongelmatilanteiden hoitamisessa, niin myös tuen ja avun saanti kuulemisen järjestämisessä näyttäisi olevan vähäistä. Samalla kuitenkin aineistosta nousee esille, ettei esimerkiksi kaikkien valmistelevien virkamiesten taidot ja aika välttämättä riitä hoitamaan kuulemista yksin:

Asiantuntija nro. 3: [..] siihen tarvitaan niinku ehkä niitten menetelmien ja suunnittelun osalta semmost vähän keskitettyä tukea et ei voi ajatella et kaikki meist on yhtä taitavia [..] miettimään niinku sitä että no mitkä esimerkiks ois hyvät menetelmät käytettäväks tässä [..]

Tästä voidaan katsoa seuraavan joko kuulemisen jääminen kokonaan pois valmisteluprosessista tai sitten sen laadun heikkeneminen, koska osaamiseen liittyvät kysymykset nähdään keskeinen tekijä kuulemisen ja vuorovaikutuksen onnistumiselle (ks. OM 2010b, 133). Macintoshin mukaan erityisesti verkko-osallistumismenetelmät vaativat erilaisia teknisiä sekä vuorovaikutukseen liittyviä

taitoja, jotka tulisi ottaa huomioon verkko-osallistumista suunniteltaessa. Täten hänen mukaansa verkko-osallistuminen tulisi hoitaa moniammatillisen ryhmän yhteistyönä. (Macintosh 2004, 4.) Myös aineisto näyttäisi tukevan Macintoshin näkemystä:

Asiantuntija nro. 1: [...] ideaalitalannehan olis tämmöinen porukka, jossa olis erillaista osaamista. Että toiset tietää vaikka sen lainsäädännön ja toiset osaa tehdä ne kysymykset ja sitten osaa kirjoittaa, että sais edes suurinpiirtein tolkun kertalukemisella mistä on kyse. Että erilaisia näitä osaamisjuttuja yhdistää [...]

Ratkaisuksi ollaan ehdotettu kaikkiin ministeriöihin sijoitettavia vuorovaikutussuunnittelijoita, joiden työnkuvaan kuuluisia tukea ja auttaa kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Tällä hetkellä ehdotus ei kuitenkaan ole aineiston perusteella toteutunut. Sen sijaan korostetaan, ettei osallisuuteen ja vuorovaikutukseen liittyvää osaamista voida keskittää yhden asiantuntijan varaan, vaan näitä taitoja tulee korostaa osana kaikkien virkamiesten työtä:

Asiantuntija nro. 3: [...] et mehän on ehdotettu joskus aikanaan vuorovaikutussuunnittelijoita ja tän tyyppisiä mut ei sekään nyt oo niinku oikeen ottanu tulta alleen mut sen sijaan mä en niinku usko että tavallaan tätä tämmöstä niinku vuorovaikutteisuutta tai osallisuuden hoitamista voi mitenkää keskittää kenellekkään että kyl se niinku se se on jokaisen meiän niinku asia osana sitä omaa työtämme niinku hoitaa se [...].

Vuorovaikutussuunnittelijoiden ja muiden tukitoimien puuttuminen näyttää siis aineiston valossa korostavan lisää yksittäisen virkamiehen roolia kuulemisprosessissa. Toki yllä olevan voi tulkita myös siten, että huolimatta saadusta tuesta, virkamiehen tulisi osata tietyt perusasiat kuulemiseen liittyen. Kysymys on pikemminkin siitä, että jätetäänkö kuulemisen hoitaminen pelkästään yksittäisen virkamiehen harteille vai jaetaanko tämä vastuu. Aineiston ja teoreettisen viitekehyksen perusteella voitaneen kallistua jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Joka tapauksessa on selvää, että verkko-osallistumiseen liittyy paljon sellaisia osaamis- ja resurssitekijöitä, jotka vaikuttavat sen käyttöön ja saatavien tulosten laatuun.

5.1.3. Resurssit, osaaminen ja tekniikka

Macintoshin viitekehyksessä korostuu toimintatapojen (sisältää siis tässä tapauksessa myös osallistumisen tason ja vaiheen) ja toimijoiden lisäksi myös käytetty tekniikka, osaaminen sekä resurssit (ks. Macintosh 2004). Aineiston valossa tekninen puoli näyttää olevan Suomessa verkko-osallistumisen osalta päällisin puolin kunnossa ja riittävällä tasolla, kuten alla olevista kommentteista käy ilmi:

Asiantuntija nro. 5 : kyllä tekniikka on hyvä et meilläkin on niinkö tavallaa se on melkeen vois sanoa että ylimitotettu [..]

Asiantuntija nro. 3: [..] osallistumisympäristö tai ota kantaa ni tota tuo nyt kaikkea uutta taas meidän käytettäväks [..] et kaikki sinänsä varmaan on niinku olemassa [..]

Tärkeänä nähdään etenkin se, että julkishallinnolla on omat verkko-osallistumispalvelunsa ja työkalunsa, sen sijaan, että käytettäisiin ulkopuolisia, esimerkiksi sosiaalisen median palveluita. Macintosh korostaakin, että tekniikasta puhuttaessa ensimmäinen ratkaistava kysymys on se, käytetäänkö kuulemisessa julkishallinnon omaa palvelua vai jotain ulkopuolista palvelua (Macintosh 2004, 4). Aineiston perusteella julkishallinnon omat verkko-osallistumispalvelut koetaan ensijaisena, koska niiden nähdään olevan uskottavia ja turvallisia, ja madaltavan näin myös virkamiesten kynnystä käyttää palveluita, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 4: no ne on tosi hyvät että hallinnolla on omat välineet se niinkun madaltaa mun mielestä sitä virkamiesten kynnystä, kynnystä niitä käyttää et joku facebook on sellanen että aiheuttaa pahoja väristyksiä jos niinkun yksinomaan siihen pitäis luottaa et meil ei olis esimerkiks ota kantaa et meille sanottas että ruetkaa toimimaan facebookissa niin mä luulen että se ei välttämättä niinku, siitä ei seurais niinkun minkäänlaista aktiivisuutta [..]

Kommentin voidaan katsoa liittyvän osaltaan siihen, mitä jo edellä on käsitelty, että virkamiehet kokevat tiettyä yksinäisyyden ja turvattomuuden tunnetta kuulemiseen ja verkko-osallistumiseen liittyvien asioiden parissa, ja siten julkishallinnon yhteinen kuulemispalvelu voi lievittää näitä tunteita. Kysymys on siis pitkälti – tekniikassakin – yhteisistä toimintatavoista, joiden katsotaan syntyvän yhteisten palveluiden käytöstä. Julkishallinnon omien palveluiden voidaan siis katsoa parantavan mahdollisuuksia yhtenäistää toimintaa ja parantaa näin kuulemisen tilaa.

Ongelmaksi ei siten tekniikan osalta muodostu niinkään puute työkaluista tai palveluista, vaan ongelmat liittyvät pitkälti tekniikan hyödyntämiseen. Ensimmäinen ongelma, joka liittyy teknologian hyödyntämiseen, on erilaiset ohjeistukset liittyen tietoturvaan. Tiukat tietoturvaohjeistukset rajaavat mahdollisuuksia hyödyntää erilaisia yhteisö- ja pilvipalveluita, kuten esimerkiksi Googlen tarjoamia palveluita. Tiukoilla ohjeistuksilla voidaan siis estää virkamiestä hyödyntämästä kuulemiseen ja vuorovaikutukseen soveltuvia palveluita, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 3: ihan teknistä puolta ajattelee ni tietyst meil on jonku verran sitä hankaluutta että et ite vaikka törmää nyt ihan omas työssä siihen et meil on tietoturva-asetukset semmosia et ei pysty tekeemää sitä enkä tätä enkä tota [..] esimerkiks lähettää nyt vaikka niin pienistä asioista että tämmösest yhteiskirjottamisen hyvästä niinku tota tavasta tulee hirveen hankalaa ku meil ei pysty käyttää googledocsia kunnolla ku mei ei päästä sinne kirjautuu sisää ja meil ei toimi ne [..]jos mä tavallaan

kirjautuisin sinne jollain gmail osoitteella ja niin pois päin ja sit taas meidän kaikkis ohjeis sanottaa et työasioita ei saa hoitaa muuta ku virkasähköpostilla [...] on aika paljon sellast potentiaalia jota me ei oikeesti pystytä hyödyntämään.

Yllä olevasta kommentista voidaan huomata, etteivät ongelmat tekniikan osalta selvästikään liity tekniikan tai palveluiden olemassaoloon, vaan siihen, että voidaanko tai uskalletaanko niitä hyödyntää. Edellä jo tuotiin esille julkishallinnon omien palveluiden tuovan turvaa, mutta voidaan ajatella, että myös tekniikan osalta korostuu jo useamman muussakin yhteydessä mainittu rohkeus. Myös tekniikan osalta virkamies näyttäisi kantavan vastuun, varsinkin, mikäli tämä käyttää jotain ulkoista palvelua. Tietoturvariskit voidaan sikäli kyseenalaistaa, koska lähtökohtaisesti näissä palveluissa käytettävät materiaalit olisivat julkisiksi tarkoitettuja. Tämä osaltaan vain kuvastaa jo luvussa 4.2. kuvattua tilannetta, jossa hallinnon on vaikea päästää irti vanhasta tavasta toimia, mikä vaikeuttaa sen avautumista ja läpinäkyvyyden syntyä.

Toinen tekniikan hyödyntämistä koskeva ongelma on tiedon löydettävyyteen liittyvä. Tällä hetkellä ongelmaksi koetaan ministeriöiden kotisivujen epäyhtenäisyys sekä valtioneuvoston yhteisen hankerekisterin (HARE) suppeus sekä vanhentuminen, mitkä vaikeuttavat tiedon löydettävyyttä ja saantia. Nämä ovat oikeastaan ainoita aineistosta suoraan esille nousseita teknisiä kehityskohteita. Hankerekisterin kohdalla ongelmat näyttäisivat liittyvän siihen, että nykyisellään tietojen syöttö vaatii liikaa työtä ja siten sen käyttö jää vähäiseksi. Samalla käy myös ilmi, että hankerekisterin ylläpidosta ollaan luovuttu ja sen vanhentuminen uhkaa vähentää entisestään palvelun käyttöä:

Asiantuntija nro. 4: jos tämmöstä avoimuutta hoidettas niin se vaatis taas jälleen kerran tällä hetkellä niinku erillistä työtä, meil on muutamissa ministeriöissä semmonen järjestelmä et asianhallinta automaattisesti syöttäis sinne hankerekisteriin tiedot [...] mutku se ei oo kaikkialla ni se on ikään ku se on [...] jääny epätäydelliseksi sen tietosisältö. Toinen on se että se koetaan niin vanhentuneeks että sitä ei niinku sen takia viitsi sitä pitää yllä vaikka ei se mun mielest niin huono oo kun mitä sen maine on et toki se kaipaa uudistusta mut ei se niin huono ole.

Yllä olevan kommentin perusteella teknisiä ongelmia saatetaan ylikorostaa, vaikka kysymys saattaa pikemminkin olla viestintätaitojen puutteesta, eikä niinkään tekniikan. Tämä näkyy ainakin ministeriöiden nettisivuissa, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro.3: [...] ministeriön nettisivut on aivan erilaiset et ne on ihan eritaval eri logiikalla nimetty niitten rakenteet on [...] keskenään erilaiset [...] et me puhutaa paljon just tästä niinku datan avaamisesta ja tän tyyppisestä mut meil on ihan hirveesti sen rinnalla myös ihan näis tämmösis perus viestinnällisis kysymyksiä [...]

Kuten yllä olevasta kommentista voidaan nähdä, ministeriöillä on kuulemisen näkökulmasta paljon myös viestintään liittyviä ongelmia, mitkä rajoittavat osaltaan tekniikasta saatavan hyödyn määrää.

Macintoshin mukaan verkko-osallistumiseen, kuten muuhun kuulemiseen tiedottamisen ja markkinoinnin ulottuvuus (Macintosh 2004, 5), jossa siis aineiston perusteella näyttää olevan vielä paljon kehitettävää.

Kolmas tekniikan hyödyntämistä koskeva ongelma liittyy tietoon ja osaamiseen. Aineistosta käy ilmi, ettei yksiköt tai yksittäiset virkamiehet ole kovin tietoisia tarjolla olevista työkaluista ja menetelmistä. Osaltaan ongelmat johtuvat kiireestä ja työtaakan kasvusta, etteivät virkamiehet ehdi välttämättä perehtyä uusiin mentelmiin, kuten seuraavissa kommentteissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 8: [...] yksittäinen virkamies tai yksittäinen osastokaan on kauheen hyvin perillä ja sitkun kaikilla on kiire ja miljoona asiaa niihin ei ehdi tavallaan perehtyä ja tää on varmaan yks keskeinen syy et ei oikein tiedetä että miten pitäis tehdä ja mitä välineitä voi käyttää [...]

Asiantuntija nro. 5: [...] virkamiesten työtaakka nykyisin on niin iso että se ei oo tavallaan tee helpoksi sitä että pitäis niinku osata käyttää tämmösiä myös.

Kuten kommentteista voi päätellä, kysymys on pitkälti myös osaamisesta ja resurssoinnista, jotka ovat tekniikan lisäksi avain asemassa verkko-osallistumisen käyttöönotossa ja käytössä. Macintoshin viitekehys nostaa esille verkko-osallistumiseen liittyvän moniammatillisen osaamisen, jossa vuorovaikutukseen, viestintään, kuulemiseen ja aineiston käsittelyyn liittyvät taidot korostuvat substanssiosaamiseen rinnalla. (Macintosh 2004, 4.) Kuten jo yllä olevista kommentteista käy ilmi, valmistelevilla virkamiehillä ei välttämättä ole tätä moniammatillista osaamista. Aineistosta nousee esille ainakin seuraavanlaisia kuulemiseen liittyviä vaatimuksia, jotka noudattelevat pitkälti Macintoshin viitekehyksessä esille nostettuja taitoja:

Asiantuntija nro. 2: [...] selkeä kielisyyttä, eliä tiedotetaan asioista avoimesti jo valmistelun aikana, tiedotetaan sellaisella kielellä, että se on ymmärrettävää. Tiedotetaan, tai viestitään asioista sellaisissa paikoissa missä ihmiset on ja jalkaudutaan ehkä kansalaisten pariin, ja sitten kuullaan kansalaisten mielipiteitä. Toki tällainen edellyttää sen, että virkamies on avoin, pystyy kommunikoimaan, pystyy ottamaan palautetta ja pystyy myös analysoimaan ehkä dataa ja palautetta, ja vetämään siitä johtopäätöksiä.

Kuten voidaan nähdä, verkko-osallistumiseen liittyy vain vähän teknisten taitojen osaamista, mutta sitäkin enemmän erilaisia vuorovaikutukseen ja aineiston käsittelyyn liittyvien taitojen osaamista. Yllä olevien taitojen voidaan katsoa koskevan kaikenlaista kuulemistä, ei siis pelkästään verkossa tapahtuvaa kuulemistä. Edellä mainittujen taitojen lisäksi verkko-osallistumiseen liittyy aineiston valossa muutamia erikoistaitoja, jotka vaativat asiantuntijan mukaan tietynlaista ammattitaitoa:

Asiantuntija nro. 1: [...] mitä paremmin sieltä isosta tarjonnasta osaa poimia ne välineet ja kanavat, mediavälineet, niin ni sen paremminhan se palvelu pelaa ja vastaa niihin omiin tarpeisiin. Mutta se vaatiikin just sitä kans ammattinäkemyksiä, että sillo kun tehdään valintoja johonkin tällaiseen tieto- ja viestintäteknikkaan

Haastattelija: Tähän just [verkko-osallistumiseen] liittyen. Missä on sit ne enimmäkseen kehityskohteet?

Asiantuntija nro. 1: No musta, ensinnäkin tommonen verkkokirjoittaminen on yks, että osaa kirjoittaa sillä tavalla, että sen verkossakin ymmärretään [...]

Kuulemiseen liittyvien taitojen lisäksi verkko-osallistuminen näyttäisi vaativan virkamiehiltä myös tiettyä ymmärrystä käytettävistä työkaluista ja menetelmistä, jotta he osaavat valita tarpeisiinsa sopivat välineet ja menetelmät. Tämän huomion voidaan katsoa liittyvän jo kahteen edellä käsiteltyyn asiaan: valtionhallinnon omien palveluiden tärkeys sekä tekniikan hyödyntämiseen liittyvät ongelmat. Tarjoamalla tietyt yhteiset julkishallinnon verkkokuulemispalvelut voidaan osaltaan parantaa välineiden sopivuutta kuulemisprosesseille. Sen lisäksi, että osattaisiin valita oikeat menetelmät ja palvelut, verkkoympäristö luo myös haasteita sisällöllisestä näkökulmasta, kuten alemmassa kommentissa käy esille. Verkko-osallistumisessa tulee siis myös huomioida, että käytettävät sisältö toimii verkkoympäristössä. Tämän voidana tietenkin osaltaan katsoa liittyvän edellä esille nousseeseen selkeään virkakielen vaatimukseen. Kieli onkin yksi keskeinen kehittämiskohde hallinnon avoimuuskehityksessä (OGP 2013).

Yleisesti ottaen aineistosta piirtyy sellainen kuva, ettei virkamiesten taidot yleisellä tasolla vastaa vielä verkko-osallistumiselle asetettuja vaatimuksia. Suurimmat ongelmat ja puutteet näyttäisivät olevan vuorovaikutustaidoissa, joita ei aineiston mukaan vielä hirveästi opeteta ministeriöissä, kuten seuraavasta kommentista käy ilmi:

Asiantuntija nro. 2: Ehkä pitäis enemmän myös tota panostaa tällaiseen vuorovaikutuksellisuuteen [...] lainvalmistelija esimerkiksi seuraa vaikutusten arviointia ja tutkii niitä seurauksia ja muuta, mutta se ei välttämättä tarkoita, että vaikka olisit hyvä siinä, että olisit hyvä kommunikoimaan niitä asioita, ja avoimesti kertomaan niitä asioita. [...] Että tota, et nää ei välttämättä istu samaan rooliin. Niitä ei ehkä välttämättä niinkään paljon kouluteta vielä ministeriöissä.

Kuten yllä todetaan, valmistelijoilla ei välttämättä ole tarvittavia vuorovaikutustaitoja. Samalla käy myös ilmi, ettei koulutusta ole vielä riittävästi tarjolla. Ministeriöillä tuntuu olevan vaikeuksia saada käytäntöjä ja tietoutta leviämään. Usein yksittäiset virkamiehet ovat kyllä perillä asioista, mutta heillä ei ole kykyä tai osaamista jakaa tietouttaan asiasta, jolloin yhteisten koulutusten merkitys kasvaa. Puutteellisen koulutuksen lisäksi, aineistosta nousee esille myös toinen ehkä hieman

yllättävä syy, joka voi selittää osaltaan kuulemiskäytäntöjen hidasta kehittymistä ja leviämistä ministeriöissä:

Asiantuntija nro. 1: Ja sitte mikä on taustakoulutus, niin se kans varmaan vaikuttaa jonkun verran. Että onko kiinnostusta edes näihin, että jos on, nyt kun ministeriöissä on oikeustieteellisen lopputyön tehneitä todella paljon, iso prosenttimäärä. [...] Niin että jos ottaa semmoisen aika perusjuristin, niin eihän varmaan ole edes hirveän kiinnostunut näistä, häntä kiinnostaa nyt enemmän se lain laatiminen ja siihen asiat. [...] En tiedä, mutta mulla on vähän tällainen ennakkoluulo ehkä jopa, että vaikeeta on saada näitä uusia taitoja leviämään sillä tavalla, että ne kattais nää kaikki ammattiryhmät. Poikkeuksia on aina [...]

Vaikka yllä oleva kommentti perustuu yksittäisen virkamiehen havaintoon, nostaa se mielenkiintoisen kysymyksen esille, vaikuttaako virkamiesten koulutustaustat kuulemisen leviämiseen ja kehittymiseen sekä sitä kautta myös hallinnon avoimuuskehitykseen. Tämän tutkimuksen pohjalta kysymykseen on mahdoton vastata, mutta asiaa on syytä jatkossa pohtia. Mikäli eri koulutustaustat vaikuttaisivat osallistuvan demokratian muotojen ja avoimuuden leviämiseen hallinnossa, korostaisi se entistä enemmän julishallinnon sisällä annettavan koulutuksen merkitystä.

IT-taidoissa olevat puutteet nähtiin toissijaisina muihin puutteisiin verrattuna. Toki aineistosta nousee esille, että vanhemmalla virkamieskunnalla voi olla huonot tai tyydyttävät it-taidot, mikä voi nostaa kynnyksiä käyttää verkko-osallistumismenetelmiä. Asiaa ei nähty kuitenkaan vakavana ongelmana, koska asian katsotaan muuttuvan lähivuosien aikana, kun vanhemmat ikäpolvet siirtyvät eläkkeellä. Nuorempien sukupolvien it-taidot nähtiin riittävinä verkko-osallistumisen näkökulmasta, kuten alla olevassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 2: [...] nuorilla valmistelijoilla on hyvin suurella osalla on monipuoliset it-taidot, ja mä en usko että se tästä jää kiinni, sitten heidän osalta.

Osaamisen ja koulutuksen lisäksi myös resurssit vaikuttavat merkittäväällä tavalla verkko-osallistumisen käyttöön. Macintoshin mukaan on tärkeää, että verkko-osallistumisessa pyritään huomioimaan riittävällä tasolla resurssikysymykset (Macintosh 2004, 5). Myös aineistosta käy ilmi, verkko-osallistumiseen liittyvän resurssikeskustelun herkkyys, jota on jo käsitelty luvussa 4.1.2. Kuten seuraavassa kommentissa tuodaan ilmi, verkko-osallistumiskeskustelussa on pyritty välttämään resurssien säästöön liittyvien odotusten luontia:

Asiantuntija nro. 7: [...] me on yritetty siinä olla rehellisiä että tota että me ei olla koskaan yritetty sillälailla sanoa, että tää ei veis resursseja me on aina sanottu, että tää vie resursseja. tietysti sitten pitkällä, siinäkin me on yritetty korostaa pitkällä

ajanjaksolla se säästää, mutta nyt se vie resursseja tässä kun niinkun yhdestä kohdasta katsottuna [..]

Myös annetut syyt resurssien kasvamiselle lyhyellä aikavälillä ovat ilmeisiä:

Asiantuntija nro. 3: [..] eihän sitä kukaan voi kieltää et tän tyyppinen niinku työ vaatii resurssia ja vie aikaa ja jos halutaan oikeesti tehdä niinku sellast vuorovaikutteista valmistelua ni se valmistelu aika on pidempi [..]

Yllä olevat asiantuntijoiden kommentit osoittavat, että resurssitarpeet pikemminkin kasvavat verkko-osallistumisen myötä kuin laskevat. Aineistosta nousee esille muun muassa aikaan ja työvoimaan liittyvät resurssitarpeet. Ensinnäkin aineistosta käy ilmi, että valmisteluun ei varata riittävästi aikaa, jolloin kuuleminen saattaa jäädä kokonaan pois valmistelusta, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 4: [..] on tullu semmosta kommenttia ja näkemystä ainakin lainvalmistelun puolelta että esimerkiks ihan virallisetki kuulemiset niinku kiireen takia halutaan ohittaa että nyt on niin kiire saada joku lakiesitys että ei ei haluta antaa semmosta aikaa että kuultais edes lausuntokierroksella [..]

Kiire näyttää määrittelevän pitkälti mahdollisuuksia käyttää kuulemista. Sen lisäksi, että kiire saattaa rajata mahdollisuuksia käyttää kuulemista, niin aineiston valossa näyttää siltä, että kiire myös estää mahdollisuuden perehtyä ja opetella uusien kuulemismenetelmien käyttöä. Lisäksi myös pelätään mahdollista viestitulvaa, jota ei annetuissa aikamääreissä välttämättä ehditä käsittelemään. Toisin sanoen, aika näyttäisi olevan keskeinen resurssi verkko-osallistumisessa. Ajan lisäksi myös riittävä resurssointi työvoimaan ja tukipalveluihin näyttäisi olevan keskeisessä asemassa:

Asiantuntija nro. 1: Ei eihän täällä ole juuri ollenkaan porukkaa, jotka tekis päätyökseen näitä. Mä en tiedä ketään. En edes itseäni, mä oon varmaan niitä harvoja, joilla on kuitenkin toimenkuvassa on tällainen verko-osallistuminen. Siis siihen liittyviä tehtäviä. Ne on kyllä ihan sivuhommina hoidetaan.

Asiantuntija nro. 2: [..] ministeriöissä on hyvä, jos ois toimiva tukiorganisaatio, esimerkiksi viestintä yksikkö, joka panostais, ja sihteeripalvelut, jotka pystyis tukemaan tätä. [..]

Tällä hetkellä näyttää siltä, että ministeriöissä käytetään kuitenkin jo jonkin verran resursseja kuulemiseen ja verkko-osallistumiseen. Siten kaikki resurssipuhe ei välttämättä ole aina aitoa, vaan sitä voidaan myös käyttää tekosyynä kuulemisvelvoitteiden laiminlyönnille, kuten alla olevassa komentissa huomautetaan:

Asiantuntija nro. 2: [..] joskus tuntuu siltä, että piiloudutaan helposti resurssivajeen alle, että ihan joka ikinen asia, joka on uus tai muuta, niin sanotaan ettei ole resursseja,

vaikka ei olla mietitty sitä prosessia miten sitä voidaan hyödyntää. Että se on helpompi sanoa, että ei ole resursseja ni ei voi tehdä.

Yllä oleva kommentti osoittaa sen, ettei verkko-osallistumisen tai muun kuulemismenettelyn hyödyntäminen välttämättä ole ainoastaan resursseista kiinni, vaan taustalla voi myös olla osaamattomuutta tai kielteisiä asenteita. Kuten haastateltava toteaa, resurssipuheen taakse on helppo piiloutua, siten siihen tulee aina suhtautua pienellä varauksella. Kuten Macintoshin viitekehys osoittaa, resussit ovat vain yksi monesta verkko-osallistumisen avain ulottuvuudesta (ks. Macintosh 2004), ja siten niiden vaikutusta ei tule myöskään ylitulkita.

5.1.4. Hyödyt ja riskit

Edellä on jo käsitelty laajasti, Macintoshin viitekehystä hyödyntäen, verkko-osallistumisen tilaa ja tämän hetkisiä käytäntöjä aina prosesseista resursseihin saakka. Viimeinen Macintoshin verkko-osallistumista kuvaavan viitekehysten ulottuvuus käsittelee erilaisia kriittisiä tekijöitä verkko-osallistumiselle. Macintoshin viimeisen ulottuvuuden tarkoituksena on varmistaa, että verkko-osallistumista analysoidessa kiinnitetään huomioita myös erilaisiin riski- ja hyötytekijöihin, jotka vaikuttavat verkko-osallistumisen käyttöön joko myönteisellä tai kielteisellä tavalla. (Macintosh 2004, 6).

Aineistosta nousi esille sellaisia hyötyjä verkko-osallistumisesta, kuten tiedon löydettävyys, osallistumisen laajuus, valmistelun laadun paraneminen ja pitkän aikavälin säästöt. Pääsääntöisesti teknologian hyödyntäminen kuulemisessa nähdään positiivisena asiana, jonka potentiaali näyttää perustavan pitkälti mahdollisuuteen laajentaa kuulemisprosessia ja sitä kautta parantaa eri tahojen osallistumismahdollisuuksia. Tähän liittyy keskeisesti tiedon löydettävyys, kuten seuraavasta kommentista ilmenee:

Asiantuntija nro. 2: No kyllähän se, että verkossa nykyään on lausuntopyynnöt ja muut, niin se avaa sen jo vähän. [...] niin kyllähän se edesauttaa huomattavasti tätä transparensia. [...] Tarkoittaa ainakin, että järjestökenttää huomioidaan paremmin kuin ennen.

Tiedon löydettävyyden paraneminen nähdään hyödyttävän ennen kaikkea pieniä järjestöjä ja kansalaistoimijoita, joilla ei ole käytössä suurten järjestöjen resursseja ja verkostoja. Yksinkertaisesti sähköisillä menetelmillä voidaan kuulla suurempaa joukkoa, minkä nähdään parantavan kuulemisen laatua ja tuovan erilaisia näkemyksiä päättäjien ja päätöksenteon tietoon, kuten alla ilmenee:

Asiantuntija nro. 5[...] tämmösillä on aika paljonki potentiaalia niinku tuoda päättäjille tietoa miten [esimerkiksi] kuntalaiset ajattelee asiasta

Laajemman keskustelun aikaan saaminen nähdään myös parantavan hallinnon legitimizeettiä, koska yhä useampi pääsee osalliseksi päätöksentekoon. Voidaan ajatella, että etenkin kansalaisia lähellä olevien asioiden näkökulmasta legitimizeetin parantuminen voi pitää paikkaansa. Ongelmaksi kuitenkin tulee, ja tässä kohtaan siirrytäänkin riskitekijöiden puolelle, mahdollisten odotusten aiheuttamat pettymykset, jotka on omiaan taas laskemaan legitimizeettiä. Riskinä nähdään ennen kaikkea se, että kuulemisen helpottaminen ja tuominen verkkomaailmaan voi hämärtää toimijoiden välisiä rooleja ja siten hämärtää myös päätöksentekoprosessia, joka kuitenkin pysyy myös uusien osallistumistapojen myötä samanlaisena kuin ennen (vaikutuksia edustukselliseen järjestelmään käsitelty tarkemmin luvussa 4.1.3.). Täten on tärkeää, ettei kansalaisille luoda tai heille ei synny vääränlaista kuvaa vaikuttamismahdollisuuksista:

K: [...] mielestä on tärkeätä tavallaan puhua koko ajan ja selventää sitä [kuulemisen vaikutuksia] [...] kansalaiset voi saada väärän kuvan niistä vaikutusmahdollisuuksistaan liian positiivisen niinku tavallaan että ikäänku tulee vahingossa luvattua liikaa sit sillä on negatiivinen vaikutus.

Pettymykset eivät koske ainoastaan kansalaistoimijoita, vaan riskinä voi olla myös valmistelevien virkamiesten pettymys saatuihin tuloksiin. Kuulemisessa on nimittäin aina riski, ettei saadut tulokset tuo lisäarvoa tai niitä ei huonolaatuisuuden takia voida hyödyntää, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 2: Ja sitten tähän on pakko sanoa, että joskus kuulemisprosessi hyvinkin järjestettynä ei tuo mitään uutta valmistelijalle, ja saataa jopa olla pettymys, jos on vähän osallistujia ja jos vastausten taso ei ole kovin hyvä.

Yllä olevaan kommenttiin liittyen, aineistosta käy myös ilmi, ettei laajat kuulemiset välttämättä ole kaikissa tapauksissa hedelmällisiä, koska vaikeammat lainsäädäntöhankkeet voivat vaatia sellaista erityistietoa ja -osaamista, jota suurimmalla osalla kansalaisista ei ole. Macintoshin mukaan, verkko-osallistumisessa on tärkeää miettiä osallistumisen vaatimustaso aina kulloiseenkin tilanteeseen sopivaksi. Tämä on hänen mukaansa aina tasapainottelua yksinkertaisuuden ja käsittelyn vaativuuden välillä, mikä näkyy myös aineistossa:

Asiantuntija nro. 2: Ja mä luulen, että monet näistä osallistumismuodoista niin on perin hankalat, että esimerkiksi siinä mielessä tää kansalaisaloite tai kuntalaisaloite on fiksu ratkaisu, koska siinä voidaan helpolla tavalla nostaa tai kannattaa jotain tiettyä ongelmaa. Ja siihen mä luulen, että kansalaiset on valmiita. Ja myös pohtimaan asioita ja tekemään harkintaa, mutta vaikeimpien lainsäädäntökysymysten ja tällaisten niinku valmisteluun osallistuminen vaatii kuitenkin, sanotaan, perehtymistä, paneutumista,

aikaa ja vaivaa. Ja mä en usko, että tää tulee siinä mielessä tulemaan ihan kaikkien vapaa-ajan harrastukseks. [..]

Huomiota tulee siis kiinnittää sekä käsiteltävään aiheeseen että käytettävään välineeseen/menetelmään. Aineiston valossa aloitemenettelyn kaltaiset yksinkertaiset prosessit nähdään kaikkein mielekkäimpinä osallistumismuotoina, jossa osallistumiskynnys näyttäisi olevan kansalaisten näkökulmasta kaikkein matalin. Kuulemiseen liittyvissä osallistumismuodoissa taas näyttää käsiteltävällä asialla ja osallistumismuodolla olevan huomattavasti suurempi vaikutus lopputulokseen. Siten kuulemisessa tulee käyttää suurempaa harkintaa kuin suoraviivaisemmissa osallistumismuodoissa. Samalla myös vähennetään riskiä pettymysten syntymiseen sekä kansalaisten että virkamiesten suunnalta.

Virkamiesten näkökulmasta edellä esitetty asia tarkoittaa kuulemiseen liittyvän osaamisen ja seurannan kehittämistä. Aineiston perusteella näyttää siltä, ettei kuulemiseen liittyvää seuranta ja arviointia kuitenkaan tehdä riittävästi. Tällöin riskinä näyttää olevan se, että hyvät ja huonot kokemukset jäävät jakamatta, jolloin aikaisempia kokemuksia ei päästä hyödyntämään kuulemisen suunnittelussa ja kehittämisessä, kuten seuraavassa kommentissa todetaan:

Asiantuntija nro. 7: että se on yksi ongelma kanssa, että me ei kauheasti arvioida niinku mitenkään näit onnistumisia, että mikä näissä osallistumisissa meni hyvin tai huonosti , et ne joko meni hyvin tai huonosti ja sit lähetään seuraavaan ja jotain varmaan on niinku päässä siitä mut ei niitä mietitä sitten edes niinku me ei tehdä mitään isoja arviointeja niistä, mutt ei myöskään tavallaan keskustella edes niistä sitten lopuksi, että mikäs tässä oli hyvä, edes pantas nyt vähän paperille vaan ne vaan niinkun menee, se on mun mielestä se iso ongelma, koska sit jos vähän keskusteltais ei tarvisisi olla isokaan sit siitä vois heti oppia, ja neuvoa tavallaan muille, että se arviointipuoli on kokoajan ollut lapsenkengissä ihan riippumatta siis minkä kokoisesta arvioinnista on onko itse arviointia tai niin se on sellainen haaste .

Arvioinnin ja seurannan puutetta voidaan pitää merkittävänä ongelmana suomalaisessa kuulemisjärjestelmässä, sillä esimerkiksi Macintoshin mukaan arviointi ja seuranta ovat avainasemassa missä tahansa kuulemismenetelmässä, myös verkko-osallistumisessa (Macintosh 2004, 5). Kuten yllä olevassa kommentissa tuodaan ilmi, seurannan ja arvioinnin puute haittaa merkittäväällä tavalla oppimista.

Toinen oppimiseen liittyvä riski koskee koulutusten järjestämistä. Aineistosta ilmenee huoli siitä, ettei koulutuksiin saada riittävässä määrin sellaisia virkamiehiä, joille kuulemiseen liittyvät asiat eivät ole entuudestaan tuttuja. Pikemminkin koulutuksiin osallistuvat jo ennestään aktiiviset virkamiehet, mikä lisää entisestään kuulemiseen liittyvän osaamisen epätasaista jakautumista ministeriöissä. Keskeisenä haasteena nähdäänkin tiedottamiseen ja jalkauttamiseen liittyvät

kysymykset, joihin ollaan kaavailtu erilaisia tapoja, joilla tavoitettaisiin myös ne virkamiehet, joita koulutukset ei tavoita:

Asiantuntija nro. 7: meillä on varmaan aika paljon sellaista, [mikä] perustuu niinku vapaaehtoisuuteen ja on sellaisia yleisiä tilaisuuksia ehkä sitä pitäisi sitten enemmän käsitellä niinkun ihan per yksiköittäin tai niin [...] et se ei riipu vaan siitä, että onko innostunut vaan se, että kaikki tavallaan olisi mukana niis tilaisuuksissa et siinä mielessä sekin on tietynlaista pakkosyöttöä [...] me on ajateltu myös näit avoimuusagentteja ja muita, että ne levittäis sit sitä sanaa niille jotka ei ole paikalla tällaisissa ei pääse tai ei muuten ole paikalla tällaisissa henkilösötinfoissa ja muissa [...]

Esille näyttäisivät nousevan ainakin pakkoon ja vapaaehtoisuuteen liittyvät kysymykset, minkä lisäksi yllä olevassa kommentissa pohditaan myös eräänlaisten muutosveturien eli tässä tapauksessa avoimuusagenttien nimittämistä tai valitsemista. Nämä asiat liittyvät pitkälti tapaan jalkauttaa verkko-osallistumista ministeriöihin, mitä analysoin seuraavaksi organisaatiomuutoksen näkökulmasta.

5.2. Verkko-osallistumisen jalkauttamiseen liittyvät tekijät

5.2.1. Asenne- ja motivaatiotekijät

Aineistosta nousee selvästi esille, että yksi keskeinen haaste verkko-osallistumisen leviämislle ministeriöissä ovat virkamiesten asenteet. Asenneilmaston muuttaminen nähdäänkin erittäin tärkeänä, kuten seuraavasta kommentista ilmenee:

Haastattelija: Osaatko mainita, että missä on eniten kehitettävää?

Asiantuntija nro. 2: No mä sanoisin, että niinkun oon varmaan todennu jo tässä, että kyllä eniten kehitettävää, tai sanotaan, että eniten muutosta vaaditaan asenteissa. [...]

Aineiston perusteella virkamiesten kielteiseen suhtautumiseen vaikuttavat ainakin seuraavat asiat: ylimielisyys kansalaisia kohtaan, kynnys muuttaa omia työtapojaan, pelko ajan haaskaamisesta, kannustuksen ja motivaation puute. Ylimielisyys kansalaisia kohtaan ilmenee muun muassa siten, että virkamiehet suhtautuvat vähättelevästi kansalaisten osaamis- ja tietotasoon. Asiantuntijavirkamiehet kokevat oman tietotasonsa olevan huomattavasti parempi kuin kansalaisten, mistä johtuen he eivät katso kansalaisten kuulemisen tuovan lisäarvoa valmisteluun. Tämän osaltaan liittyy jo luvussa 4.2.2. käsiteltyyn asiantuntijaroolin korostumiseen, jota esimerkiksi Pollit pitää osittain ristiriitaisena muiden demokradiapoliittiseen kehitykseen liittyvien tavoitteiden kanssa (Pollit 2003, 71, 83–84, 108–110). Pelko ajan haaskaamisesta liittyy osaltaan

kiireeseen ja resurssien niukkuuteen, jolloin resursseja vievä kuuleminen voi näyttäytyä hyötynäkökulmasta turhalta. Lisäksi virkamiesten asennoitumiseen voi vaikuttaa kynnyks muuttaa omia työtapoja. Burken mukaan tämä liittyy työntekijän arvoihin ja tarpeisiin, ja siihen, että monille työntekijöillä työnkuvan pysyvyys ja sen kautta saatu turvallisuuden tunne ovat tärkeämpiä kuin uudet haasteet (Burke 2002, 207–208). Viimeisenä syynä huonoon asenneilmastoon nähdään kannustuksen ja motivaation puute, mikä vaikuttaa aineiston valossa kaikkein merkittävimmin virkamiesten asennoitumiseen, kuten alla olevasta kommentista nähdään:

Asiantuntija nro. 1: No arvostus on hirveän pientä. Siis sillä tavalla, ettei tätä oikein vielä niinku katsota semmoiseksi vaativaksi tai merkittäväksi. Suhtaudutaan vähän niin kuin pakkopullana tuolla muiden joukossa. En hirveästi sitäkään, kannustusta tällä hetkellä. Että ei oo oikein ratkaistu mitä tälle [otakantaa] tapahtuu projektin jälkeen. Niin onhan se yks kannustin, jos tietää, että tälle on luotu semmoinen vaikka joku viiden vuoden visio eteenpäin. Että meiltä puuttuu tämmöinen niinku se iso kuva. Niinku jos yhdistää sen siihen, miten se kannustaa tekijöitä organisaatioita ja muita virkamiehiä, niin se on semmoinen vähän utukuva. Sumun siellä keskellä on jotain. Niin tota, emmä tiedä houkutteleeko se sitten. Että selvempiä näitä lausumia toivois itte. Että joku sanois julkisuuteen, että meillä on tämmöinen.

Vaikka yllä oleva kommentti on pitkä, se kuvaa hyvin miten arvostuksen ja kannustuksen puute vaikuttaa virkamiehen motivaatioon ja sitä kautta myös asennoitumiseen organisaation tavoitteita kohtaan, kuten myös Burke esittää (Burke 2002, 207–209). Kommentista piiryy selllainen kuva, ettei verkko-osallistumiseen liittyviä asioita nähdä ministeriössä kovinkaan tärkeinä. Tietämättömyys erilaisten menetelmien ja palveluiden kohtalosta näyttäisi myös syövän niiden parissa toimivien virkamiesten motivaatiota. Kommentin valossa verkko-osallistuminen näyttäytyy ministeriöille toisarvoisena asiana, mikä on omiaan laskemaan virkamiesten motivaatiota (ks. Burke 2002, 209). Asiantuntija näyttää kaipaavaan myös johdolta selkeämpää ulostuloa verkko-osallistumisen osalta. Burken mukaan, johdon rooli työntekijöiden motivoivana tahona on erittäin tärkeää. Motivointi tapahtuu esimerkiksi työntekijöiden tarpeiden huomioimisella, kannustuksella ja tukemisella, ja sillä on suuri vaikutus myös organisaation ilmapiiriin. (Burke 2002, 207–209.) Tämä näkyy myös aineistossa esiintyvissä kommentteissa, jossa esimerkiksi kaivataan lisää kannustustusta ja kokonaiskoordinaatiota, minkä nähdään motivoivan virkamiehiä:

Asiantuntija nro. 2: Ei hirveästi kannusteta, tai siis mun kokemus on se, että monesti ei hirveästi kannusteta. Ja sit ei ainakaan saa hirveästi hirveästi ekstra sulkia hattuun siitä. Että tota, se on yks ongelma kyllä.

Haastattelija: No koetko, että tällä on merkitystä, tästä on vaikutusta siihen, että sit niitä jätetään käyttämättä tai otetaan käyttöön [verkko-osallistumista]. Onko tässä niinku tietylläinen motivaatiotekijäkin?

Asiantuntija nro. 2: No varmaan on erinäisiä syitä ja motivaatioita siihen. Toivotaan, että jatkossa jos tätä toimintaa tehdään, niin koordinoidaan järkevästi. Että tota, että entistä useammalla tulis se tunne, että tää on motivoivaa ja myös, että asenteet muuttuis siihen suuntaan sen suuntaseks.

Tämän lisäksi ilmapiiriin ja motivaatioon vaikuttaa myös virkamiehen mahdollisuudet vaikuttaa omaan toimintaansa ja esimiehen tuki (Burke 2002, 207–209). Aineistosta nousee esille, että virkamiesten mahdollisuudet vaikuttaa omaan toimintaansa riippuu paljolti esimiehestä. Tässä on myös hyvin suuria eroja ministeriöissä ja niiden sisällä, jossain virkamiehet pääsevät vaikuttamaan erittäin paljon ja jossain taas eivät ollenkaan. Sama pätee myös virkamiehen saamaan tukeen esimieheltään. Näillä on hyvin suuri vaikutus ilmapiiriin sekä motivaatioon, kuten alla olevasta kommentista nähdään:

Asiantuntija nro. 3: [...] tota kyl se niinku ihan ittekki huomaa ku on kuitenkin ehtiny olla täs jo useemman tota eri esimiehen tota alaisena niinku tässäki talossa tän 15 vuoden aikana niin se on ihan merkittävä ero et millä tavall se esimies suhtautuu näihin kysymyksiin et se vaikuttas siis vaikka mä oon niinku työkseni tehnyt tavalla tai toisell kokoajan niinku sen tyyppisii asioita et edistäny tota tätä hallinnon avoimuutta ja näi kuulemis ja vuorovaikutuskäytäntöjä ni sit siin omas työssä ni ratkaseva on kuitenkin se et miten se sun esimiehes siihen suhtautuu et jos se niinku tukee ja on innokas ja alotteellinen ja on halukas ottamaan niinku tämösiä uusia niinku tapoja käyttöön tai jossain määrin myös niinku ottaa riskejä joissaki jutuissa ja näin pois päin ni niit lähtee niinku ilomielin niinku tekemään mut et jos on semmonen esimies joka kokoajan sanoo et, jonka niinku asenne on joko sit ei niin tai sit se vastaa et onks nyt ihan pakko niinku et siihen nyt menee ihan älyttömästi voimavaroja ja siit ei saada mitää irti kuitenkaan [...] ja näin ni ei sitä vaan niinku sitte, ei siihen ite saa sitä niinku kunnan motiivii [...] [ministeriöy] on kuitenkin päällikkövirastoja et jos esimies sanoo et ei tehdä ni ei tehdä et se on, se vaan on niin.

Yllä olevan kommentin perusteella näyttää siltä, että johtajien ja esimiesten rooli korostuu verkko-osallistumisen jalkauttamisessa. Kommentista käy myös ilmi, että virkamiesten motivaatioon ja asenteeseen vaikuttaa ennen kaikkea esimiesten toiminta. Toisin sanoen, näyttää siltä, että virkamiesten asennoituminen kuulemista ja verkko-osallistumista kohtaan ei välttämättä lähtökohtaisesti ole huono, vaan esimiesten toiminnasta johtuvista syistä, joita on esitelty edellä, virkamiesten motivaatio laskee ja sen myötä myös asennoituminen muuttuu, kuten yllä olevassa kommentissa tuodaan hyvin selkeästi ilmi. Seuraava kommentti virkamiesten positiivisesta suhtautumisesta kuulemiseen tukee havaintoa:

Asiantuntija nro. 6: [...] meidän arviotki ni ne niinku osotti päinvastoin, et virkamiehel on valmiuksia, halua ja ne niinku näkee positiivisena sen että ne on vuorovaikutukses muiden kans [...]

Kommentti näyttäisi olevan linjassa Matikaisen, Talvitie-Lambergin ja Kunnaksen tekemän kyselytutkimuksen kanssa, minkä yhtenä havaintona oli se, että perusvirkamiehet suhtautuvat

pääsääntöisesti myönteisesti verkko-osallistumiseen ja kansalaisten osallistumiseen. Sen lisäksi tutkimuksessa kävi ilmi, että johtajien suhtautuminen samaan asiaan taas oli kielteisempää. (Matikainen, Talvitie-Lamberg, Kunnas 2008, 32). Tutkimustulos voi osaltaan selittää myös verkko-osallistumisen hitaanlaista jalkautumista ministeriöiden toimintatapoihin. Esimerkiksi Burke korostaa johtajien ja esimiesten roolia organisaatiomuutoksen vetureina.

5.2.2. Johto ja johtaminen

Johtamista tapahtuu Burken mukaan kaikilla organisaation osa-alueilla ja tasoilla, aina ylimmästä johdosta työnjohtoon ja lähiesimiehiin. Näillä kaikilla johtajilla ja johtamisen eri tasoilla on myös oma roolinsa ja merkityksensä organisaatiomuutoksessa. (Burke 2002, 205–206.) Verkko-osallistumisen näkökulmasta aineistosta nousee esille kolme keskeistä johtamisen tasoa, jotka liittyvät poliittiseen johtamiseen, ministeriön johtamiseen ja osastojen/yksiköiden johtamiseen. Aineiston valossa, jokaisella näillä eri johtamisen tasolla näyttäisi olevan vaikutusta verkko-osallistumisen ja siihen liittyvän osallistumiskulttuurin leviämiseen ja jalkautumiseen ministeriöissä.

Poliittisen johtajuuden rooli näyttää aineiston valossa liittyvän ennen kaikkea demokratiapoliittisen muutoksen käynnistämiseen ja sen tukemiseen. Aineistosta ilmenee, että Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmien kaltaisten demokratiapoliittisten ohjelmien tuki on ollut elintärkeä kehitykselle. Myös yksittäisten ministereiden asemaa ja roolia korostetaan kehityksen tukijoina. Voidaan siis sanoa, että poliittisen tuen ja johtajuuden merkitys demokratiapoliittiselle kehitykselle, ja sitä kautta myös verkko-osallistumiskehitykselle, on kiistanaton, kuten seuraavassa kommentissa käy ilmi:

Asiantuntija nro. 7: [poliitikkojen] tuki on niin vahva ni se on ollu ja on tärkeätä et mä en usko et me oltais näin pitkällä jos meil ei ois ollu vaikka niinku Johanne Koskista ja ketä tän tyyppisiä ministerietä jotka on aktiivisesti [...] niinku tavallaan ollu sitä mieltä et ne on hyviä asioita että se on ollu mun mielest [...] jos se ois ollu pelkästään virkamiehist kiinni ni me ei oltais varmaan tässä että me ollaan ainakin jouduttu kokoajan nojaa niinku siihen että poliittiselta taholt tulee tukee kun ei olla aina saatu sitä niinku sillä tavalla [...] ku oli kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma vaikka ni se oli kyl tosi merkittävä ja meilt ois ainaki muuten loppunu tää työalue kokonaan jos ei sitä ohjelmaa ois ollu ja tota, ja se on mun mielest sellanen niinkun sellanen joka on ollu ratkasevan tärkeätä [...]

Yllä olevasta kommentista voidaan huomata, että demokratiapoliittisen muutoksen käynnistäjinä ovat toimineet ennen kaikkea poliittiset johtajat. Burken organisaatioteoreettisesta näkökulmasta, poliittinen johto näyttäisi toimivan kahdessa roolissa. Ensinnäkin se näyttäisi olevan organisaation ulkopuolinen muuttaja, joka käynnistää demokratiapoliittisen muutoksen ministeriöissä. Toiseksi

poliittinen johto näyttää tuovan ministeriöihin myös muutosjohtajuutta (leadership) ajamalla ja tukemalla demokratiapoliittista kehitystä. (Burke 2002, 204–205.) Yllä olevan kommentin perusteella näyttää jopa siltä, että muutosjohtajuus on pitkälti poliittisen johdon varassa. Organisaatiomuutoksen näkökulmasta tätä voidaan pitää ongelmallisena, jos ministeriön virkamiesjohdossa ei löydy muutosjohtajuutta (leadership), ja vielä ongelmallisempana, mikäli virkamiesjohto ei toimi muutosjohtajina (management), joiden tehtävänä on määritellä ja muuttaa rooleja, tehtäviä, resurssointia, tavoitteita ja palkitsemista tukemaan meneillään olevaa demokratiapoliittista muutosta (ks. Burke 2002, 205). Ministeriöiden virkamiesjohto kuitenkin määrittelee pitkälti edellä mainitut asiat ministeriössä. Siten muutos ei voi ainoastaan olla riippuvainen poliittisesta tuesta ja johtajuudesta.

Ongelmaksi voi myös muodostua se, jos poliittista tukea ei jostain syystä ole, ministeri on uusi tai valmistelulle asetetaan liian tiukat aikataulut. Tällöin virkamiesjohdon asema ministeriötä johtavana tahona nousee tärkeäksi, mikäli halutaan varmistaa kuulemisen toteutuminen valmistelutyössä. Virkamiehet kokevat ongelmalliseksi, että useasti valmisteluhankkeisiin liittyvä keskustelu käydään valmistelevan virkamiehen ja poliittisen johdon välillä, jolloin ministeriön johdolta saatava tuki jää puuttumaan, kuten haastateltu asiantuntija esittää:

Haastattelija: Tuleeko se poliittiselta johdolta, tuleeko se niinkun organisaation, organisaation niinku

Asiantuntija nro. 4: [...] usein kuulee sitä et se yksittäinen ku ihan asiantuntijavirkamies on tavallaan, tavallaan sen poliittisen johdon tai niinku heidän, heidän kanssaan se suora keskustelukumppani et ministeriön johto ei välttämättä siinä välissä ikään kun kerro ministerille et kyl tähän nyt tarvittas enempi aikaa että

Haastattelija: hmm, nääksä tän ongelmallisena

Asiantuntija nro. 4: kyllä se ainakin niinku lainvalmistelijoitten kohdalla kommenttien mukaan on ongelma et kun mä paljon käyn ministeriöissä kertomassa että on uusia ohjeita ja että pitäis muun muassa kuulemisesta olen käynyt melkeen kaikki ministeriöt läpi niin niin tota ei, se jatkuva kommentti on se että kyl me tiedetään et näin pitäis tehdä mut kertokaa se meidän johdolle

Kuten yllä olevasta kommentista käy ilmi, ministeriön virkamiesjohdon tuki on välttämätöntä, mikäli kuulemiskäytäntöjä halutaan kehittää ja jalkauttaa ministeriöissä. Ministeriön johdon ei ainoastaan odoteta toimivan poliittisten johtajien suuntaan, vaan edistävän laajalla rintamalla mahdollisuuksia harjoittaa parempaa valmistelua. Aineiston valossa ministeriön johdon tulee toimia, kuten poliittisen johdon, kehityksen vetureina eli muutosjohtajina, jotka tuovat kehitystä tukevaa näkemystä (johtajuutta) ja koordinaatiota (johtamista) ministeriöihin. Esille nousevat

tarpeet noudattelevat pitkälti samoja asioista, jotka Burke listaa kuuluvan organisaatiomuutoksessa johtajuuteen ja johtamiseen (ks. Burke 2002, 204–205).

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan, ministeriön johdolta kaivataan selkeää esille tuloa kuulemisasiassa. Aineiston valossa ministeriön johdon tulisi olla se taho, joka määrittelee kuulemiselle ja avoimuudelle yhteiset tavoitteet ja linjat, jota sitten noudatetaan. Tämän lisäksi heidän tulisi myös toimia esimerkkinä, jota muiden on helppo seurata. Nyt näyttää pikemminkin siltä, että toiminta on jäänyt juhlapuheiden ja ylimalkaisten kirjausten tasolle, ja lopullinen vastuu kuulemisen toteutumisesta jää yksittäisten virkamiesten harteille (ks. luku 5.1.2.), kuten alla olevista kommentteista ilmenee:

Asiantuntija nro. 4: [...] heidän [johdon] pitäis se ikäänkun linjata sillä tavalla ettei niinkö tarvii yksittäisten virkamiesten mieltii et onko se niinku tärkeä asia vaan siinä voidaan jokainen sitte omilla tavoillaan edistää niitä johdon linjaamia tavoitteita [...]

Asiantuntija nro. 7: [...] johtamisessa on just se merkitys et just se esimerkin näyttäminen ja mut et se pitäis et se, ei semmoset julistukset mitään auta jos ei sitä niinku käytännössä sitä ite toteuta tai näytä ikään ku mallia, et mä uskon sellaseen mallijohtamiseen [...]

Mallijohtamisen voidaan katsoa tarkoittavan samaa kuin Burken määrittelemä muutosjohtaminen, jossa johto omalla toiminnallaan luo puitteet organisaation muuttumiselle (Burke 2002, 204–205). Aineiston valossa näyttää siltä, että yksi tärkeimmistä ellei tärkein muutos koskee ministeriöiden perinteistä toimintakulttuuria, jonka nähdään esimerkiksi tällä hetkellä vaikeuttavan huomattavalla tavalla verkko-osallistumisen jalkauttamista ministeriöissä:

Asiantuntija nro. 2: Et tässäkin ministeriössä on hyvin erilaiset toimintatavat ja suhtautuminen. Mut kansliapäällikköhän on sitoutunut niinku muutkin tiettyihin asioihin mutta toimeenpano käytännössä on osoittautunut haastavaksi. Et oikeusministeriö lausuntojen osalta menestyy hyvin, elikä 80 prosenttia hankkeista on lausuntomenettely käytössä. Vm:ssä esimerkiksi vaan 50 prosenttia, joten siinä mielessä hyvin. Mutta näitten muiden osallistumiskanavien käyttö on ollut heikkoa, ja myös tietynlainen tällainen sanotaan traditionalismi, jos niin vois sanoa, perinteisyys ja legalismi, tällainen traditio on vallalla kyllä täällä. Ja se tarkoittaa sitä, että on vaikeeta avautu [...]

Burken mukaan organisaatiokulttuuri muodostuu pitkälti yhteisistä normeista ja arvoista, jolloin ministeriöissä ilmenevän traditionaalisuuden muuttaminen vaatii ennen kaikkea arvojen ja normien muuttamista (Burke 2004, 205–206.). Aineiston perusteella myös tässä nähdään ensisijaisen vastuun olevan ministeriön johdolla:

Asiantuntija nro. 4: [...] enemmän se lähtee siitä että koko yhteisö jollain tavalla toimii jonku arvon pohjalta että siksi se on enemmän semmonen ministeriön johdon asia välittää niinkö sinne alaspäin tieto siitä että nyt mennää tämmösillä asioilla eteenpäin.

Aineiston perusteella näyttää siltä, että ministeriön johdolla merkittävä rooli verkko-osallistumisen jalkauttamisessa ministeriöihin. Täten johdon sitouttamiseen tulee kiinnittää yhä enemmän huomioita, kuten seuraavasta kommentista ilmenee:

Asiantuntija nro. 8: [...] kansliapäälliköillä on tietenkin paljon muita asioita että he eivät välttämättä ehdi perehtyä että nää on valitettavasti sellasia kysymyksiä jotka sitten pikkusen jää visojen vaikka nyt meillä talouskysymysten jalkoihin en tiedä mitä tälle pitäisi tehdä mutta jotenkin sitä johtoa pitäis saada sitoututtua paremmin.

Sitoutuminen ei koske ainoastaan ministeriön ylintä johtoa, vaan ennen kaikkea myös osasto- ja yksikköjohtoa, eli esimiesjohtoa:

Asiantuntija nro. 8: noi kansliapäälliköt allekirjotti [...] avoimenhallituksen kamppanjaohjelma ja perjaatetasolla on sitoutunut tähän mä ehkä enemmän puhuin että miten se johto että ei välttämättä kansliapäälliköt vaan sit osastojen johtajat yksiköiden johtajat [...] et miten he sitten lähtee viemään viestiä sinne omiin yksiköihin ja niinku omalle osastolle [...]

Asiantuntija nro. 6: [...] se ratkaiseva taso on ne osastopäälliköt jos ministeriöitä ajattelee, et tavallaan kansliapäälliköiden pitäisi saada ne osastopäälliköt niinku velvoitettua[...]

Täten pääsemme käsittelemään verkko-osallistumisen näkökulmasta viimeistä johtajuuden tasoa eli osasto- ja yksikköjohtamista. Kuten yllä olevasta kommentista voidaan nähdä, osasto- ja yksikköjohtajien rooli korostuu merkittäväällä tavalla, koska heidän kauttaan tieto leviää ministeriöiden osastoihin ja yksiköihin. Aineiston perusteella ongelmat verkko-osallistumisen ja muun kuulemistoiminnan jalkauttamisessa johtuvat nimenomaisesti osasto- ja yksikköjohtajista, kuten alla olevasta kommentista käy ilmi:

Asiantuntija nro. 2: [...] pullonkaula on siinä, että vaikka niitä on velvetettu sekä kansliapäälliköiden nyt linjaamana että näissä kuulemisohjeissa, niin silti ministeriöt on päällikkövirastoja, jossa tota johtajat, osastajohtajat osastopäälliköt määrää mihin työaikaä käytetään, millä tavalla ja muuta. [...]

Burken näkökulmasta osasto- ja yksikköjohtajat toimivat sellaisina johtajina (management), jotka johtavat osastojaan ja yksiköitään käytännön tasolla, määrittelemällä esimerkiksi virkamiesten rooleja ja tehtäviä, päättämällä resurssien käytöstä ja sisäisistä tavoitteista sekä palkitsemalla alaisiaan tehdystä työstä, kuten myös yllä olevasta kommentista käy ilmi. Osasto- ja yksikköjohtajien toimintaa voidaan tarkastella Burken mukaan johtamiskäytäntöjen näkökulmasta, jolloin pyritään analysoimaan johtajien käyttäytymismalleja. (Burke 2002, 204–206.) Aineiston

perusteella osastojen ja yksikköjen esimiehiltä kaivataan verkko-osallistumisen ja muun kuulemisen osalta nykyistä selkeämpiä vaatimuksia omille osastoille ja yksiköille, liittämällä ne esimerkiksi tulossopimuksiin:

Asiantuntija nro 2: No mun mielestä tällainen keppi ja porkkana –politiikka on kyllä siis, esimerkiksi sisäasianministeriö, otetaan tulossopimukseen tai johonkin mukaan tietyt vaatimukset, ja ne käydään sitten yksiköiden tai osastojen kehityskeskusteluissa läpi, että mitä on toteutettu. Ja hyvästä suorituksesta vois saada jonkun bonuksen ja sitten taas hieman keppiä, jos tavoitteet ei ole toteutunut, niin mä luulen, että tän tyyppisellä menettelyllä, jos saatais aikaiseksi, niin sillä myös asiat ihan itsestään lähtis rullaamaan paremmin. [..]

Verkko-osallistumisen jalkauttamisessa on siis kysymys pitkälti osasto- ja yksikköjohtajien kyvyistä, mutta myös tahdosta saada uudet toimintamallit osaksi oman yksikkönsä tai osastonsa toimintatapoja ja virkamiesten työkuvaan, kuten alla olevasta kommentista käy ilmi:

Haastattelija: no koetko et sillä on merkitystä että oma esimies on sanotaanko suhtautunut positiivisesti motivoiko onko sillä merkitystä tässä jos ajatellaan yleisemminkin

Asiantuntija nro. 8: on sillä sillä tavalla mun mielestä erittäin suuri merkitys koska se esimies kuitenkin hänellä on ikään kuin valta määrittellä mihin sä käytät sun työaikaan

5.2.3. Osaksi toimintatapoja ja työkuvaan

Aineiston perusteella keskeinen tavoite verkko-osallistumisen jalkauttamisessa on saada kuulemiseen liittyvät työtavat osaksi virkamiesten työkuvaan ja toimintatapaa. Tähän vaikuttavat jo edellä analysoitujen asenna, motivaatio- ja johtamistekijöiden lisäksi myös tehdyt työsopimukset, ohjeistukset, työkuvat, yksiköiden ja osastojen toimintatavat, seuranta ja valvonta sekä resurssointi, eli sellaiset transaktionaaliset tekijät, jotka Burken mukaan vaikuttavat ennen kaikkea organisaatioiden päivittäisiin toimintoihin. (Burke 2002, 202.)

Keskeinen esille noussut asia liittyy virkamiesten työkuvaan. Aineiston perusteella kuulemiseen liittyvät vaatimuksen ja virkamiesten nykyinen työkuva ei välttämättä kohtaa toisiaan riittävällä tasolla. Ongelmaksi esimerkiksi koetaan se, ettei kuulemiseen liittyviä tehtäviä ole kirjoitettu riittävällä tarkkuudella työkuviin:

Asiantuntija nro. 4: lainvalmistelupuolel se ei oo kenenkään työkuvaan, se katsotaan kuuluvaks siihen työhön kuitenkin. Ei varmaan oo erikseen mainittu että pitää pitää järjestää näin.

Kuten yllä olevasta kommentista voidaan nähdä, ongelmana näyttää olevan työnkuvan ja yleisempien tavoitteiden välinen ristiriita. Näyttää siltä, että virkamiesten työnkuvaan voidaan olettaa kuuluvan asioita, joita ei kuitenkaan erikseen määritellä kuuluvaksi heidän työnkuvaan. Havainto osaltaan vahvistaa jo edellä tehtyjä huomioita liittyen muun muassa johtamiseen sekä nykyisten kuulemiskäytäntöjen sekavuuteen ja irrallisuuteen (ks. luvut 5.1.2. ja 5.2.3.). Yhtäältä esimiesten tulee pystyä määrittelemään yksikkönsä virkamiesten roolit ja työnkuvat vastaamaan ministeriön laajempia demokratiapoliittisia tavoitteita ja linjauksia, toisaalta roolien ja vastuiden määrittämisen kautta yksittäisen virkamiehen tulee osata toimia tavoitteiden mukaisesti. Burkea mukailleen voidaan esittää, että mitä paremmin työtehtävien vaatimukset kohtaavat työntekijöiden osaamisen, sen paremmin halutut muutokset näkyvät työskentely- ja toimintatavoissa (Burke 2002, 207). Aineiston valossa ongelmana näyttää olevan nimenomaisesti se, ettei kuulemiseen liittyvää osaamista huomioida nykyisellään osana virkamiesten ammattitaitoa:

Asiantuntija nro. 3: [...] [vuorovaikutteisuus] on osa niinku virkamiehen ammattitaitoa ja sitä pitää niinku arvioida osana ammattitaitoa [...]

Tällöin ongelmaksi voi muodostua sen, ettei virkamiesten ammattitaito kuulemisen osalta riitä, kuten jo luvussa 5.1.3. esitetään. Tästä seuraa esimerkiksi se, että aktiivisille ja vuorovaikutustaitoja omaaville virkamiehille viritetään yksiköissä vastuu kuulemiseen ja avoimuuteen liittyvien tavoitteiden täyttymisestä:

I: helposti meneekin just niin että vaik se olis ihan toimintatapakysymys niin [...] sit meillä on se yks virkamies joka on tavallaan vastannut niistä asioista [...] tuntee sitä järjestelmää jostain muusta syystä tai on ollut mukana jossain demokratia asioita koskevissa valmisteluissa niin sit se niinku laitetaan sinne kun hänhän tietää ja sit se tehään vähän silleen irrallaan et tääl on nyt tää valmistelu ja täällä tää ota kantaa [kuuleminen] musta ihan hyvä idea että jollakin henkilöllä on vastuu esimerkiksi ministeriöittäin ja pyrkii edistämään mut sit toisaalta se pitäis saada osaks niinku jokaisen virkamiehen toimintaan et mä voisin veikata että jos meidänkin osastolle tulis tämmönen nii se oli automaattisesti minä tai joku parista muusta ihmisestä joka on ollu meillä näissä asioissa mukana ei se sit tavallaan edistä et sit se on taas tavallaan niinku irrallaan et [...] enhän mä niinku suinkaan oo mikään asioiden [substanssin] asiantuntia et se on toimintatapa joka pitäis saada niinku oikeesti käyttöön kaikille.

Kuten jo luvussa 5.1.2. osoitetaan, nykyisellään toimintatavat jäävät helposti yksittäisten virkamiesten harteille, mikä osaltaan johtuu juuri siitä, ettei suurimmalla osalla virkamiehistä ole kuulemiseen liittyviä taitoja. Yllä olevasta kommentista käy myös ilmi, ettei kuulemista voida vastuuttaa ainoastaan keskitetyn tukipalvelun/-virkamiiden hoidettavaksi, koska heiltä puuttuvat itse substanssiosaaminen. Näin ollen, kuten haastateltava toteaa, kuuleminen itsessään ei ole muuta kuin toimintatapa, joka pitäisi olla kaikkien valmistelevien virkamiiden käytössä, ja siten myös

työnkuvassa. Aineiston perusteella ratkaisuksi tarjotaan ohjeistamisen ja linjausten, jotka ovat jo nyt pääosin kunnossa, lisäksi myös työtehtäviin ja työaikaan liittyviä määräyksiä:

N: No sanotaan, että en tiää voidaanko sanoa, että tarpeeksi, mutta tota kyllähän niitä ohjeisiin ja toimintalinjauksissa on viime vuosina hyvin nostettu esille. Mutta sitten ehkä se toiminnan jalkauttaminen, että miten se strategisesti käytännössä toteutuu, niin siinä on vielä huomattavasti parantamisen varaa. Ja siinä osastopäälliköt nimenomaan sanoisin, ja ryhmäesimiehet tiimiesimiehet on aivan ratkaisevassa asemassa. Määrätessä työtehtävät ja myös työaika, mihin niitä voi käyttää ja mihin se työaika kuuluis käyttää.

Viimekädessä esimies on se, joka ministeriössä määrää yksittäisen virkamiehen toiminnasta, kuten yllä olevasta kommentista nähdään. Aineistossa esiintyy jonkin verran keskustelua pakon ja vapaaehtoisuuden välillä. Burken mukaan johtamiskäytännöt voivat vaihdella suuresti, vaikka tulos on sama (Burke 2002, 206). Tämä selittää osaltaan sen, miksi haastateltujen asiantuntijoiden mielipiteet vaihtelevat jonkin verran asiassa. Osa haastatelluista piti pakkoa hyvänä asiana, koska näkivät vapaaehtoisuuden vähentävän kuulemisen käyttöä ministeriöissä:

Asiantuntija nro. 1: [...] vapaaehtoisuuteen liittyvät on, että niitä voi herkästi, ei ollu aikaa, ei muistettu, kukaan ei sanonut, kukaan ei käskenyt. [...]

Asiantuntija nro. 1: [...] Voi meillä olla vaikka mitä tarjolla, mutta se pitää tulla sieltä työn kautta se ohjeistus. Tai pomo määrää ja valvoo, että se on tehty.

Pakon ja vaatimusten nähtiin myös aiheuttavan ongelmia, jotka liittyvät siihen, että virkamiehiltä alettaisiin vaatia tiettyä minimikäytäntöä, joka on omiaan vähentämään kuulemisen laadukkuutta. Burken mukaan tämä liittyy siihen, että motivaatioon ja suoriutumiseen työtehtävistä vaikuttaa olennaisesti myös yksilöiden tarpeet ja arvot sekä työilmapiiri, johon pakottavat johtamiskäytännöt saattavat vaikuttaa (Burke 2002, 203, 206–209). Toisin sanoen, mikäli kuulemiseen pakotetaan, saattaa se aiheuttaa virkamiehissä kielteistä suhtautumista, joka taas vaikuttaa kuulemisen laadukkuuteen:

Asiantuntija nro. 7: Pakkoon mä en silleen suoraan usko, [...] että siinä yksikönpäällikön tietysti pitäisi olla selkeänä tavoite, että hän haluaa, että tuolla tehdään jotain, mutta ei niin että sellainen käsky, että nyt menet tai itket ja menet [...]

Asiantuntija nro. 8: joo ehkä se ja sitten jotenkin se se saattaa rajata et jos tulee joku minimi et vähintään näin pitää tehdä ni kukaan ei ikään kuin tee mitään sen lisäksi [...]

Pakottamisen sijaan, esille nousevat motivointiin liittyvien tekijöiden, kuten kannustuksen, kysynnän ja palkitsemisen merkitys:

Asiantuntija nro. 7: [...] tavallaan vaatii sitten hyvää johtajuutta siinä mielessä, että osaa sen niinku myydä sille ihmiselle oikealla tavalla että se asia etenee [...]

Asiantuntija nro. 4: [...] siitä [valmistelusta] ei myöskään palkita että tekee hyvin [...]

Kuten yllä olevista kommentteista käy ilmi, asiantuntijat pitävät tärkeänä myös erilaisten kannustimien hyödyntämistä kuulemiseen liittyvien toimintatapojen jalkauttamisessa. Toisin sanoen, työilmapiiriä ja motivaatio tulisi pyrkiä lisäämään arvostuksen ja palkitsemisjärjestelmien avulla. Tällöin puhutaan pitkälti organisaatioiden rakenteista ja järjestelmistä, jotka pyrkivät tukemaan organisaation jäsenten toimintaa. (Burke 2002, 206–207, 209). Palkitsemisjärjestelmän lisäksi aineistosta nousee seuraavanlaisia järjestelmä- ja rakennetarpeita liittyen kuulemiseen ja verkko-osallistumiseen:

Asiantuntija nro. 4: [...] ei ajatella sitä et se ministeriön niinkun koko organisaation pitäs olla asioitten käsittelyn järjestetty niin et nää hommat sujuu [...] et pitäs olla esimerkiksi niinkun viestinnän, tiedonhallinnan ja sitte tän tietotekniikan niinku niitten kaikkien viedä siihen samaan suuntaan [...]

Viestinnän, tietohallinnon ja tietojärjestelmien lisäksi asiantuntijat korostavat seurantaan ja valvontaan liittyviä järjestelyitä, joiden katsotaan olevan tärkeitä asioita toimintapojen yhtenäistämisen ja laadun kehittämisen kannalta. Esille nousee, ettei ministeriössä oikeastaan seurata tai mitata kuulemiseen ja verkko-osallistumiseen liittyviä toimia, minkä takia kehitystä on vaikea seurata. Burken mukaan mittareiden ja seurannan tarkoituksena on pystyä tarkkailemaan yksilöiden ja organisaation suoriutumista asetettuihin tavoitteisiin nähden (Burke 2002, 209). Aineiston perusteella ministeriössä vaikuttaisi tällä hetkellä olevan vaikeuksia kuulemisen liittyvien mittareiden kehittämisessä:

Asiantuntija nro. 4: [...] niitä pitää seurata niitten toimeenpanoa, miten ne jalkautuu, ja vaikeus meillä hallinnossa on se, että miten me tehään mittareita ja mitä asioita me seurattas ku me katotaan et kehittyyks asiat mihinkään. [...]

Seurantaan liittyy myös olennaisesti erilaiset ohjausjärjestelmät, jotka arvioivat ja tukevat toimintatapojen jalkautumista (ks. Burke 2002, 207). Tällä hetkellä näyttää siltä, ettei valtioneuvoston tai yksittäisten ministeriöiden tasolle ole demokratiaan ja kuulemiseen liittyviä ohjausjärjestelmiä:

M: ei oo semmosta ikään ku valmontaa tai sparrausta että monessa maassa täs niinku lainvalmistelun kehittämisessä on [...] Niit on käytetty vaikutusarvioinnin puolella, mutta mun mielestä vois olla kuulemisen ja demokratianki puolella joku tällanen [...]

N: [...] sitte tämmösenä ohjausjärjestelmänä niin tulosoikeuden niinku tavallaan kautta et semmoset irralliset strategiat niin ne helposti jää irrallisiks strategioiks ja mut et se pitää tulla sinne tavallaan niinku tulostavoitteisiin joita tota toimijoille asetetaan ja niist käydään sitte, ne käydään läpi tulosneuvotteluissa ja niin pois päin et niitä kuitenkin tuloksellisuuden niinku mahdollistavia tekijöitä ihan oleellisesti [...]

Kuten yllä olevista kommenteista nähdään, demokratiapolitiikkaan ja kuulemiseen liittyviä tavoitteita ei ole integroitu olemassa oleviin ohjausjärjestelmiin, kuten tulosohjaukseen. Burkea mukaillen, voidaan sanoa, että erilaisten tukijärjestelmien puute indikoi kuulemisen ja verkko-osallistumisen olevan marginaalisessa asemassa ministeriöiden toiminnassa (Burke 2002, 207). Näin ollen, mikäli demokratiapolitiikalle ja kuulemiselle asetettujen tavoitteiden ja linjausten halutaan päätyvän osaksi toimintatapoja, tulee ne liittää osaksi seuranta- ja ohjausjärjestelmiä. Ei siis voida olettaa, että toimintatavat muuttuisivat ainoastaan luomalla työkalut ja linjaamalla niiden käytöstä:

M: [...] ne vaatii toiminnan muuttamista tai toimintatapojen muuttamista, et ei se [...] menee sillä tavalla että kansiapällikkökokouksessa todetaan et otetaan käyttöön ota kantaa ja sit [...] et nyt ne lainvalmistelijat [...] rupee käyttämään sitä [...] näinhän asiat ei mene et se vaatii paljon muutaki aika pitkällistä työtä että se asia menee perille ja niinku mä sanoin ni ei ne virkamiehet rupee sitä tolla perusteella tekemään vaan ne tarvii niinkun sitä tilausta, sit ne tarvii sitä tukea ja sit ne tarvii semmosen tunteen että mun tätä jotenki valvotaan että tässä on jonkilainen kontrolli tai seuranta [...]

Jo olemassa olevien työkalujen/menetelmien ja linjausten lisäksi, aineistosta näyttää nousevan sellaisia – tyydyttämättömiä – tarpeita, jotka liittyvät kuulemisen kysyntään, tukeen, valvontaan ja seurantaan. Nämä huomiot ovat pitkälti linjassa luvussa 5.1. esitettyjen löydösten kanssa. Yllä oleva esimerkki osoittaa, että verkko-osallistumisen jalkauttamisessa on ennen kaikkea kysymys hallinnon kehittämisestä (ks. OECD 2003, 9). Lisäksi voidaan kysyä: minkälainen muutos verkko-osallistumisen jalkauttaminen ministeriöille oikeastaan edes on?

5.2.4. Muutospaine ja muutos

Lopuksi käsittelen jalkauttamiseen liittyviä muutospaineita sekä ministeriöissä tapahtuvia muutoksia, jotka kertovat verkko-osallistumisen tulevaisuuden näkymistä. Edellä on jo useassa kohtaan tuotu esille, että verkko-osallistuminen on ennen kaikkea kulttuurista, tässä tapauksessa hallintokulttuurista muutosta. Burken mukaan, muutokset lähtevät usein liikkeelle ulkoisen ympäristön muuttujista, jotka aiheuttavat organisaatiolle paineita muuttaa toimintaansa. Ulkopuolinen paine on usein merkittävämpi tekijä muutokselle, kuin sisäiset tekijät. (Burke 2002, 201.) Aineisto näyttää tukevan Burken huomiota:

Asiantuntija nro. 8: [...] kyllä se paine siinä näkyy [...] meitä painostettiin sekä median taholta että kuntien taholta ja lopulta me julkastiin ne [...]

Asiantuntija nro. 2: [...] No kyllähän järjestökentältä tulee kyllä tietynlaisia paineita, että avoimeen valmisteluun. Ja toki on, tää on asia joka on kansainvälisiltä kentiltä

tullut, sekä yk:n alaisten järjestöjen että myös muun kansalaisvälisen yhteistyön etenkin nyt tällä hetkellä obaman kauden aikana niinku amerikasta lähtöisin olevaa [..]

Asiantuntija nro. 1: [..] internetin levinneisyys ja www:n käyttö ja älypuhelimien, niin niitä ku on, niin alkaa syntyä tarpeita. Siis myös organisaatiolle, että pitää olla jollain muotoa nykypäivässä kiinni.

Paineita ministeriöiden suuntaan näyttäisi siis tulevan ainakin toimijoiden ja teknologisen kehityksen suunnalta. Toimijoilta tuleva paina näyttää ensisijaisesti tulevan median, järjestöjen, kuntien ja kv-toimijoiden puolelta. Toimijoilta tulevat paineet näyttäisivät liittyvän ennen kaikkea avoimuuteen (vrt. OGP 2013). Yksittäisten kansalaisten suunnalta painetta ei koettu tulevan, mikä kertoo joko kiinnostuksen puutteesta tai sitten tarvittavien resurssien puuttumisesta. Voidaan kuitenkin ajatella, että kansalaiset luovat välillisiä paineita hallintoa kohtaan juuri tyytymättömyydellä poliittista järjestelmää kohtaan (Dalton 1996, 277–283). Teknologia taas aiheuttaa paineita pysyä kehityksen vaihdissa mukana. Aineisto perusteella voidaan siis sanoa, että verkko-osallistumiseen liittyy ulkopuolelta tulevia paineita, joihin hallinto pyrkii reagoimaan.

Burken mukaan, muutoksen suuruus vaikuttaa merkittävästi siihen, mitä organisaatioulottuvuuksia se koskee (Burke 2002, 201). Aineiston valossa verkko-osallistumiseen liittyvä muutos on ennen kaikkea kulttuurinen, mutta myös rakenteellinen:

Asiantuntija nro. 7: [..] kulttuurinmuutos on niinku se lopullinen ja ratkaiseva [..] pelkkä se kulttuurin muutos ei kuitenkaan riitä tai se ei onnistu, jos ei tehdä rakenteellisiakin muutoksia [..]

Burken teorian mukaan, muutoksia voidaan pitää ministeriöiden näkökulmasta suurina, koska ne koskevat suurelta osin organisaatiokulttuurista ulottuvuutta. Muutospaineet kulttuurin kaltaisissa ulottuvuuksissa vaativatkin usein merkittäviä muutoksia organisaation jäsenten käyttäytymisessä. Muutokset näissä muuttujissa tai organisaation ulottuvuuksissa vaikuttavat koko organisaatioon tai järjestelmään, minkä seurauksena muutokset ovat perusteellisia ja kauaskantoisia. Kulttuurinen muutos on ennen kaikkea katkonaista ja luonteeltaan revolutiivista. Rakenteelliset muutokset taas ovat päivittäisten toimintojen jatkuvaa kehittämistä ja parantamista, mikä ei välttämättä vaikutta koko organisaatioon. Rakenteellinen muutos selektiivistä ja luonteeltaan evolutiivista. (Burke 2002, 201–202.)

Aineiston perusteella näyttää siltä, että ministeriöiden tarvitsema muutos on pitkälti kulttuurista, kuten yllä olevassa kommentissa todetaan. Toki edellä olevissa luvuissa ollaan esitelty useita eri kehitys- ja muutoskohteita – myös rakenteellisia sellaisia – mutta ne näyttäisivät pitkälti juontuvan ministeriöiden organisaatiokulttuurista, eli niistä eksplisiittisistä ja implisiittisestä käytännöistä,

jotka juontuvat ministeriöiden pitkästä traditiosta valtionhallinnon päällikkövirastoina. Jalkauttamisen näkökulmasta motivaatio, johtaminen ja toimintatavat nousevat aineiston perusteella keskeisiksi muutoksen kohteiksi, joilla pyritään vaikuttamaan luvuissa 4.1, 4.2 ja 5.2 esitettyihin verkko-osallistumisen ja demokraatiopolitiikan haasteisiin. Haastatellut kuvaavat meneillään olevaa muutosta seuraavasti:

Asiantuntija nro. 2: Sit meillä [...] on tää organisaatiopuoli, ja organisaatiossa on kuitenkin tietty traditio aina, että miten asiat tehdään ja muita. Ja tällä puolella varmaan niin muutos on hitaampaa [...]

Asiantuntija nro. 7: mut että aika hitaasti nää asiat kehitty ja mun mielestä tää on niinku hirveen vanhoillista ja jäykkää ja näin pois päin et et tälläisiä ajatuksia mul tulee mieleen niinku tästä demokraatiopolitiikan niinku tilasta [...]

Asiantuntija nro. 4: [...] mä en ainakaan nää että mitään semmosta suunnatonta muutosta olis tapahtunu, pikemminki hidasta kehitystä, mutta ilmapiiri periaatteessa on varmasti avoin [...]

Asiantuntija nro. 6: [...] mä nään tän kyllä hirveen paljon tämmösenä sukupolvikysymyksenä [...]mä voinkin kuvitella että joskus 20 vuoden päästä viimeistään varmaan aikasemminki, ni tää hallinto on aika hirveen erinäkönen ja eri toimintatapanen [...]

Asiantuntija nro. 5: [...] Ja silloin se kynnys lähtee tällaiseen on tietenkin paljon korkeampaa, mut mä luulen, että sitä mukaa kun suuret ikäluokat jää eläkkeelle ja nuoremmat ikäluokat tulee ministeriöihin, niin tää muuttuu ihan itsestään, koska jo nuorilla valmistelijoilla on hyvin suurella osalla on monipuoliset it-taidot [...]

Yllä ole aineistoesimerkit osoittavat, että verkko-osallistumiseen liittyvä kehitys on ennen kaikkea hidasta. Kehityksen hitaus näyttäisi viittaavaan muutoksen evolutiiviseen luonteeseen, kuten Burke esittää. Kehityksen hitauden lisäksi kommentit ilmapiiristä ja sukupolvien välisistä osaamiseroista eli transaktionaalisista ulottuvuuksista viittavaat myös evolutiiviseen muutokseen (Burke 2002, 202). Huomiot kulkevat linjassa luvussa 5.2.2. johtamisesta ja johtajuudesta tehtyjen löydösten kanssa, mitkä osoittavat, ettei ministeriöissä ole löydettävissä transformaalista muutosjohtamista, jonka tulisi olla keskeisessä asemassa muutettaessa organisaation kulttuuria. Toisin sanoen, muutoksen evolutiivisuus johtuu muutosjohtajuuden puutteesta, mikä asettaa kysymyksen kulttuurisen muutoksen onnistumismahdollisuuksista. Kuten alla olevasta kommentista huomataan, evolutiivinen muutos ja sukupolvenvaihdos ei välttämättä muuta kokonaistilannetta, koska myös nuorissa virkamiehissä on havaittavissa ministeriöiden traditionaaliseen organisaatiokulttuuriin liittyviä normeja ja arvoja:

Asiantuntija nro. 8: [...] tää [kuuleminen] ei oo ehkä semmonen ikäsidonnainen kysymys että nuorissakin voi olla tosi paljon semmosia jotka vastustaa tämmösiä hömpötyksiä [...]

Siten ei ole takuita, että 20 vuoden päästä asiat olisivat verkko-osallistumiseen liittyvien toimintatapojen osalta muuttuneet millään muulla kuin teknologisella tasolla. Burkea mukaillen (ks. Burke 2002, 202) voidaan sanoa, että verkko-osallistumismuutoksen evolutiivinen kehitys näyttäisi valitsevan mielummin muutoskohteekseen teknisiä kuin kulttuurisia asioita (ks. esim. luku 4.1.1.; OM 2006, OM 2008).

6 Tutkimustulosten esittely ja loppupäätelmät

Olen edellä kuvannut ministeriöiden verkko-osallistumiskehitystä valtioneuvoston demokratian ja hallinnon kehittämisestä vastaavien asiantuntijavirkamiesten haastatteluissa antamien tietojen perusteella. Tavoitteenani on ollut selvittää verkko-osallistumiskehitykseen liittyvien ilmiöiden vaikutusta ministeriöiden ja virkamiesten toimintaan. Erityisesti hallinto- ja organisaatiokulttuuriin liittyvät kysymykset on nostettu tässä tutkimuksessa keskiöön. Seuraavaksi esittelen tutkimuksen keskeiset tulokset sekä arvioin niitä suhteessa aikasempaan tutkimustietoon, minkä jälkeen vielä esitän lyhyen yhdeenedon verkko-osallistumisen mahdollisista kehityssuunnista.

6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen

Päätutkimuskysymykseen *Mitkä tekijät vaikuttavat ministeriöiden verkko-osallistumiskehitykseen?* voidaan vastata, että tutkimuksen perusteella keskeisimmät verkko-osallistumiskehitykseen vaikuttavat tekijät ministeriössä liittyvät seuraaviin teemoihin:

- demokratiapoliittiseen kehittämiseen
- demokratiakehityksen vaatimuksiin
- verkko-osallistumisen käytäntöihin
- verkko-osallistumisen jalkauttamiseen

Käsittelen seuraavaksi jokaiseen teemaan liittyviä havaintoja ja tekijöitä, jotka vaikuttavat ministeriöiden verkko-osallistumiskehitykseen, näin tulen vastanneeksi seikkaperäisemmin päätutkimuskysymykseen. Samalla vastaan myös esitettyihin alatutkimuskysymyksiin.

Demokratiapoliittisen kehittämisen ongelmat ja haasteet

Demokratiapoliittisessa kehittämisessä näyttää olevan seuraavanlaisia alla listattuja ongelmia ja haasteita verkko-osallistumisen osalta:

- kehittämisen hitaus ja teknisyys
- kehittämisen projektimaisuus ja ohjelmallisuus
- edustuksellisen järjestelmän ja uusien menetelmien suhde

Ensinnäkin verkko-osallistumiskehitys koetaan tällä hetkellä liian hitaaksi. Demokratiapoliittisten tavoitteiden näkökulmasta kehitys näyttää olevan edelleen ensimmäisessä vaiheessa, jossa

kehitetään verkko-osallistumisen välineitä (OM 2006). Verkko-osallistumiseen liittyviä välineitä on kuitenkin kehitetty jo ainakin 2000-luvun alusta alkaen. Osaltaan hitaudesta johtuen nykyinen kehittäminen nähdäänkin liian teknisenä. Liiallinen teknologiaorientoituneisuus nähdään ongelmallisena, koska verkko-osallistumisessa on kysymys ennen kaikkea kehitettyjen menetelmien jalkauttamisesta osaksi ministeriöiden toimintakulttuuria (OECD 2003, 9). Demokratiapoliittisten tavoitteiden täyttymiseen liittyvään tutkimuskysymykseen *Toteutuvatko demokratiapoliittiset tavoitteet verkko-osallistumisen osalta?* voidaan vastata, että tavoitteet ovat täyttymässä vasta tekniseltä osalta, mikä tarkoittaa sitä, ettei hallinnon kehittämiseen liittyvät tavoitteet ole vielä täyttyneet. Toisin sanoen, demokratiapoliittisten tavoitteita verkko-osallistumisen osalta ei olla vielä saavutettu.

Toisena kehittämiseen liittyvänä haasteena nähdään sen projektimainen ja ohjelmallinen luonne, joka osaltaan mahdollistaa ja osaltaan vaikeuttaa verkko-osallistumiskehitystä. Projektimaisuuden ja ohjelmallisuuden katsotaan ennen kaikkea turvaavan kehittämiseen liittyvien tarpeiden, kuten resurssien ja tuen saannin. Riskinä projektimaisessa kehittämisessä nähdään projektien lyhyt jänteisyys sekä kehityksen irralliseksi jääminen, kuten OECD:n mukaan osittain Suomen tapauksessa on käynyt (OECD 2010, 267-268). Projektien ja ohjelmien nähdään olevan oiva tapa kehittää demokratiapoliittisia tavoitteita myös tulevaisuudessa, mikäli niiden tuotokset ja ajamat asiat saadaan jalkautettua osaksi tavallista virkatyötä.

Kolmas esille nouseva asia liittyen demokratiapoliittiseen kehittämiseen koskee kehitettävien osallisuusmenetelmien ja edustukselliseen järjestelmän suhdetta. Poliitiikan tutkijoiden Kari Palosen ja Paul-Erik Korvelan mukaan demokratiapolitiikka ja sen myötä kehitettävät uudet osallistavat menetelmät vahvistamisen sijaan heikentävät edustuksellista järjestelmää (Korvela 2012, Palonen 2009). Tutkimuksen perusteella hallinnossa koetaan, että valmisteluun osallistuvien tahojen lukumäärää voidaan uusien menetelmien myötä potentiaalisesti kasvattaa. Näin ollen pienempien järjestöjen ja yksittäisten kansalaistoimijoiden mukaan tuleminen nähdään edustuksellisuutta parantavana, ei heikentävänä asiana. Haastattelemiini asiantuntijavirkamiehet korostavat päätöksentekoketjun pysyvän uusien menetelmienkin jälkeen samana, eli päätösvalta pysyy päättäjille. Uudet menetelmät tulee siten tulkita demokratiapoliittisessa keskustelussa osaksi edustuksellista järjestelmää (Ahokas, Tykkyläinen & Wilhelmsson 2010).

Tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita, etteikä todellisuudessa uusista menetelmistä syntyisi ongelmia. Esille nousevat ainakin päättäjien ja virkamiesten välinen suhde, jossa päättäjät voivat kokea virkamiehen lisääntyneen kanssakäymisen sidosryhmien ja kanslaisten kanssa uhkaavaksi

asemalleen. Tämän lisäksi riskinä koettiin näennäisdemokratian lisääntyminen (ks. Korvela 2012), mikäli uudet menetelmät johtajat tilaan, jossa niiden funktiona on laadukkaan valmistelun ja vaikuttamisen sijaan julkisuuskuvan ja legitimitetin näennäinen parantaminen.

Demokratiakehityksen vaatimukset ja vaikutukset

Demokratiakehityksen myötä nousevat vaatimukset ministeriöille ja virkamiehille ovat tutkimukseni mukaan seuraavat:

- kumppanuuden ja verkostomaisuuden korostuminen
- virkamiehen aseman muuttuminen
- avoimuus

Tutkimuskysymykseen *Millaisia vaatimuksia demokratiakehitys tuo ministeriöille ja sen virkamiehille?* voidaan siten vastata, että vaatimukset liittyvät pitkälti vuorovaikutukseen, virkamiehen rooliin sekä avoimuuteen. Ensimmäinen demokratiakehitykseen liittyvä vaatimus näyttää olevan uusien vuorovaikutussuhteiden ja verkostojen luonti. Keskeinen havainto on se, että vuorovaikutussuhteita luodaan niin hallinnon sisä- kuin ulkopuolelle. Vuorovaikutussuhteet liittyvät pitkälti kumppanuus- ja verkostoajattelulle, jossa virkamiehet luovat horisontaalisia suhteita ministeriöiden ja sidosryhmien välille. Horisontaalisten suhteiden syntymistä ja verkostojen toimintaa näyttää vaikeuttavan ministeriöiden perinteinen hierarkia, joka perustuu verikaalisille vaikutussuhteille ja päätösketjuille. Esimerkiksi verkostoissa toimivat virkamiehet kokevat verkostojen toimintamahdollisuuksien olevan rajalliset, koska jokaisen virkamiehen tulee ensisijaisesti toimia oman ministeriönsä ja esimiehensä päätösvallan mukaisesti. Motivaationa kumppanuus- ja verkostoajattelulle näyttää toimivan hallinnon legitimitettiin sekä tehokkuuteen liittyvät tekijät, jotka voivat olla osittain ristiraadassa toistensa kanssa, kuten hallintotutkija Christopher Pollit esittää (ks. Pollit 2003). Esimerkiksi hallinnon tehokkuuden ja laadukkaan valmistelun välillä vallitsee osittainen ristiriita, mikä johtunee tehokkuusajattelun lyhyt näköisyydestä verrattuna laadukkaasta valmistelusta saatuihin hyötyihin. Kyseinen ristiriita näyttää olevan yleinen ongelma sähköisen hallinnon kehitykselle, jota myös verkko-osallistumiskehitys omalta osaltaan edustaa (Zhang, Daves & Sarkis 2005, 561).

Toinen esille noussut demokratiakehitykseen liittyvä vaatimus koskee virkamiehen roolia ja asemaa. Näyttää siltä, että virkamiehen asema ja arvostus on vuosikymmenten saatossa laskenut. Tämän voidaan katsoa osaltaan johtuvan kumppanuuskehityksestä (ks. Pollit 2003), jossa virkamiehestä on tullut kansalaisille yhä arkisempi hahmo, joka toimii joko kumppanina tai

asiakaspalvelijana. Virkamiehen asemaan on vaikuttanut myös poliittisen ohjauksen korostaminen, mikä on osaltaan sotinut virkamiehen asiantuntijaidentiteettiä vastaan. Virkamiehen ammattilypeys vaikuttaa myös haluun avata valmistelua kansalaisille. Suurin haaste virkamiehelle näyttäisi olevan poliittisen ohjauksen, oman asiantuntijuuden sekä kansalaismielipiteen yhdisteleminen. Ratkaisuksi nähdään nykyistä selkeämpien valmistelu- ja kuulemisprosessien luominen sekä roolien tarkempi määritteleminen. Kysymys virkamiehen roolista nousee esille myös kasvaneen julkisuuden myötä, koska nykypäivänä yhä useampi virkamieskohtaa esimerkiksi median edustajia. Tämä nähdään kuitenkin terveenä kehityksenä, koska avoimuuden ja julkisuuden nähdään vähentävän virkamiesten asemaa vallankäyttäjänä, koska valmistelun ja muun toiminnan läpinäkyys kasvaa. Siten virkamiesten valta ei näytä kasvaneen, kuten demokraatiapolitiikkaa arvostelleet ovat pelänneet (ks. Korvela 2012).

Kolmas ja viimeinen demokraatiakehityksen asettama vaatimus liittyy avoimuuteen, josta on tullut jonkilainen trendi-ilmiö länsimaiden hallinnoissa viime vuosina (OGP 2013). Keskeinen kysymys avoimuuskehityksessä näyttää olevan tiedon määrittelemiseen ja luokitteluun liittyvät haasteet. Tutkimuksessa käy ilmi, ettei virkamiehet välttämättä ole tietoisia käsittelemänsä materiaalin julkisuusasteesta, mistä johtuen asiakirjoja ja muuta tietoa ei välttämättä kovin helposti luovuteta. Tietoja saatetaan myös joskus pimittää tarkoituksellisesti, mikä johtuu usein tietämättömyydestä ja liiallisesta varovaisuudesta. Tämän lisäksi avoimuuteen vaikuttaa myös se, että harvoin keskeneräisiä asioista tiedotetaan tai keskustellaan, mikä myös osaltaan estää varhaisen kuulemisen toteutumista. Avoimuuteen liitetään myös riskejä, jotka koskevat pitkälti julkisuutta. Ensinnäkin pelätään, että yksittäisen virkamiehen sanomiset tulkitaan virallisiksi kannanotoiksi. Toiseksi pelätään myös mediassa saatua negatiivista julkisuutta, jota voidaan pitää yhtenä esteenä hallinnon avoimuuskehitykselle. Lisäksi korostetaan, ettei avoimuus riipu ainoastaan virkamiehestä, vaan paljolti myös päättäjistä, jotka saattavat kokea julkisuuden vaikeuttavan ja sekoittavan heidän päätöksentekoa.

Verkko-osallistumisen käytännöt

Tutkimuksesta nousee seuraavanlaisia huomioita koskien verkko-osallistumisen tilaa ministeriössä:

- osallistuminen pitkälti tiedottamista ja kuulemista
- kuullaan valmistelun loppuvaiheessa
- kuulemiskäytännöt vaihtelevia
- kuuleminen aktiivisten virkamiesten varassa

- tekniikka olemassa
- osaaminen, tuki ja resurssit puutteellisia
- seuranta ja arviointi puuttuvat

Tutkimuksesta käy ilmi se, että osallistumisen osalta menetelmät ovat pitkälti tiedottamiseen ja kuulemiseen liittyviä, mikä tarkoittaa sitä, ettei hallinnon ja kansalaisten välille synny varsinaista dialogia (ks. Macintosh). Tutkimuksesta käy myös ilmi, että kuuleminen tapahtuu usein vasta valmistelun loppuvaiheessa, mikä selittää lausuntomenettelyn suosiota (ks. OM 2013b, 49–54). Verkko-osallistumisen osalta tämä tarkoittaa sitä, että sen käyttömäärät ovat vielä varsin vähäisiä. Voidaan kuitenkin olettaa, että ensi vuoden puolella ilmestyvä sähköinen lausuntopalvelu nostaa verkko-osallistumisen käyttöastetta merkittävästi (ks. Osallistumisympäristö-hanke).

Tämän lisäksi kuulemiskäytännöt vaihtelevat suuresti, minkä katsotaan johtuva ministeriöiden rakentaasta ja autonomisuudesta sekä toimialojen eroista. Ministeriöiden autonomisuuden nähdään vaikeuttavan yhteisten toimintapojen syntymistä. Myös toimialaerot katsotaan vaikuttavan kuulemisen toimintapoihin, mikä noudattaa Ann Macintoshin havaintoa siitä, että kuulemisen kohderyhmä vaikuttaa merkittäväällä tavalla kuulemisen toteuttamiseen. Vaihtelevat toimintatavat vaikuttavat ainakin tiedon löydettävyyteen, jonka voidaan katsoa olevan osallistumisen kannalta avain asemassa, kuten Macintoshin viitekehyksestä voidaan nähdä. (Macintosh 2004, 2–3, 5)

Merkittävänä havaintona voidaan pitää myös sitä, että kuuleminen näyttää jäävän yksittäisten virkamiesten aktiivisuuden varaan. Syinä tähän nähdään ennen kaikkea kokonaiskoordinaation sekä erilaisten tukitoimien puute, mikä johtaa yksittäisten virkamiesten aseman korostumiseen kuulemisasioissa. Tämä johtaa myös siihen, että kuulemisen käyttö valmistelussa vähenee, koska kuuleminen riippuu paljolti virkamiehen omista kyvyistä ja uskalluksesta. Esimerkiksi erilaiset pelot kuulemiseen liittyen näyttävät johtuvan pitkälti yksittäisen virkamiehen roolin ja vastuun liiallisesta korostumisesta suhteessa ministeriöiden vastuuseen. Vastuunjaolla on siten merkitystä verkko-osallistumisen onnistumisessa, kuten Macintoshin viitekehyksestä huomataan (Macintosh 2004, 4).

Tutkimuksessa nousi esille havaintoja myös tekniikkaan, osaamiseen ja resurssointiin liittyen. Tärkeimpänä havaintona voidaan pitää sitä, että tekniikka näyttää olevan kunnossa. Ministeriöillä näyttää olevan riittävästi tarjolla erilaisia sähköisiä menetelmiä ja työkaluja, joskin niiden hyödyntämisessä saattaa ilmenetä jonkin ongelmia johtuen tiukoista tietoturvasäädöksistä. Erityisen tärkeänä koetaan hallinnon omien työkalujen ja palveluiden olemassaolo, minkä nähdään luovan tarvittavaa uskottavuutta ja turvallisuutta verkko-osallistumiseen. Tekniikka enemmän korostetaan

kuitenkin osaamisen ja resurssien merkitystä verkko-osallistumisen toteutumisen kannalta. Tärkeimpänä nähdään vuorovaikutusosaamisen kehittäminen sekä riittävää resurssointia kuulemisen hoitamiseen. Varsinkin erilaisten aikapaineiden sekä vuorovaikutustaitojen puuttumisen koetaan vaarantavan kuulemisen laatua. Kuulemisen laatu vaikuttaa kuitenkin merkittäväällä tavalla siitä saatavaan hyötyyn, minkä takia riittävä resurssointi niin työaikaan kuin osaamiseen korostuu.

Viimeinen huomio koskee seurantaan ja arviointiin liittyviä puutteita, jotka vaikuttavat esimerkiksi osaamisen kehittämiseen. Suomalaisen verkko-osallistumisen ja kuulemisen ongelmat näyttävät kiteytyvän seurannan ja arvioinnin puutteeseen. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, ettei näihin ilmiöihin liittyvää tietoa ole saatavilla, jolloin myös niiden kehittäminen vaikeutuu. Samalla myös potentiaalinen oppimismahdollisuus erilaisista hyvistä ja huonoista käytännöistä jää hyödyntämättä. Suomalaisen demokratiapolitiikan yhdeksi haasteeksi ollaankin määritelty juuri tietopohjan kartuttaminen (OM 2010a, 20). Tähän mielestäni olennaisesti liittyy myös verkko-osallistumiseen liittyvän seurannan ja arvioinnin parantaminen. Macintoshin mukaan erityisen tärkeää on luoda yhteiset mittarit (Macintosh 2004, 6), jotka tämän tutkimuksen perusteella vielä puuttuvat.

Edellä sanotun perusteella voidaan vastata tutkimuskysymykseen *Millainen on ministeriöiden verkko-osallistumisen tila tällä hetkellä?*, että tila näyttäytyy tällä hetkellä ennen kaikkea sekavalta. Kokonaiskoordinaation (tavoite, toimintamallit, strategiat jne.), resurssoinnin (työaika), osaamisen (vuorovaikutustaidot) sekä erilaisten tukitoimintojen puute näyttäisi vaikuttavan merkittäväällä tavalla toimintatapojen vaihtelevuuteen sekä yksittäisten virkamiesten roolin korostumiseen. Vielä enemmän tilanteeseen vaikuttaa se, ettei siitä olla edes tietoisia puutteellisen seurannan ja vaikutusten arvioinnin takia. Kuulemisen ja avoimuuden näkökulmasta tätä voidaan pitää ongelmallisena, koska edellä mainitut ongelmat vaikuttavat merkittäväällä tavalla osallistumisen laatuun ja sitä kautta myös vaikuttavuuteen, ja mikäli niiden kehittymistä ei seurata, ei toimintaa myöskään voida kehittää järjestelmällisesti. Siten, vaikka tekninen taso oltaisiinkin saavutettu tai saavuttamassa, verkko-osallistumisen tila näyttää edelleenkin välttävältä juuri toimintatapoihin ja -kulttuuriin liittyvien ongelmien takia, mikä vaikuttaa olennaisesti verkko-osallistumisen kehittymiseen.

Verkko-osallistumisen jalkauttaminen

Tutkimuksen perusteella verkko-osallistumisen jalkauttamiseen vaikuttavat merkittävimmin seuraavat tekijät:

- asenne ja motivaatio
- johtaminen
- prosessit, toimintavat ja työnkuva
- muutospaine ja muutos

Tutkimuksen mukaan asenne- ja motivaatiotekijät vaikuttavat virkamiesten halukkuuteen käyttää verkko-osallistumista valmistelussa. Asenteeseen näyttää ainakin vaikuttavan ylimielinen suhtautuminen kansalaisiin, mikä osaltaan johtuu virkamiesten asiantuntija-aseman korostumisesta (ks. Pollit 2003). Tähän liittyen, virkamiehet pelkäävät esimerkiksi kuulemisesta saatavan hyödyn olevan tarvittavaan panostukseen nähden vähäinen. Asennoitumiseen vaikuttaa usein myös kielteinen suhtautuminen oman työkuvan muuttumiseen, kuten Burke huomauttaa (Burke 2002, 207–208). Asenteen lisäksi myös virkamiesten motivaation puute näyttää vaikuttavan merkittäväällä tavalla verkko-osallistumisen jalkautumiseen ministeriöissä. Motivaatioongelmat nähdään ensisijaisesti syntyvän kannustuksen ja arvostuksen puutteesta kuulemiseen liittyvissä asioissa (ks. Burke 2002, 207–209). Havaintoa näyttää tukevan vuonna 2008 tehty asennetutkimusta, jonka perusteella virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumisen hyödyntämiseen ja kansalaisten kuulemiseen oli päällisin puolin positiivinen (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008).

Edelliseen liittyen johtajien ja johtamisen asema korostui jalkauttamistyössä. Burken mukaan johtamista tavataankin kaikilla organisaation tasoilla, ja sen tärkeys vain korostuu organisaatimuutoksessa (Burke 2002, 205–206). Tutkimuksen valossa ministeriöissä on löydettävissä kolme eri johtamisen tasoa, jotka ovat poliittinen johtaminen, ministeriön johtaminen sekä osasto- ja yksikköjohtaminen. Näillä kaikilla tasoilla on oma roolinsa verkko-osallistumisen jalkauttamisessa. Poliittisen johdon rooli ja tuki nähtiin merkittävänä enne kaikkea siitä syystä, että sen ollaan voitu katsoa käynnistäneen ja tarjonneen edellytykset demokradiapoliittisille muutoksille. Esimerkiksi Matti Vanhasen hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalla katsotaan olleen suuri rooli suomalaisen demokradiapoliitiikan kehityttymisessä. Toinen johtamisen taso eli ministeriön johtaminen nousee tärkeään asemaan ennen kaikkea ministeriöissä tapahtuvan muutoksen koordinoimisen ja ajamisen näkökulmasta. Ministeriön johdolta kaivataan ennen kaikkea esille tuloa, esimerkkinä olemista sekä sitoutumista verkko-osallistumiseen liittyvien toimintatapojen ja -kulttuurin jalkauttamisessa. Ministeriön johdon tulee ennen kaikkea toimia muutoksen airueena (ks. Burke 2002, 205). Ministeriön ylimmän johdon jälkeen keskeiseen asemaan nousevat osastojen ja yksiköiden johtajat, toisin sanoen esimiehet, jotka määrittelevät ja johtavat käytännötyötä ministeriöissä. Tutkimuksen perusteella heidän asemansa on erittäin merkittävä, jopa kaikkein merkittävin, verkko-osallistumisen jalkauttamisessa osaksi käytännön

toimintaa ja työtä. Kysymys on pitkälti esimiesten kyvystä ja tahdosta nostaa kuulemiseen ja verkko-osallistumiseen liittyvät toimintatavat osaksi yksiköidensä ja osastojensa virkamiesten toimintatapoja (ks. Burke 2002, 204–206). Tutkimuksessa käy myös ilmi, että tällä hetkellä juuri osasto- ja yksikköpäälliköiden koetaan jarruttavan kehitystä.

Kolmas tekijä jalkauttamisessa liittyy verkko-osallistumiskäytäntöjen saamiseksi osaksi ministeriöiden prosesseja ja toimintatapoja sekä virkamiesten työkuvaan. Esille nousee erilaisia transaktionaalisia tekijöitä (ks. Burge 2002, 203), jotka vaikuttavat jalkauttamiseen ministeriöiden käytännön tasolla. Näitä ovat tutkimukseni mukaan esimerkiksi tehdyt työsopimukset ja työnkuvat, ohjeistukset, osastojen ja yksikköjen toimintatavat, valvontaan ja seurantaan liittyvät ohjaus- ja palkitsemisjärjestelmät sekä erilaiset resurssitekijät. Yhtenä keskeisenä havaintona voidaan pitää sitä, että virkamiesten työnkuva ei tällä hetkellä kohtaa kuulemisen vaatimuksia, mikä on omiaan heikentämään toimintatapojen muuttumista ministeriöissä, kuten Burkea mukaillen voidaan esittää (Burke 2002, 207). Tutkimuksen mukaan ongelmat johtuvat pitkälti siitä, ettei kuulemiseen liittyvää osaamista, kuten vuorovaikutustaitoja, arvioida osana virkamiehen ammattitaitoa. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan jatkossa tulee kiinnittää enemmän huomioita kuulemiseen liittyvien työtehtävien integroimiseen osaksi valmistelevien virkamiesten työnkuvaan, jotta kuuleminen ei jää yksittäisten virkamiesten harteille. Varsinkin johtamiskäytännöillä katsotaan tässä kohtaa olevan olennaista merkitystä. Tiukkojen määräysten sijaan asiantuntijat painottavat motivaation ja tuen merkitystä, koska pakon ja erilaisten minimivaatimusten nähdään huonontavan kuulemisen laatua. Tähän liittyen erilaisten kuulemista ja virkamisten suoriutumista parantavien tuki-, ohjaus- ja palkitsemisjärjestelmien tarvetta korostetaan. Tutkimuksen mukaan näissä havaittujen puutteiden voidaan katsoa kertovan kuulemisen asemasta ministeriöissä. Burken organisaatiomallin näkökulmasta näyttääkin siltä, että kuulemisen ja verkko-osallistumisen asema ministeriöissä on varsin marginaalinen (Burke 2002, 207).

Viimeinen jalkauttamiseen vaikuttava tekijä tutkimukseni mukaan on ministeriöissä tapahtuva organisaatiomuutos. Paine muutokselle näyttää tulevan ministeriöiden ulkopuolelta, esimerkiksi erilaisten järjestöjen ja kansainvälisen yhteistyön kautta. Tämä osaltaan osoittaa myös sen, että muutos liittyy suurempaan muutokseen edustuksellisen demokratian tilassa (ks. Dalton 1996, 277–283). Siten muutos koskettaa ja vaikuttaa ministeriöiden toimintaan kaikilla tasoilla, kuten tutkimuksesta käy ilmi. Erityisesti se koskettaa ministeriöiden organisaatiokulttuuria, jonka voidaan katsoa olevan merkittävässä asemassa toimintatapojen syntyemisessä ja muotoutumisessa johtamisen ja asetettujen tavoitteiden lisäksi. Tutkimuksen perusteella muutoksessa tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota ministeriöiden toimintakulttuurin muuttamiseen, eli revolutiiviseen

muutokseen. Nykyisellään muutosta voidaan nimittäin kuvata lähinnä evolutiiviseksi, koska muutoksen odotetaan tapahtuvan nuorempien virkamiesten toimesta ikään kuin automaattisesti. Tämä asettaa kuitenkin ongelman organisaatiokulttuurin näkökulmasta, sillä nuorten virkamiesten voidaan ajatella omaksuvan vanhemmilta virkamiehiltä juuri kulttuurisia tekijöitä, vaikka he olisivatkin tekniseltä tasoltaan taitavampia ja rohkeampia. Burken muutosta kuvaavan organisaatiomallin näkökulmasta voidaankin esittää, että muutoksen evolutiivisuus selittää pitkälti myös verkko-osallistumiskehityksen painottumisen teknisiin ulottuvuuksiin. (ks. Burke 2002, 201–202.) Tutkimuskysymykseen *Miltä verkko-osallistumiskehitys näyttäätyy ministeriöiden ja virkamiesten näkökulmasta?* voidaan vastata, että ministeriöiden ja virkamiesten näkökulmasta kehitys on hidasta ja teknistä eli muutos on luonteeltaan evolutiivista, jossa korostuu sukupolvien eroihin ja teknologiaan liittyvät muutostekijät. Tutkimuksen valossa kehityksen kuitenkin tulisi olla ennen kaikkea kulttuurista ja siten luonteeltaan revolutiivista, mikäli asetettujen demokratiapoliittisten tavoitteiden halutaan täyttyvän kaikilta osin.

Siten viimeiseen, vastaamatta olevaan tutkimuskysymykseen *Mihin asioihin aineiston valossa tulisi tulevaisuudessa kiinnittää huomiota, mikäli demokratiapolitiikalle asetetut tavoitteet verkko-osallistumisen kohdalta halutaan saavuttaa?* voidaan vastata, että keskeisimmät tekijät, johon tulisi kiinnittää jatkossa enemmän huomiota, liittyvät ennen kaikkea organisaatioiden johtamiseen, esimiestyöskentelyyn sekä kuulemiseen liittyvien toimintatapojen integrointiin osaksi eri ohjausjärjestelmiä. Näillä katsotaan olevan eniten vaikutusta verkko-osallistumisen jalkauttamisessa ja uudenlaisen toimintakulttuurin syntyemisessä. Burken mukaan juuri johtamisella ja erilaisilla ohjaus- ja palkitsemisjärjestelmillä on suurin vaikutus organisaatiokulttuuriin eli tässä tapauksessa demokratiahallintoon (Burke 2002, 206–207), joka on toinen keskeinen demokratiapoliittinen tavoite verkko-osallistumisen näkökulmasta (ks. luku 2.1. ja OM 2010a).

6.2. Tutkimustulosten ja toteutuksen arviointia

Tutkimustulokset näyttävät noudattelevan osaltaan aikaisemman tutkimuksen tuloksia, mutta tuovat aikaisempaa laajemmalla ja syvällisemmällä tasolla esille verkko-osallistumiskehitykseen liittyvien muuttujien vaikutuksia julkishallinnon prosesseihin ja sen virkamiehiin, ja vastaavat siten aikaisemmassa tutkimuksessa esitettyihin menetelmä ja näkökulma haasteisiin (ks. Medaglia 2012; Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008; Medaglia 2007). Vertaan vielä tutkimukseni havaintoja aikaisempiin tutkimustuloksiin ja arvioin samalla tarkemmin tutkimuksessa tehtyjen

valintojen onnistumista. Helpottaakseni vertailua ja arviointia olen koonnut alla olevaan taulukkoon (taulukko 2.) tässä tutkimuksessa esille nousseet havainnot.

Taulukko 2. Ministeriöiden verkko-osallistumiskehitykseen vaikuttavat tekijät teemoittain.

Teemat	Demokratiapoliittinen kehittäminen	Demokratiakehityksen vaatimukset	Verkko-osallistumiskäytännöt	Verkko-osallistumisen jalkauttaminen
Löydökset	kehittämisen hitaus ja teknisyys kehittämisen projektimaisuus ja ohjelmallisuus edustuksellisen järjestelmän ja uusien menetelmien suhde	kumppanuuden ja verkostomaisuuden korostuminen virkamiehen aseman muuttuminen avoimuus	osallistuminen pitkälti tiedottamista ja kuulemista kuullaan valmistelun loppuvaiheessa kuulemiskäytännöt vaihtelevia kuuleminen aktiivisten virkamiesten varassa tekniikka olemassa osaaminen, tuki ja resurssit puutteellisia seurannan ja arvoinnin puuttuminen	asenne ja motivaatio johtaminen osaksi toimintatapoja ja työnkuvaa muutospaine ja muutoksen luonne

Ensimmäisen teeman eli demokratiapoliittisen kehittämisen osalta esille nousivat sellaiset asiat kuin kehittämiseen liittyvä hitaus ja teknisyys, projektimaisuus ja ohjelmallisuus sekä edustuksellisen järjestelmän ja uusien menetelmien suhteeseen liittyvät tekijät. Tarkastelemani aikaisemat tutkimukset eivät näytä käsittelevän tätä teemaa. Tutkimuksista löytyy vain yksi havainto, joka voidaan yhdistää demokratiapoliittiseen kehittämiseen. Jeffrey S. Lubbersin sähköiseen lainvalmisteluun liittyvässä kyselytutkimuksessa nousi esille havaintoja kehityksen teknisestä painotuksesta. Tutkimuksessa ei kuitenkaan yhdistetä havaintoja laajempaan kehitykseen, vaan tekniikkaa käsitellään lähinnä toimivuuden näkökulmasta. (Lubbers 2012.)

Toiseen teemaan eli Demokratiakehityksen vaatimukseen liittyviä havaintoja on käsitelty kahdessa tutkimuksessa (Lubbers 2012; Panapoulou, Tambouris & Konstantinos 2010). Tutkimuksissa nousevat esille avoimuuteen ja verkostomaisuuteen liittyvät havainnot. Avoimuudesta nousee ilmi, että virkamiehet suhtautuvat lähtökohtaisesti positiivisesti hallinnon avoimuuteen. Esimerkiksi Lubbersin kyselytutkimuksessa lainvalmistelijat pitivät hyvänä, että valmisteluun liittyvät materiaalit ovat saatavilla entistä helpommin verkosta. Tekniikan nähtiin kuitenkin parantavan avoimuutta vain siinä merkityksessä, että aikaisemmin hankalasti saatavilla olleet dokumentit

saadaan tekniikan myötä helpommin esille. (Lubber 2012.) Havainto noudattaa pitkälti tämän tutkimuksen havaintoa siitä, että tekniikka on avoimuuden näkökulmasta vain asioita mahdollistava tekijä. Lubbers ei tutkimusasetelmasta johtuen kuitenkaan käsittele avoimuuteen ja tekniikkaan liittyvää kysymystä sen tarkemmin, kuten esimerkiksi tässä tutkimuksessa esille nostettujen avoimuuteen liittyvien haasteiden ja kehityksen näkökulmasta. Avoimuuden lisäksi demokratiakehityksessä esille nousee myös verkostomaisuuteen liittyvät havainnot. Eleni Panopoulou, Efthimios Tambouris ja Konstantinos Tarabanis nostavat tutkimuksessaan esille, että julkishallinnon organisaatioiden näkökulmasta yksi keskeinen haaste on yksiköiden välinen kommunikaatio (Panapoulou, Tambouris & Konstantinos 2010). Tämä noudattaa pitkälti tässä tutkimuksessa tehtyä havaintoa verkostomaisuuden haasteista sekä niiden vaikutuksista organisaatioiden toimintaan. Heidän tutkimuksessa havaintoa ei kuitenkaan liitetä osaksi laajempaa kulttuurista kehitystä, kuten tässä tutkimuksessa ollaan tehty (Panapoulou, Tambouris & Konstantinos 2010). Siten kommunikaatio-ongelmat näyttäytyvät heidän tutkimuksensa valossa pikemmin, Burken organisaatiomallia mukaillen, transaktionaalisilta kuin transformaalisilta tekijöiltä, kun taas oman tutkimuksen kannalta niiden lähtökohdat ovat ennemminkin organisaatiokulttuurisia eli transformaalisia.

Kolmannesta teemasta eli verkko-osallistumiseen liittyvistä käytännöistä löytyy useampia havaintoja. Seuraavat havainnot nousevat esille läpikäydyistä tutkimuksista: dialogin puute, osallistumisen jääminen pitkälti tiedottamiseen ja kuulemiseen, resurssikysymykset, osaamisen puute sekä tekniikkaan liittyvät kysymykset. Osallistumiseen tasoon liittyviä huomioita nousee esille kolmessa tutkimuksessa. Näiden tutkimusten keskeinen havainto on se, että verkko-osallistumisen osallistumistaso näyttää pysyvän tiedottamisen ja kuulemisen tasolla. (Panapoulou, Tambouris & Konstantinos 2010; Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008; Medaglia 2007). Nämä täsmäävät tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen kanssa. Siten voidaan todeta, ettei verkko-osallistuminen näytä synnyttävän aktiivista osallistumista ja dialogia hallinnon ja kansalaisten välillä. Tutkimukset eivät kuitenkaan käsittele ilmiöön vaikuttavia syitä sen laajemmalti kuin toteamalla niiden mahdollisesti johtuvan institutionaalisista ja organisaationaalisista syistä. (ks. Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008; Medaglia 2007) Näitä syitä ei kuitenkaan eritellä tai tarkastella sen tarkemmin, kuten tässä tutkimuksessa ollaan tehty.

Osallistumisen tasoon liittyvien huomioiden lisäksi tutkimukset nostavat esille huomioita resursseista, osaamisesta sekä tekniikasta. Resurssit nähdään keskeisenä tekijänä verkko-osallistumisen käyttöönotolle. Verkko-osallistumisen katsotaan vievän resursseja, mikä taas

vaikuttaa käytön yleisyyteen. Esimerkiksi Medaglia nostaa esille tutkimuksessaan italialaisten kuntien verkko-osallistumisdiffuusiosta, että kuntien taloudelliset resurssit näyttävät vaikuttavan merkittäväällä tavalla verkko-osallistumisen hyödyntämiseen (Medaglia 2007). Myös sähköistä lainvalmistelua tarkastelleessa tutkimuksessa nousee esille huomioita resursseihin liittyen. Lainvalmistelijat näyttävät nimittäin suhtautuvan negatiivisesti verkko-osallistumisen kustannuksiin. (Lubbers 2012.) Sekä Lubbersin että Medaglian huomiot noudattelevat joiltain osin tässä tutkimuksessa tehtyjä huomioita. Suurin ero tulee siitä, että he lähestyvät resurssikysymystä pitkälti taloudellisesta näkökulmasta, joilloin esimerkiksi tässä tutkimuksessa esille nousseet muut resurssitekijät (esim. aika) ja niihin vaikuttavat kulttuuriset tekijät (esim. resurssien taakse piiloutuminen) jäävät havaitsematta. Osaamisen ja tekniikan osalta taas esille nousevat sellaiset asiat kuin virkamiesten huonot tietotekniset taidot ja tekniikkaan liittyvät ongelmat. Tekniikan osalta varsinkin sähköisten menetelmien monimutkaisuuteen ja hajanaisuuteen sekä tietoturvaan liittyvät ongelmat näyttäisivät puhuttavan virkamiehiä. (Lubbers 2012) Lubbersin kyselytutkimuksen tulokset noudattavat osaltaan tämän tutkimuksen havaintoja. Tuloksista jää kuitenkin epäselväksi esimerkiksi se, että johtuvat tekniikkaan liittyvät ongelmat puhtaasti tekniikasta vai liittyykö negatiivinen suhtautuminen pelkoon, epäluuloon ja osaamattomuuteen, kuten tässä tutkimuksessa käy ilmi. Osaamiseen liittyvät kysymykset eivät myöskään ainoastaan liity tekniikkaan, vaan myös vuorovaikutusosaamiseen. Samankaltaiseen arvioon näyttäisivät päätyvän myös Matikainen, Talvitie-Lamberg ja Kunnas verkko-osallistumiseen liittyvässä asennetutkimuksessaan (Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008).

Neljäs tutkimuksessani havaittu teema käsittelee verkko-osallistumisen jalkauttamista. Tutkimukseni mukaan keskeiset tekijät jalkauttamisessa liittyvät virkamiesten asenteisiin, motivaatioon ja työnkuvaan, ministeriöiden johtamiseen ja toimintatapoihin sekä muutoksen luonteeseen. Aikaisemmasta tutkimuksesta löytyy havaintoja ainakin johtamiseen, asenteisiin ja prosesseihin liittyen. Tutkimukset korostavat johtamisen ja johtajien roolia, mikä noudattaa tämän tutkimuksen havaintoja. Eroa syntyy jälleen kerran analysoinnin tarkkuudessa. Siinä missä aikaisempi tutkimus tyytyy toteamaan johtamisen olevan tärkeässä roolissa, päästään tässä tutkimuksessa asetetta syvemmillä johtamiseen liittyvissä tekijöissä. Eleni Panopoulou, Efthimios Tambouris ja Konstantinos Tarabanis (2010) käsittelevät kyllä tutkimuksessaan johtamista hieman tarkemmin, mutta tarkastelutaso jää johtamisen (management) ja johtamiskäytäntöjen (management practices) tasolle, joilloin tässä tutkimuksessa esille nousseet muutosjohtamiseen ja johtajuuteen (leadership) liittyvät tekijät jäävät kokonaan huomioimatta (ks. Burke 2002, 205–206).

Aikaisemman tutkimuksen asenteisiin ja prosesseihin liittyvät huomiot korostavat, kuten edelläkin, pitkälti samoja asioita kuin tässä tutkimuksessa on nostettu esille. Ensimmäinen huomio on se, että päällisin puolin asenteet ja suhtautuminen näyttävät olevan virkamiehillä verkko-osallistumisen suhteen positiivisia (Lubbers 2012; Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008). Matikaisen, Talvitie-Lambergin ja Kunnaksen (2008) mukaan johtajien asenteet näyttävät olevan kuitenkin hieman kielteisempiä kuin rivivirkamiesten, mikä osaltaan näkyy myös tämän tutkimuksen johtajuuteen ja johtamiseen liittyvissä havainnoissa. Asenteiden nähdään vaikuttavan halukkuuteen harjoittaa verkko-osallistumista (Panapoulou, Tambouris & Konstantinos 2010), mutta niiden vaikutusta esimerkiksi motivaatioon ei kuitenkaan tarkastella sen tarkemmin. Siten johtajien asenteiden ja virkamiesten motivaation välistä yhteyttä ei olla käsitelty aikaisemmassa tutkimuksessa. Prosessien näkökulmasta taas aikaisemman tutkimuksen havainnot viittaavat siihen, että tällä hetkellä verkko-osallistuminen on vielä pitkälti prosesseista irrallista toimintaa, ja, että tähän ongelmaan tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomioita (Lubbers 2012; Panapoulou, Tambouris & Konstantinos 2010). Prosessien tarkastelu jää näissä tutkimuksissa kuitenkin pinnalliselle tasolle, eikä niissä esimerkiksi mainita konkreettisia prosesseja, joihin tulisi kiinnittää erityistä huomioita, kuten esimerkiksi tässä tutkimuksessa esille nostettuihin ohjaus- ja seurantaprosesseihin.

Kuten nähdään, tutkimukseni on pysytnyt käsittelemään verkko-osallistumiseen liittyviä tekijöitä huomattavasti laajemmalla ja syvällisemmällä tasolla kuin aikaisemmat tutkimukset. Tämä osoittaa, että tehdyt menetelmä- ja viitekehysvalinnat ovat onnistuneet. Toisaalta samankalaiset havainnot aikaisemman tutkimuksen kanssa myös osoittavat tutkimuksen tulosten olevan valideja. Näin ollen tutkimukseni voidaan katsoa jatkavan aikaisemman tutkimuksen jalanjäljillä syventäen kuitenkin tietouttamme hallinnon verkko-osallistumiskehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Siten tutkimuksen alussa asetetun tavoitteen, tuottaa organisaatiokulttuurin paremmin huomioivaa tutkimustietoa verkko-osallistumisesta, voidaan katsoa täyttyneen. Alla olevaan taulukkoon olen vielä listannut kaikki edellä läpikäytyjen tutkimusten huomiot, jotta niiden samankaltaisuudet ja erot suhteessa omaan tutkimukseeni nousevat paremmin esille.

Taulukko 3. Verkko-osallistumistutkimusten keskeiset löydökset hallinnon verkko-osallistumiskehitykseen vaikuttavista tekijöistä.

Tutkimukset*	Demokratiapoliittinen kehittäminen	Demokratiakehityksen vaatimukset	Verkko-osallistumiskäytännöt	Verkko-osallistumisen jalkauttaminen
Tämä tutkimus	kehittämisen hitaus ja teknisyys kehittämisen projektimaisuus ja ohjelmallisuus edustuksellisen järjestelmän ja uusien menetelmien suhde	kumppanuuden ja verkostomaisuuden korostuminen virkamiehen aseman muuttuminen avoimuus	osallistuminen pitkälti tiedottamista ja kuulemista kuullaan valmistelun loppuvaiheessa kuulemiskäytännöt vaihtelevia kuuleminen aktiivisten virkamiesten varassa tekniikka olemassa osaaminen, tuki ja resurssit puutteellisia seurannan ja arvoinnin puuttuminen	asenne ja motivaatio johtaminen osaksi toimintatapoja ja työnkuvaa muutospaine ja muutoksen luonne
Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas (2008)			dialogin puute viestintä- ja vuorovaikutuskäytäntöjen puute	johtaminen institutionaaliset ja teknologiset tekijät asenne
Rony Medaglia (2007)			osallistuminen pitkälti tiedottamista ja kuulemista resurssit	
Panapoulou, Tambouris & Tarabanis (2010)		avoimuus verkostomaisuuden haasteet	dialogin puute	johtaminen prosessit asenne (sitoutuminen)
Lubbers (2012)	kehityksen teknisyys	avoimuus	osaaminen resurssit tekniikka	asenne prosessit

* Tutkimukseni on ainoa joukossa oleva haastattelututkimus. Muut tutkimukset ovat kyselytutkimuksia tai perustuvat muuten kvantitatiiviselle aineistolle.

Kuten yllä olevasta taulukosta voidaan nähdä, tutkimuksessa ollaan onnistuttu kuvaamaan aikaisempaa tarkemmin verkko-osallistumiseen liittyviä organisaatiokulttuurisia muuttujia ja niiden taustoja. Varsinkin demokratiapoliittiseen kehittämisen ja yleisen demokratiakehityksen vaikutuksista verkko-osallistumiseen näyttää olevan varsin vähän aikaisempaa tietoa. Ratkaisevat tekijät onnistumiselle ovat olleet oikeanlainen menetelmävalinta, joka mahdollisti aikaisempaa

laadukkaamman²⁰ aineiston keräämisen, että aikasempaa monipuolisempi viitekehys, jossa verkko-osallistuminen liitetään osaksi laajempaa demokratiakehitystä ja hallinnon muutosta. Siten voidaan ehdottaa, että jatkossa Macintoshin verkko-osallistumisviitekehystä tulisi kehittää paremmin organisaatioiden tutkimiseen soveltuvaksi. Perustelen tarvetta sillä, että nykyisellään Macintoshin viitekehysten näkökulma on liian projektisidonnainen eikä sillä sitten voida tarkastella laajempaa organisatorista kehitystä, joka tämän tutkimuksen perusteella kuitenkin viime kädessä määrittelee verkko-osallistumisen aseman ja onnistumisen niin yksittäisenä kuulemismenetelmänä kuin laajempaan demokratiapoliittiseen tavoitteena. Tämän tutkimuksen perusteella viitekehyksessä tulisi ainakin huomioida demokratiapoliittiseen kehittämiseen, hallinnon demokratiakehitykseen sekä verkko-osallistumiskäytäntöihin ja jalkauttamiseen liittyvät tekijät.

Lopuksi voidaan sanoa, että tutkimukseni on nostanut esille tarpeen tutkia verkko-osallistumista ja osallistumiseen liittyviä kysymyksiä entistä tarkemmin myös organisaatioiden ja niiden kehittymisen näkökulmasta. Jatkotutkimuksen kannalta olisikin mielenkiintoista tarkastella ministeriöissä tapahtunutta verkko-osallistumiskehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä pidemmällä aikavälillä. Näin päästäisiin käsiksi siihen, miten ja missä määrin tässä tutkimuksessa esille nousseet muutujat ovat vaikuttaneet verkko-osallistumisen kehittämiseen. Samalla luotaisiin perustaa seurantatutkimuksella, joka hyödyttäisi niin tieteellisiä kuin hallinnollisia toimijoita.

6.3. Johtopäätökset

Demokratiapolitiikassa ja siihen liittyvässä hallinnon avoimuus- ja kumppanuuskehityksessä ei ole pelkästään kysymys kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisesta, vaan myös hallinnon kehittämisestä, kuten tässä tutkimuksessa on osoitettu. Tutkimukseni valossa demokratiapoliittisessa kehityksessä on kysymys syvällisemmästä paradigman muutoksesta, jossa hallinnon toimintaa joudutaan uudelleen arvioimaan ja organisoimaan ei pelkästään tehokkuuden, vaan myös legitimitetin näkökulmasta (vrt. Pollit 2003). Siten demokratiapoliittiset ongelmat eivät ratkea ainoastaan uusien osallistumistapojen tai -menetelmien luomalla, vaan ennen kaikkea muokkaamalla sitä toimintaympäristöä, jossa niitä tulisi käyttää.

²⁰ Aikasemmat tutkimukset ovat pitkälti kvantitatiivisia kyselytutkimuksia. Tutkimuskirjallisuudessa on tuotu esille tarve laadullisemmalla tutkimuksella (ks. Medaglia 2012; Matikainen, Talvitie-Lamberg & Kunnas 2008; Medaglia 2007). Asiantuntijahaastattelua voidaan pitää hyvänä kvalitatiivisena menetelmänä, jolla tutkia myös jatkossa verkko-osallistumista varsinkin julkishallinnon organisaatioiden ja virkamiesten näkökulmasta. Myös haastatteluaineistojen ja kyselyaineistojen rinnakkaiskäyttöä eli aineisto- ja menetelmätriangulaatiota tulee jatkossa lisätä.

Tutkimukseni perusteella verkko-osallistumiskehitystä hallinnon näkökulmasta määrittää ennen kaikkea epäsuhta teknisen ja kulttuurisen kehityksen välillä. Siinä missä tekniseen kehitykseen näytetään panostettavan jää kehitykseen liittyvä organisaatiokulttuurinen puoli vähemmälle huomiolle. Tästä näyttää seuraavan tutkimukseni mukaan se, että verkko-osallistumiseen liittyvät toimintatavat ja menetelmät jäävät irrallisiksi eivätkä siten integroidu hallinnon prosesseihin tai virkamiesten toimintatapoihin. Tämä asettaa kysymyksen uusien toimintatapojen mielekkyydestä ja vaikutuksista demokratialle. Kuten demokrationpolitiikkaa kritisoineet tahot nostavat esille, huonosti toteutetut demokrationpoliittiset toimet voivat parantamisen sijaan huonontaa demokration tilaa (Korvela 2012). Näennäisdemokratiaan ajautumisesta on tutkimukseni valossa olemassa alustavia viitteitä, jotka tulee huomioida entistä tarkemmin demokrationpolitiikassa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö edustuksellista järjestelmää voida kehittää. Päinvastoin, edustuksellisen järjestelmämme kehittämisen tulee olla nykyistä aktiivisempaa ja uskaliaampaa, koska kehitykselle on myös kysyntää kansalaisten keskuudessa, kuten esimerkiksi kansalaisaloitteen suosio osoittaa. Tässä kehityksessä verkko-osallistumisella voi olla merkittäväkin rooli.

Täten sekä hallinnon työssä että tutkimuksessa tulee kiinnittää jatkossa enemmän huomioita verkko-osallistumisen organisaatiokulttuurisiin tekijöihin kuten johtajuuteen ja toimintatapoihin. Näin varmistetaan, ettei kehitettävistä työkaluista ja menetelmistä tule vaikutukseltaan suutareita, vaan pikemminkin pommeja, jotka herättäisivät kansalaisissa poliittista aktiivisuutta, joka näyttäisi olleen viimeisten parin vuosikymmenen ajan hukassa (ks. Borg 2013a).

Lähteet

Aalto-Matturi, Sari (2010). Democracy Policy in Finland. Teoksessa Ahokas, Laura, Tykkyläinen, Saira & Wilhelmsson, Niklas (toim.), *Participating Participation. Exchanging Good Practices for the Promotion of an Active Citizenship in the European Union*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Ahokas, Laura, Tykkyläinen, Saira & Wilhelmsson, Niklas (2010). *Miten hallinto voi edistää yhteiskunnallista osallistumista? Esimerkkinä oikeusministeriön demokratiatyö*. *Politiikka* (52:3), 241–249.

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010). *Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä*. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2002). *eGovernment. eGovernment-alan tutkimuksen ja opetuksen kehittäminen Tampereen yliopistossa*. Tietoyhteiskuntainstituutti raportteja 1/2002. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Bengtsson, Åsa & Christensen, Henrik Serup (2012). *The Political Competence of Internet Participants – Evidence from Finland*. Teoksessa Loader, Brian & Mercea, Dan (toim.), *Social Media and Democracy: Innovations in Participatory Politics*. London: Routledge.

Borg, Sami (2013a). *Demokratia ja seuranta*. Teoksessa Borg, Sami (toim.) *Demokratiaindikaattorit 2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013*. Helsinki: oikeusministeriö. ss. 171–177.

Borg, Sami (toim.) (2013b). *Demokratiaindikaattorit 2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013*. Helsinki: oikeusministeriö.

Borg, Sami (toim.) (2012). *Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012*. Helsinki: oikeusministeriö.

Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (2009a). *Johdanto*. Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit yleisdemokratiassa: eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press. ss. 13–27.

Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (2009b). *Eduskuntavaalit yleisödemokratian aikakaudella*. Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit yleisö demokratiassa: eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press. ss. 357–380.

Borg, Sami & HeikkiPaloheimo (toim.) (2009c). *Vaalit yleisö demokratiassa: eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press.

Burke, W. Warner (2002). *Organizational Change: Theory and Practice*. Foundation for Organizational Science. London: Sage Publications.

Burke, W. Warner & Litwin, George H. (1992). *A Causal Model of Organizational Perfomance and Change*. *Journal of Management* (18:3), 523–545.

Coleman, Stephen (2003). *The Future of the Internet and Democracy Beoynd Metaphors, Towards Policy*. Teoksessa OECD, *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*. ss. 143–162.

Dalton, Russel J. (1996). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New Jersey: Chatham House Publishers Inc.

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

Freschi, Anna Carola, Medaglia, Rony & Nørdjerg, Jacob (2009). *A Tale of Six Countries: eParticipation Research from an Administration and Political Perspective*. Teoksessa Macintosh, Ann & Tambouris, Efthimios (toim.), *ePart (LNCS 5694)*, 1–11. Heidelberg: Springer.

Grönlund, Kimmo & Setelä, Maija (2002). *ICTs and Transformations of Democracy*. Turku: Department of Political Science, Åbo Akademi University Occasional Papers Series Nr 17/2002.

Grönlund, Åke (2009). *ICT Is Not Participation Is Not Democracy – eParticipation Development Models Revisited*. Teoksessa Macintosh, Ann & Tambouris, Efthimios (toim.), *ePart (LNCS 5694)*, 12–23. Heidelberg: Springer.

HARE. *Valtioneuvoston hankerekisteri – HARE*, <<http://www.hare.vn.fi/>>, luettu 29.11.2013.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2009). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.

Korteland, Victoria & Bekkers, Victor (2007). *Diffusion of E-government innovations in the Dutch public sector: The case of digital community policing*. *Information Polity* (12), 139–150.

Korvela, Paul-Erik (2012). *Uudet osallistumistavat saattavat heikentää demokratiaa*. Saatavissa: <<http://www.politiikasta.fi/article/uudet-osallistumisen-tavat-saattavat-heikentaa-demokratiaa>>, luettu 1.11.2013.

Kuula, Arja & Tiitinen, Sanni (2010). *Eettiset kysymykset ja haastattelujen jatkokäyttö*. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Macintosh, Ann, Coleman, Stephen & Schneeberger Agnes (2009). *eParticipation: The Research Gaps*. Teoksessa Macintosh, Ann & Tambouris, Efthimios (toim.), *ePart (LNCS 5694)*, 1–11. Heidelberg: Springer.

Macintosh, Ann (2004). *Characterizing E-Participation in Policy-Making*. *Proceeding of the 37th International Conference on System Sciences*, 117–126.

Macintosh, Ann (2003). *Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process*. Teoksessa OECD, *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*. ss. 19–142.

Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2002). *Äänettömät yhtiömiehet. Tutkimus osallistumisesta vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin*. *Vaalit 2002:1*. Helsinki: Tilastokeskus.

Matikainen, Janne, Talvitie-Lamberg, Karoliina & Kunnas (2008). *Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan*. *Hallinnon tutkimus* (4), 22–37.

Mattila, Mikko & Sänkiaho Risto (2005). *Luottamuspoliittiseenjärjestelmään*. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY. ss. 73–87.

Medaglia, Rony (2012). *eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011)*. *Government Information Quarterly* (29), 346–360.

Medaglia, Rony (2007). *Measuring the diffusion of eParticipation: A survey on Italian local government*. *Information Polity* (12), 265–280.

Medaglia, Rony (2007b). *The Challenged identity of a field: The state of the art of eParticipation research*. *Information Polity* (12), 169–181.

Nikander, Anu (2010). *Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti*. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Norris, Pippa (toim.) (1999). *Critical Citizen: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.

OECD (2010). *Finland. Working Together to Sustain Success*. OECD Public Governance Reviews.

OECD (2003). *Promise and Problems of E-democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*.

OGP (2013). *Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma*. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Avoim_hallinto_toimintasuunnitelma.pdf>, luettu 20.11.2013.

Oikeusministeriön työjärjestys. *Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä*. Saatavissa: <www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120110>, luettu 28.11.2013.

OM (2013a). *Valtioneuvoston demokrationpolitiikka 2002–2013. Katsaus ministeriöiden demokrationpolitiikan toteutuksiin*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 53/2013. Helsinki: oikeusministeriö.

OM (2013b). *Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2013. Helsinki: oikeusministeriö.

OM (2010a). *Periaatepäätös demokration edistämisestä Suomessa*. Mietintöjä ja lausuntoja 17/2010. Helsinki: oikeusministeriö.

OM (2010b). *Demokratiapolitiikansuuntaviivat*. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Helsinki: oikeusministeriö.

OM (2008). *Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe. Esitys sähköisen vuorovaikutuksen kehittämisestä kansalaisyhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välillä*. Lausuntoja ja selvityksiä 2008:8. Helsinki: oikeusministeriö.

OM (2007). *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti*. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Helsinki: oikeusministeriö

OM (2006). *Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa. Otakantaa-palvelun uudistaminen ja kuulemisjärjestelmän laaja kehittäminen*. Lausuntoja ja selvityksiä 2006:6. Helsinki: oikeusministeriö.

Osallistumistumisympäristö-hanke.

<<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita/osallistumisymparisto-projekti.html>>, luettu 27.11.2013.

Otakantaa.fi. Oikeusministeriön ylläpitämä verkko-osallisuuspalvelu, <otakantaa.fi>, luettu 29.11.2013.

Paloheimo, Heikki (toim.) (2005). *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (2005). *Politiikan perusteet*. Helsinki: WSOY.

Palonen, Kari (2009). "Demokratiapolitiikka" - demokratianepäpolitisointia: Reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan "demokratiapolitiikansuuntaviivat". *Politiikka* (51:2): 146–150.

Panopoulou, Eleni, Tambouris Efthimios & Tarabanis, Konstantinos (2010). *eParticipation Initiatives in Europe: Learning from Practioners*. Teoksessa Tambouris, Efthimios, Macintosh, Ann & Glassy, Olivier, ePart (LNCS 6229), 54–65.

Pollit, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Berkshire: Open University Press

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Rinne, Jarmo (2008). *Poliittisen toiminnan yksilöistyminen ja henkilökohtaistuminen*. *Politiikka* (50:1), 75–83.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranta* [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>, luettu 27.11.2013.

SADe-ohjelma. Valtiovarainministeriön verkkosivut, <http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp>, luettu 27.11.2013.

Sæbø, Øysten, Rose, Jeremy & Flaks, Leif Skiftenes (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly* (25), 400–428.

Sanford, Clive & Rose, Jeremy (2007). Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Science* (27), 406–421.

Setälä, Maija (2006). *Demokratiakäsitejademokratiannormatiivisetperusteet*. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomendemokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriönjulkaisuja 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö. ss. 1–12.

Susha, Iryna & Grönlund Åke (2012). *eParticipation research: Systematizing the field*. *Government Information Quarterly* (29), 373–382.

Tampereen kaupunki (2009). *Kuntademokratia*. Tampere: Tampereen kaupunki, kuntademokratiayksikkö. Saatavilla: <http://www.tampere.fi/material/attachments/k/5hS0Ts1du/Kunde_esite_2009.pdf>.

Torres, Lourdes, Pina, Vincente & Acerete, Basilio (2006). *E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens*. *Government: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* (19:2), 277–302.

Torres, Lourdes (2004). *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries*. Australian Journal of Public Administration (63:3), 99–112.

Valma. Tampereen kaupungin valmistelufoorumi, < <http://valma.tampere.fi/selaus>>, luettu 29.11.2013.

VM (2005). *Kuule kansalaista – Valmistele viisaasti! Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille*. Helsinki: valtiovarainministeriö.

VNK (2003). *Hallituksen strategia-asiakirja 2003: Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003. Helsinki: valtioneuvoston kanslia.

Wihelmsson, Niklas (2011). *Julkishallinnon toimet äänestysaktiivisuuden tukemiseksi*. Poliitikka (53:1), 79–86.

Zhang, Jing, Dawes, Sharon S. & Sarkis, Joseph (2005). *Exploring stakeholders' expectations of the benefits and barriers of e-government knowledge sharing*. Journal of Enterprise Information Management (18:5), 548–567.