

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**JULKISEN TIETOJÄRJESTELMÄHANKKEEN
PÄÄTÖKSENTEON PROSESSI RAJOITETUN
RATIONAALISUUDEN NÄKÖKULMASTA**

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu-tutkielma
Toukokuu 2016
Ohjaajat: Harri Laihonen ja
Anniina Autero

Karoliina Kähönen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	KÄHÖNEN, KAROLIINA
Tutkielman nimi:	Julkisen tietojärjestelmähankkeen päätöksenteon prosessi rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta
Pro gradu-tutkielma:	85 sivua
Ajankohta:	Toukokuu 2016
Avainsanat:	Valtionhallinto, tietojärjestelmähanke, päätöksenteko, rajoitettu rationaalisuus, monitulkintaisuus

Julkisten hankintojen perusajatuksena on veroeurojen mahdollisimman tehokas käyttäminen ja hyödyntäminen. Suomalainen yhteiskunta on tilanteessa, jossa pyritään tehostamaan julkista päätöksentekoa ja löytämään uusia ratkaisuja palveluiden tuottamiselle. Digitalisaation kasvu asettaa päätöksentekijät tilanteeseen, jossa tulee pohtia niitä toimintamalleja, joita digitalisaation ja tietotekniikan avulla voidaan toteuttaa. Tietojärjestelmien hankkimista on pidetty yhtenä toiminnan tehostamisen keinona. Säästöjä ja sujuvuutta tavoitellaan byrokratian purkamisella ja uusien järjestelmien käyttöönottamisella. Jotta asetetut vaikutukset saavutetaan, tarvitaan osaamista. Päätöksenteko on edellytys toiminnalle.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää päätöksenteon rajoittuneen rationaalisuuden erityispiirteitä teoreettisesti, ja miten nämä erityispiirteet näkyvät julkisten hankintojen ja tietojärjestelmähankkeen kontekstissa erityisesti päätöksenteon syklimallia hyödyntäen. Rajoittuneella rationaalisuudella tarkoitetaan rajallisia voimavaroja päätöksenteossa. Syklimallilla jäsennetään päätöksenteon prosessia. Tutkimus on laadullinen tutkimus ja menetelminä siinä käytettiin dokumenttianalyysia ja haastatteluja. Haastattelut toteutettiin monitahoarviointia hyödyntäen.

Tutkimuksesta käy ilmi, että tietojärjestelmähanke nähdään osana muuta ministeriön tai hallinnon toimintaa. Tärkeimpinä tavoitteina ovat toiminnan jatkuvuuden turvaaminen, tietohallinnon organisoituminen, säästöt ja tuottavuus. Hankkeet ovat merkittävä osa julkishallinnon toimintakenttää ja epäonnistuessaan ne kuluttavat paljon julkista rahaa ja aikaa sekä heikentävät tuloksellisuutta.

Erilaisten mittareiden ja käsitteiden synnyttämisen nähdään tukevan tuloksellista toimintaa, mutta pelkän toiminnan eli päätöksenteon ei nähdä synnyttävän tehokkuutta itsessään. Tietojärjestelmähankkeessa onnistutaan jos henkilötyövuodet säästyvät, kustannukset alenevat tai toiminta tehostuu. Päätöksenteon tulee tähdätä ytimekkääseen ja selkeään tavoitteiden, keinojen sekä vastuiden määrittelyyn. Vahvaa roolia tehokkaista päätöksien ohjaamisesta ylläpitää tietojärjestelmähankkeissa valtiovarainministeriö.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	3
1 JOHDANTO	5
2 TUTKIMUSASETELMA	8
2.1 Tutkimuksen lähtökohdat	8
2.2 Tutkimuskohde ja tutkimuksen tavoitteet	11
2.3 Tutkimusmenetelmät ja rakenne	13
2.4 Aiempi tutkimus ja tämän tutkimuksen aineisto	15
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	18
3.1 Päätösteoria julkisen organisaation toiminnan lähtökohtana	18
3.2 Päätöksenteko rajoitettuna rationaalisuutena	20
3.3 Monitulkintaisuus julkisen organisaation päätöksenteossa	23
3.4 Täydellinen päätöksenteon malli	29
3.4.1 Päätöksenteon syklimalli	32
3.4.2 Muutosjohtaminen osana syklimallia	35
4 TIETOJÄRJESTELMÄHANKKEEN EDELLYTYKSENÄ LAINSÄÄDÄNTÖ JA TALOUDELLINEN TEHOAKKUUS	38
4.1 Sääntelyn historia ja nykypäivä	38
4.2 Julkisten hankintojen ohjaus ja kilpailutusprosessi	42
4.3 Julkisten hankintojen taloudellinen luonne	48
4.4 Tietojärjestelmähankkeen toteutus, ohjaus ja sääntely	50
4.5 Tietojärjestelmähankkeiden kokonaiskuva ja nykytila	53
4.6 Hankesalkku tietojärjestelmähankkeiden yhdistäjänä	57
5 VALMIS-HANKE	62
5.1 Päätöksenteko, suunnittelu ja toteutus	64
6 TULOKSET & JOHTOPÄÄTÖKSET	67
6.1 Yhteenveto tuloksista	73
6.2 Johtopäätökset	77
6.3 Tutkimuksen arviointi, tulevaisuus ja jatkotutkimus	78
Lähdeluettelo	80
LIITE 1: Haastattelurunko	84
LIITE 2: Yhteenveto toteutetuista haastatteluista	85

Tekstissä esiintyvät kuvat

Kuvio 1 Täydellisen päätöksenteon malli.....	29
Kuvio 2 Päätöksenteon syklimalli.....	34
Kuvio 3 Käyttöönotto verolajeittain.....	64
Kuvio 4 Muunneltu syklimalli	76

1 JOHDANTO

Suomalainen yhteiskunta on suurien muutosten keskiössä. Suuret rakenteelliset muutokset ovat käynnissä ja merkittävät yhteiskunnalliset haasteet pakottavat tehostamaan taloudellisen toiminnan malleja sekä parantamaan ja kehittämään nykyisiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus tulee muuttamaan hallintorakenteita, mahdollistamaan palveluita tasapuolisemmin ja luomaan lisää valinnanvapautta asiakkaille. Tuloksellisuutta tulee tavoitella ja osoittaa, mitä verovarojen käytöllä on saatu aikaan. Uudistamisen tila on jatkuva. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan päätöksenteon teoriaa ja sen sovellusta julkisessa tietojärjestelmähankkeessa. Päätöksenteon tutkiminen on tärkeää, koska sen avulla julkista hallintoa voidaan kehittää siten, että päätöksentekokyky ja joustavuus toimintaympäristön muutoksiin vahvistuvat. Viime vuosisadan päätöksenteon tavoilla ja rakenteilla ei enää pärjätä.

Tänä päivänä tulosten saavuttamisesta on tullut hallinnon toiminnan edellytys ja päämäärä. Käytetyillä verovaroilla tulee saada aikaan jotain näkyvää ja yhteiskunnallisesti vaikuttavaa. Yhtenä merkittävänä verovarojen käytön kohteena ovat julkiset hankinnat. Julkiset hankinnat ovat merkittävä palveluiden hankinnan malli, ja niillä tavoitellaan mahdollisimman tehokasta verovarojen käyttämistä. Julkisten hankintojen arvo Suomen osalta on noin 33 miljardia euroa, mikä vastaa noin 17 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 15.). Euroopan unionin komission julkaisemien tilastojen mukaan hankintojen määrä on kasvussa (Suomen kuntaliitto, 2014). Vuonna 2014 valtion ICT-toiminnan kokonaismenot olivat yhteensä noin 727 miljoonaa euroa. (Valtiovarainministeriö, 2015, 11) Kuntien ja kuntayhtymien vuotuisista 800–900 miljoonan euron ICT-menoista noin 80 prosenttia käytetään erilaisiin hankintoihin (Kettunen ym. 2014, 16–18)

Tietojärjestelmähankkeen prosessi on monivaiheinen ja laajoissa hankkeissa se on useiden vuosien mittainen. Hankintaprosessia voidaan jäsentää valmistelun, valinnan, valvonnan ja viimeistelyn (nk. 4V-malli) avulla. Mallia sovelletaan koko tietojärjestelmähankkeen näkökulmasta. Valmisteluvaiheessa määritellään hankkeelle tarpeet, luodaan puitteet sekä asetetaan tavoitetila. Valintavaiheessa tehdään hankinta- ja rahoituspäätös. Valvonnan avulla seurataan hankkeen aikataulun ja kustannuksien etenemistä. Viimeistelyvaiheessa tarkastellaan aikaansaatuja vaikutuksia ja onko asetettuja tavoitteita saavutettu.

Vaikka hankintaprosessi ohjautuu tarkan suunnitelman mukaisesti, ei se aina etene suoraviivaisesti. Hallittu ja hyvin suunniteltu hankinta voi aiheuttaa ongelmia, koska emme elä täydellisen rationaalisuuden vallitsemassa ympäristössä. (Forselius, 2013, 9–11) Mikäli tietojärjestelmähankkeita ei valtionhallinnossa toteuteta parhaalla mahdollisella tavalla, hidastavat ne yhteiskunnan digitaalista kehittymistä ja palveluiden monipuolistumista. Toiminta ei kehity, ellei ole puitteita sen eteenpäin viemiseksi. Aloitetut hankkeet kuluttavat ajan lisäksi yhteiskunnan varoja ja epäonnistuessaan asetetuille panoksille ei saada vastiketta. Julkishallinnon prosessien keventäminen nopeuttaa byrokratian purkamista ja sitoo vähemmän voimavaroja.

Tutkimuksen tavoitteena on löytää välineet tietojärjestelmähankkeen läpiviemiseksi mahdollisimman hyvin edellytyksin. Tutkimus toteutetaan monitahoarviointia soveltaen. Monitahoarvioinnissa toimijat tekevät arvionsa omien kriteereidensä valossa. Näin ollen ryhmät pitävät julkishallintoa eri syistä tehokkaana tietojärjestelmähankkeiden toteuttajana. Monitahoarvioinnin lähestymistavassa julkishallinnon tuloksellisuutta käsitellään neljän eri näkökulman avulla. Menetelmä tuo esiin ryhmien erilaiset olettamukset julkishallinnon toiminnasta ja näin ollen tutkimustapa ei näe joidenkin ryhmien lausuntoja toisia pätevämmäksi tai tärkeämmäksi. (Vartiainen, 1997, 28–30). Tutkielmassa tietojärjestelmähanke on kokonaisuus, mitä tutkitaan. Tästä tulee erottaa yksittäiset tietojärjestelmähankinnat, jotka sisältyvät tietojärjestelmähankkeeseen (esim. ohjelmistot ja laitteet).

Tutkimuksen keskeisin käsite on rajoittunut rationaalisuus, joka kuvaa yksilön rajallisia voimavaroja. Ihmiset käyttävät tietoa päätöksissään mieltymystensä ja arvojensa mukaan sekä päätöksentekoa ohjaavat myös kustannukset ja tavoitteet. Toimijat tulkitsevat tietoa omasta perspektiivistään. Julkista tietojärjestelmähanketta tarkastellaan tämänkaltaisesta päätöksenteosta käsin. Jos tietojärjestelmähankkeen prosessia mallinnetaan täydellisenä päätöksentekona, on olemassa vaara, että päätöksenteossa ei oteta huomioon rajallisuuden ulottuvuutta. Se voi johtaa huonompiin lopputuloksiin kuin se, että tiedostetaan yksilöiden rajalliset ominaisuudet. On tärkeää ymmärtää julkishallinnon päätöksenteon mahdollisuudet ja tutkia niitä. Jokaisesta hankkeesta on tehtävä useita päätöksiä, jotka tulee perustella. Tämä ohjaa toimijoita tekemään ja vahvistamaan valintansa määrättyllä tavalla omilla ominaisuuksillaan. (Valtiovarainministeriö, 2010, 18)

Päätökseen julkisesta hankinnasta liittyy aina rajoitteita, monitulkintaisuutta ja epätietoisuutta. Tästä muodostuu tutkittavan ilmiön eli tietojärjestelmähankkeen

päätöksenteko. Julkisia hankintoja tutkitaan tarkastellen valtion Valmistietojärjestelmähanketta. Päätöksentekoa mallinnetaan syklimallin avulla, joka sisältää kolme vaihetta: Ongelmien tunnistaminen (tarve), tavoitteiden asettaminen ja poliittisten toimijoiden määrittely ja toimien arviointi (vaikuttavuus). Pääpainoisesti tutkimuksessa käsitellään tarvetta ja tavoitteiden asettelua. Vaikutusten arviointi kattavammin on vasta mahdollista hankkeen toteuttamisen jälkeen.

Tietojärjestelmien hankintaprosessi on usein erityisosaamista vaativa ja tarvitsee suunnitelmallisuutta. Professori Samuli Pekkola kommentoi, että usein tietojärjestelmän hankinnassa ongelmaksi muodostuu se, ettei tiedetä, mitä halutaan. Hankinnassa voi korostua yksittäisen käyttäjäryhmän toive tai hankinta toteutetaan riittämättömillä tiedoilla. Päätöksenteossa ei aina osata erottaa sitä, mitkä tiedot ja toivomukset ovat tärkeimpiä. (Pekkola, 2014)

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tutkimuksen tärkeimmiksi lähtökohdiksi eli rungoksi voidaan esittää tilaajan ja tuottajan lainsäädännöllinen prosessi, tuloksellisuuden ongelma julkisissa hankinnoissa ja tietojärjestelmähankkeen toteutumisen päätöksenteon prosessina. Nämä kaikki pohjautuvat rajoitetun rationaalisuuden tulokulmaan. Tutkimuksessa hyödynnetään monitulkintaisuuden teoriaperimää (March & Olsen 1976), ja rajoitetun rationaalisuuden viitekehystä (esim. March & Simon 1958). Näitä sovelletaan analysoitaessa päätöksentekijöiden käyttäytymistä ja tutkittaessa miksi valtion tietojärjestelmähankkeet eivät onnistu odotetulla tavalla.

Julkisen toimijan toteuttama hanke ja siihen sisältyvä hankinta on nykyään yhtäläillä tarkasti säännelty toimi, kuten muut hallintopäätökset. Pakottava lainsäädäntö määrittää julkisen hankinnan oikean menettelytavan. Julkiset hankinnat sisältyvät tietojärjestelmähankkeeseen ja mahdollistavat kilpailuttamisen. Lainsäädäntö ei määritä ostokohdetta sen tarkemmin, mutta ennen hankintamenettelyyn ryhtymistä tulee tietää mitä tarvitaan, kuinka paljon ja milloin. (Siikavirta, 2015, 20.) Päätöksentekijän tulee tehdä valintoja näiden tietojen puitteissa. Päätöksentekoa ohjaa lainsäädännön lisäksi myös monet muut tavoitteet ja valinnat, eikä mittava valtionhallinnon tietojärjestelmähanke toteudu ilman lainsäädännön noudattamista.

Hankintamenettelyn toteuttaminen valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeessa on pakollista. Prosessin aikana ilmenneet virheet voivat synnyttää hankintapäätöksen riitauttamisen. Toimija, joka pystyy esittämään, että virheetön menettely olisi voinut saada aikaan paremman sopimuksen, voi saada sen itselleen valitusmenettelyllä. Mikäli sopimuksen solmiminen ei ole enää mahdollista, hävinnyt kilpailija voi saada taloudellisen hyvityksen ja puolestaan lain rikkomiseen syyllistynyt hankintayksikkö saattaa joutua maksamaan seuraamusmaksun virheellisestä menettelystään. (Siikavirta, 2015, 21–22.) Lain noudattamatta jättämisestä aiheutuu kustannuksia sekä toimijoille että rakenteille. Tämä lisää kustannuksia yhteiskunnalle. Hankinnan säädökset määrittävät hankintatoiminnan pakottavuuden, seuraamukset lain noudattamatta jättämisestä sekä takaa kilpailijoiden tasavertaisen aseman, oikeudet ja velvollisuudet. Hankintaosaaminen on keskeinen osa onnistunutta tietojärjestelmähanketta. (Siikavirta, 2015, 23.)

Hankintalaki sisältää säännöksiä useista menettelyn vaiheista lähinnä muodollisesti, mutta pakottavasti. Ennen hankintamenettelyn aloittamista kartoitetaan tietojärjestelmähankkeen tarve, laskelmoidaan hyödyt ja riskit sekä arvioidaan vaikutukset. Yhteiskunnallisesti kustannukset ja säästöt ovat eniten esillä.

Hankintamenettely alkaa hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön tekemisellä sekä näiden julkaisulla. Asiakirjojen avulla tarjoajat saavat tiedon hankinnan kohteesta ja voivat aloittaa tarjouksen laatimisen valmistelun. Tärkeää on, että asiakirjat ovat riittävän selkeitä, jotta tarjoajat voivat toimia vaaditulla tavalla noudattamalla ohjeita, laatimalla oikeanlaiset tarjoukset oikeassa ajassa. Kun tarjoukset on vastaanotettu yrityksiltä, hankintayksikkö tarkistaa ovatko ne pyydetyn ilmoituksen mukaisia. Vaatimuksia vastaamattomat tarjoukset suljetaan pois niiden vertailusta ja jatkoon selvinneistä tarjouksista tehdään valinta kokonaistaloudellisesti edullisimman mukaan tai halvimman tarjouksen perusteella. Menettely päättyy hankintasopimuksen solmimiseen, jonka jälkeen aloitetaan toteuttaminen. Säännelty hankintamenettely estää viranomaista toimimasta syrjivästi ja avoin menettely takaa lahjomattomuuden. (Siikavirta, 2015, 21.)

Ylläkuvattu menettelytapa on avoin ja kaikkien tarjoajien saavutettavissa. Voidaan nähdä, että tällaisesta kaikkien toimijoiden saavutettavissa olevasta hankintatoimesta syntyy enemmän kustannuksia, verrattuna tilanteeseen, jossa hankkija ottaisi yhteyttä suoraan valitsemaansa toimittajaan. Kuitenkin siinäkin tilanteessa syntyisi kustannuksia neuvotteluista, joten hankintalain synnyttämät kustannukset eivät ole ylimääräisiä tai uusia. (Siikavirta, 2015, 21.) Hankintalain mukaisessa toiminnassa tulee huomioida tietojärjestelmähankkeen vaiheittaisuus verrattuna esimerkiksi tavarahankintaan. Päätöksenteossa hankintalaki on pohja muodolliselle toiminnalle, mutta ennen tietojärjestelmähankkeen hankintavaihetta, edellytyksenä ovat yleensä vuosien mittaiset kartoitus- ja suunnittelutoimet.

Normatiiviset vaatimukset sekä sitovat että vapauttavat toimijoiden tekemien valintojen rationaalisuutta. Ne voidaan nähdä prosessiin kytkeytyvinä vaatimuksina, muttei välttämättä tavoiteltuihin päämääriin liittyvinä lopputuloksina esimerkiksi tilanteessa, jossa hanke venyy markkinaoikeusprosessin myötä. Tänä aikana päätöksentekijät eivät voi tehdä valintoja tai suunnitella uutta, koska eivät tiedä markkinaoikeuden ratkaisua eli toimittajaa tai ohjelmistoa, jonka kanssa tulevat työskentelemään. (March & Olsen, 1976, 11).

Hankkeita voidaan arvioida tuloksellisuuden näkökulmasta. Tuloksellisuus voidaan nähdä moniulotteisena taloudellisen toiminnan ilmiönä, sillä siihen kytkeytyvät vahvasti rajoitetun

rationaalisuuden ominaisuudet. Kokonaisuudessaan tuloksellisuus vastaa pyrkimykseen siitä, kuinka rajalliset voimavarat eli keinot ja toiminta käytetään mahdollisimman hyvin palveluiden järjestämiseen, huomioiden kansalaisten tarpeet. (Meklin ym. 2009, 47.) Julkisessa organisaatiossa toimivan päätöksentekijän on tehtävä päätökset tarkasti, sillä valinnat ovat julkisia, niihin varataan tietyn verran verorahaa sekä kuullaan tietty määrä asiantuntijoita. Vahvasti tulevaisuuteen suuntaavissa tietojärjestelmähankkeissa päätöksentekijän on otettava huomioon useita eri näkökulmia, kuten yhteentoimivuus ja asiakaslähtöisyys.

Julkisen sektorin toimijoiden päätös rahan käyttämisestä ja sopimuksien tekemisestä ulkoistamistoimintojen suhteen ovat kytkettynä yksityiskohtaisiin säännöksiin niin paikallisella, kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Polanyin (1957) havaintojen mukaan julkisten hankintojen lainsäädäntö luotiin alun perin tavoitteena avoimet markkinat suljettujen sijaan. Sen päätarkoituksena oli varmistaa vääristymätön tarjouskilpailu palvelua tai tuotetta tuottavien yritysten välille. (Jaehrling, 2015, 151.)

Hankinnoissa tuloksellisuus ilmenee kilpailutuksessa ja sen tuottamassa taloudellisessa edussa, kuinka edullisesti jokin tavara tai palvelu saadaan. Saavutetaanko kilpailutuksen avulla tilanne, jossa tuote saadaan markkinahinnalla ja toimittaja hyötyy maksimaalisesti. Tietojärjestelmähankkeissa tuloksellisuus käy ilmi toiminnan tehostumisena ja säästöjen saavuttamisena. Tulee huomioida, että jo tulokellinen päätöksenteon prosessi johtaa kuvattuihin lopputuloksiin. Toimijoiden tulee tehdä valintoja epätäydellisen tiedon valossa ja rajallisten resurssien kehyksessä. Halvalla tai kokonaistaloudellisesti edullisesti toteutettu julkinen hankinta on merkittävä osa koko tietojärjestelmähankkeen taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. (Siikavirta, 2015, 23.)

Tutkimuksessa pääkäsitteenä tarkastellaan rajoitettua rationaalisuutta. Tietojärjestelmähankkeen suunnittelu ja toteuttaminen ovat moniulotteisia tehtäviä, sillä hankintaprosessi on usein hyvin laaja ja erityisosaamista vaativa. Valtionhallinnon näkökulmasta tärkeitä ovat kysymykset siitä, kuinka hankinta toteutetaan mahdollisimman taloudellisesti, ja millainen hankintamalli (esimerkiksi yhteistoiminnallinen tai neuvottelumenettelyn malli¹) on tehokkain. (Suomen Kuntaliitto, 2008, 5.) Julkiset hankinnat herättävät useita kysymyksiä suuren taloudellisen luonteensa vuoksi. Tässä tutkimuksessa ei

¹ Yhteistoiminnallisella mallilla pyritään tuottavuuden parantamiseen. Toimintakulttuuri puuttuu vielä osin Suomesta. Toimijoiden integrointia aikaisessa vaiheessa voidaan pitää yhtenä onnistuneen hankkeen edellytyksenä. Hietajärvi, ym. 2016, 8–9. Lue lisää esim. Walker ja Lloyd-Walker, 2015.

tarkastella hankintamallien muotoja, mutta tulee huomata, että tehokkuuden tavoitteet esiintyvät monipuolisesti julkisissa hankinnoissa.

Tietojärjestelmähankkeeseen sisältyy keinojen ja tavoitteiden arviointia. Tärkeänä lähtökohtana on ymmärtää, että tietojärjestelmähankkeeseen vaikuttaa vahvasti hankintalaki, aivan kuten muihinkin julkisesti hankittaviin tavaroihin tai palveluihin. Tämä on lähtökohtana ja tärkeänä osana tässä tutkimuksessa. Päätöksenteon ymmärtämiseksi on olennaista ymmärtää se alusta, mille tietojärjestelmähankkeet lähtökohtaisesti perustuvat, minkä jälkeen tietojärjestelmähanke päätöksenteon prosessina on syvällisempi hahmottaa.

2.2 Tutkimuskohde ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen *tavoitteena* on selvittää päätöksenteon teoreettisia piirteitä ja valtion tietojärjestelmähankkeen toteuttamista näiden piirteiden valossa. Tutkimus perustuu yksittäiseen tietojärjestelmähankkeeseen, joka on Verohallinnon Valmis-hanke. Tutkimuksessa vastataan kysymyksiin:

- 1) Mitä erityispiirteitä päätöksenteon rajoittuneeseen rationaalisuuteen sisältyy teoreettisesti?
- 2) Miten nämä erityispiirteet näkyvät julkisten hankintojen ja tietojärjestelmähankkeen kontekstissa erityisesti päätöksenteon syklimallia hyödyntäen Valmis-hankkeessa?

Päätöksentekoa tutkitaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan päätöksenteon käsitettä ja julkista hankintaa edellyttävät toimet, hankintaprosessin sisältö sekä lainsäädäntö. Toiseksi tarkastellaan tietojärjestelmähanketta ja päätöksenteon prosessia. Prosessi sisältää tarpeiden tunnistamisen, tavoitteiden asettamisen, toimien arvioinnin ja vaikutukset.

Tutkimus *rajautuu* lähtökohtaisesti kotimaisiin julkisiin hankintoihin ja yksittäiseen tietojärjestelmähankkeeseen. Tulee huomioida, että hankintojen sääntely liittyy EU:n sisämarkkinapolitiikkaan. Julkisilla hankinnoilla pyritään tehostamaan sisämarkkinoiden toimivuutta ja palveluiden sekä tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvoite pyrkii parantamaan eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Tutkielmassa käydään läpi ns. klassisen sektorin hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, sillä se koskee tietojärjestelmähanketta. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät erityisalaja koskeva sääntely sekä pienhankinnat. Kunnat ja yksityinen sektori rajautuvat ulkopuolelle.

Tutkimus *rajautuu* oikeudellisesta näkökulmasta hankintalain tarkasteluun sekä tietojärjestelmähankintoja koskevien säädösten läpikäymiseen. On huomattava, että julkisia hankintoja sääntelee useat muut lait. Kauppalaki 27.3.1987/355 ja Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 13.6.1929/228 sääntelevät hankintasopimuksen tekemistä, kuten sopimusoikeudellisia periaatteita ja sopimuksia (Aarto ym. 2009, 20). Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 ohjaa hankintayksikön toimintaa ja lisäksi julkinen hankinta on hallintoasia, johon sovelletaan hallintolakia 6.6.2003/434 täydentävästi. Edellä mainitut lait jäävät syvemmän tarkastelun ulkopuolelle tutkimuskohteen asemoinnin vuoksi.

EU:n virallisessa lehdessä julkaistiin julkisia hankintoja koskevat uudet direktiivit 28.3.2014. Direktiivit tulivat voimaan 17.4.2014 ja ne tulee implementoida viimeistään tämän kesän tai syksyn puolella kansalliseen lainsäädäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriö työstää parhaillaan hankintalain uudistamista. (Suomen Kuntaliitto, 2015). Uutta hankintalainsäädäntöä käydään läpi saatavissa olevien mietintöjen avulla ja sen mukaan kun se sisältää tietoa tutkielman aihepiiristä.

Julaiset hankinnat ovat esillä jatkuvasti, sillä uusia palveluita ja tuotteita tarvitaan kokoajan lisää. Hankintasopimukset vanhenevat ja tuotteet sekä palvelut uudistuvat, jolloin hankintayksiköt kilpailuttavat ja määrittelevät uudelleen, mitä toiminnassaan tarvitsevat. Hankinnat osana tietojärjestelmähanketta ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde sekä jatkuvan muokkautumisensa vuoksi että taloudellisen kehityksensä takia. Tutkimusaiheen empiirinen osuus on yksilöity tietojärjestelmähankkeeseen, koska päätöksentekoa ja julkista hankintaa tarkastellaan sen avulla. Tietotekniikan kehittyminen on vaikuttanut monella eri tavalla julkisen hallinnon toimintaan ja saanut aikaan säästöjä. Valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeiden tematiikka on myös tärkeä aihe niin digitalisaation mahdollistajana kuin hallinnon toiminnan edistäjänä.

Tutkimuksen kohteena on Verohallinnon tietojärjestelmähanke Valmis-hanke, jota tutkitaan päätöksenteon prosessina. Valmis-hankkeen tavoitteena on helpottaa verotustyötä ja auttaa saavuttamaan merkittäviä säästöjä kustannuksissa. Valmisohjelmiston avulla pyritään parantamaan verotuksen vaikuttavuutta ja tehostamaan toimintaa. Prosessin eli syklimallin avulla selvitetään mitä päätöksiä hankkeessa tehdään eli millaisia ovat tarpeet, tavoitteet ja vaikutukset. Syklimalli on esitetty kappaleessa kolme.

Empiria palvelee sitä tietoa, mitä tällä työllä tavoitellaan. Intressinä on saada tietoa siitä, mitä eri tahot tekevät ja niistä haasteista, joita he kokevat päätöksenteossaan. Mielenkiintoista on

se, kuinka päätöksentekijä itse kokee asiat tarpeellisiksi, haasteellisiksi tai vaikuttaviksi. Lähtökohtaisesti tiedon luonteena on kuvaileva ja selittävä muoto, mitä valtion tietojärjestelmähankkeiden päätöksentekoon sisältyy ja, miksi se toteutuu kuvatulla tavoin.

Kaiken kaikkiaan on tärkeää luoda ymmärrys siitä, että tietojärjestelmähankkeet ovat merkittäviä, kokonaisvaltaisia toiminnan kehittämisen muotoja valtionhallinnossa, ja päätöksenteko on niihin kuuluva avainprosessi. Näin ollen päätöksentekoa tulee tarkastella kriittisesti ja monipuolisesti, jotta toimintamalleja voidaan olla valmiita muuttamaan, mikäli ne eivät vastaa toimintaympäristön tarpeita. (Laihonen, 2009, 186)

2.3 Tutkimusmenetelmät ja rakenne

Tutkimus on kvalitatiivinen, jonka tarkoituksena on hahmottaa teorian ja sitä tukevan empiirisen osuuden avulla päätöksenteon elementtejä. Tutkielman empiirinen osuus koostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa dokumenttianalyysi perehtyy valtionhallinnon aineistoon tietojärjestelmähankintojen- ja hankkeiden kokonaiskuvasta. Toisessa vaiheessa syvennyttään lisää tutkimusongelman täsmentämiseen haastattelujen avulla. Tutkielma painottuu yksittäiseen valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeeseen, jolloin tutkimusmenetelmä sisältää tapaustutkimuksellisen painotuksen.

Tutkimus on yhden tapauksen tutkimus (single-case study), jossa testataan teorian ominaisuuksia tapauksen avulla. Tämän avulla hahmotetaan tutkittavaa hanketta ja jäsennetään aineistoa. Yin (1994) kuvaa, että tapaustutkimusstrategia tulee valituksi, kun kuinka- ja miksi-kysymyksiä halutaan selvittää nykyajan tapahtumista, joita itse ei voida kontrolloida. Tutkimuksen yksi tarkoitus on saada kokonaisvaltainen kuva valtion tietojärjestelmähankkeesta.

Tapaustutkimuksellisuutta voidaan perustella uuden teorian muodostumisen todennäköisyydellä. Tapaustutkimuksellisuus voidaan rinnastaa myös käsityksien uudelleen pohtimiseen, ja tapaustutkimuksen avulla rakennettu tutkimus myös vapauttaa ajattelua. Prosessi sisältää potentiaalia teorian synnyttämiseen omaten vähemmän puolueellisuutta inkrementaaliseen tutkimukseen tai itsestään selviin päätelmiin verrattuna. Ettei empiirinen aineisto muodostuisi liian kompleksiseksi, vaan pysyisi selkeänä, on yksittäisen tapauksen tutkiminen perusteltua. (Eisenhardt, 1989, 546–547)

Tammisen (1993) tutkimusotteiden tyypittelyn mukaan tutkielmaa voidaan kuvata tulkitseväksi tutkimukseksi. Voidaan kysyä: mikä on asian merkitys? Tavoitteena on hakea merkityksiä päätöksenteon rajallisuudelle, ja selvittää toimijoiden tulkintaa siitä, millaisen merkityksen he muodostavat päätöksien, kuten valintojen ja keinojen, tekemisestä. Päätöksenteko on itsessään inhimillistä ja monitulkintaisuuden käsite antaa eroavia merkityksiä. Hermeneuttisella kehällä voidaan kuvata ilmiötä ja aineiston kanssa käytävää keskustelua. Päätöksenteko täytyy ensin ymmärtää, mitä se tarkoittaa yleisesti, ja mitä se on. Tiedon hankinta ja tulkintapotentialin kasvattaminen eli tiedon etsiminen on tärkeää päätöksentekoa varten. Teoretisointi ja uudelleen tulkinta ohjaavat päätöksentekoa uusiutuvaan suuntaan ja parempiin valintoihin. Puolestaan tutkimusraportointi selvittää sen, mitä on aikaansaatu ja miten on tehty päätöksiä. Tähän päästään dokumenttianalyysiä ja haastattelua hyödyntäen. Tavoitteena on löytää merkityksellinen tulkinta siitä, mitä haastateltava tarkoittaa. (Laine, 2007, 36–37) Valtion päätöksenteko on nähtävissä laajaksi taloudelliseksi ja vaikuttavaksi kokonaisuudeksi. Yksittäinen tietojärjestelmähanke tulee nähdä kansallisesti merkitykselliseksi päätökseksi, josta loppukäyttäjälle ja koko yhteiskunnalle on hyötyä.

Empiirisen osuuden dokumenttianalyysin tarkoituksena on selvittää valtion asiakirjoista, kuinka tietojärjestelmähankkeita toteutetaan, miten ne onnistuvat sekä millainen on lopputulos. Tavoitteena on vahvistaa teorian pitävyyttä sekä syventää näkökulmaa. Hankkeen tutkimisen kannalta haastattelu tuo joustavuutta vuorovaikutukseen. Julkisista hankinnoista ja hankkeista on perustietoa hyvin kattavasti saatavilla, joten haastattelulla aineistoa saadaan kerättyä lisää tutkimusongelman ratkaisemiseksi. (Hirsjärvi ym. 2005, 194.)

Tutkimusongelman ratkaisemiseksi haastattelu antaa puitteet teorian hyödyntämiselle vakuuttavalla tavalla. Haastateltavien vastauksia on helpompi tulkita oikein ja korostaa niitä esitetyn teorian avulla. Tutkimusongelma on monialainen, joten haastattelun tulos on helpompi sijoittaa laajempaan kontekstiin. Tutkimuksen rakentumista ja kontekstia voidaan kuvata myös osina, joita ovat julkiset hankinnat, päätöksenteon teoria ja valtion tietojärjestelmähanke. Näiden osien avulla ymmärretään tutkittavaa päätöksentekoa ja ratkaistaan tutkittava ongelma. (Hirsjärvi ym. 2005, 194.)

Haastattelututkimus toteutetaan monitahoarvioinnin avulla ja sitä soveltaen. Monitahoarviointi (Multiple constituency model) on arviointimenetelmä, joka yhdistää erinäisten lähestymistapojen orientaatioita. Se korostaa usean arviointinäkökulman merkityksellisyyttä, sillä eri ryhmät pitävät eri syistä organisaatiot tehokkaina. Menetelmässä

tärkeää on monipuolisuus. Avainryhminä ovat asiantuntijat, virkamies, toimittaja ja poliittinen päätöksentekijä. (Vartiainen, 1994, 94–97) Voidaan todeta, että tiedonkeruun monipuolisuus lisää tiedon luotettavuutta ja muodostaa oikeellisemman kuvan tutkimusaiheen näkymästä. Haastattelu on näin ollen perusteltavissa, sillä halutut tulokset edellyttävät myös tarkkaa tietoa siitä, mikä on tutkimuksen tavoite. Metodien näkökulmasta voi todeta, että se on lähellä tutkimusotetta. Tätä pohditaan juurikin päätöksenteon tutkimisen avulla. Useat eri haastattelunäkökulmat tuovat esiin empiriasta eri puolia. Jokaisella haastateltavalla avainryhmällä on omat intressit liittyen valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeisiin ja päätöksentekoon.²

Tutkimus koostuu johdanto-osuudesta, tutkimusasetelman määrittämisestä, keskeisten käsitteiden määrittelystä ja teoreettisesta osuudesta, sekä tietojärjestelmähanketta käsittelevästä osuudesta ja tulos- ja päätelmäosasta. Ennen tietojärjestelmähankkeen tarkastelua, kolmannessa pääluvussa määritellään rajatun rationaalisuuden teoreettinen viitekehys sekä keskeiset käsitteet. Teoreettista pohjaa sovelletaan empiriseen tarkasteluun tietojärjestelmähankkeeseen syventyen. Tulos- ja päätelmäosioissa tarkoituksena on kuvata empirian avulla löydetty havainnot ja niiden yhteys esitettyyn teoreettiseen viitekehykseen.

Tutkimuksen kohteena päätöksenteon rajallisuutta tarkastellaan teoreettisessa viitekehyksessä käsitteellisesti sekä empirisessä osuudessa prosessiluonteisena (syklimalli). On tärkeää huomioida, että julkiset hankinnat määritellään tutkimuksessa yleisluonteisesti ja niiden määrittely on perusteltua päätöksenteon teorian jäsentämiseksi. Julkinen hankinta ilmenee myös osana julkista taloutta ja päätöksenteon lopputuloksena ovat toimien arvioinnit, vaikuttavuus. Hankinnat nähdään välineenä julkisen vallankäyttäjän toimessa ja taloudelliset haasteet tuovat esiin myös hankintoihin sisältyvää problematiikkaa.

2.4 Aiempi tutkimus ja tämän tutkimuksen aineisto

Tutkimuksessa hyödynnetään rajoitetun rationaalisuuden lisäksi monitulkintaisuuden teoriaa, joten on perusteltua esittää tutkimus suhteessa aiempiin tutkimuksiin, joissa on sovellettu vastaavia teorioita. Rajoittunutta rationaalisuutta ovat tutkineet erityisesti Herbert A. Simonin ja James G. Marchin koulukunnan tutkijat (esim. March & Simon 1958; Cyert et al. 1958; March & Olsen 1976; 1979; Cohen et al. 1988; March 1994, ks. myös Gigerenzer & Selten 2002). Rajoittuneen rationaalisuuden viitekehystä on käytetty tutkittaessa erinäisten

² Ks. lisää Vartiainen Pirkko: 1994, 2007.

toimijoiden päätöksentekoa ja käyttäytymistä, silloin kuin tavoitteita tai onnistuneita ratkaisuja ei saavuteta tai maksimaalinen tehokkuus ja tuloksellisuus jäävät toteutumatta. (Ks. esim. Syvänen 2003; de Bruin & Flint-Hartle 2003; Autero 2009; Ahonen 2010; Garicano 2016).

Tutkimuksen asemoinnissa tulee huomioida julkisista hankinnoista ja tietojärjestelmähankinnoista tehdyt tutkimukset. Julkisista hankinnoista on löydettävissä suhteellisen paljon tutkimustietoa. Tutkimuksen uudistumisen syyn voidaan nähdä perustuvan siihen, että hankintalaki on muutoksessa jatkuvasti. Kansallisessa valmistelussa oleva hankintalain kokonaisuudistus tulee voimaan tänä vuonna, mutta Euroopan komissio on jo aloittanut selvityksen koskien seuraavaa direktiiviudistusta. Voidaan todeta, että hankintadirektiivien muutoksen tila ylläpitää tarvetta julkisten hankintojen tuoreelle tutkimiselle sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Kotimaista tutkimuskirjallisuutta julkisista hankinnoista ja tietojärjestelmistä on löydettävissä viime vuosisadan loppupuolelta tähän päivään saakka. Pro gradu -tutkielmia on muutamia taloudellisten kustannuksien näkökulmasta (Esim. Julin 2015; Nisukangas 2014; Vainio 2014; Tiitola 2013; Hakkarainen 2013). 2000-luvulla julkisista hankinnoista tehdyissä tutkimuksissa on nähtävissä kuitenkin oikeudellisen tutkimuksen piirteet. Näin ollen kotimaisissa opinnäytetöissä taloudellinen näkökulma ei esiinny kattavasti. Tämä on todettavissa, kun hakuja on toteutettu erinäisistä suomalaisten yliopistojen tietokannoista komentohaulla³. Tietojärjestelmistä tehtyjä tutkimuksia on saatavilla tapaustyyppisesti (Esim. Sihvonen 2015; Smedberg 2014; Pelkonen 2013; Hietanen 2011; Kinnula 2010).

Yhteiskuntatieteiden saralta väitöskirjallisuutta julkisista hankinnoista on löydettävissä jonkin verran. Hankintalainsäädäntöä sivuavia oikeustieteellisiä väitöskirjoja on hyväksytty muutamia (Esim. Halonen 2015; Nenonen 2014; Karvonen-Kälkäjä 2007; Romppainen 2007) ja ICT-oikeuden puolelta voidaan mainita Tomi Voutilaisen väitöskirja (2009) *ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa - ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely*. Tuoreita julkisia hankintoja käsitteleviä tämän vuosikymmenen teoksia on myös Ilona Lundströmin väitöskirja (2011) *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*.

Tieteellisen tutkimuksen lisäksi aihetta on käsitelty useissa julkishallinnon mietinnöissä ja raporteissa. Monet valtion toimijat ovat julkaisseet aihetta koskevaa kirjallisuutta. Tutkielman

³ Komentohaussa käytettiin hakusanoja ”julki? hankin?”.

kannalta relevantteina voidaan mainita Työ- ja elinkeinoministeriön *Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö* (2015), Valtiontalouden tarkastusviraston *Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa* (2015), Valtiovarainministeriön julkaisu *Tietoja valtion tietohallinnosta* (2014) ja Valtiokonttorin selvitys *Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali* (2015).

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Päätösteoria julkisen organisaation toiminnan lähtökohtana

Päätöksenteko organisaatiossa pohjautuu erinäisille päätösteorioille ja malleille. Päätösteoria avasi aikoinaan uudenlaisen suunnan organisaatioita koskevassa teoreettisessa ja laadullisessa ajattelussa. Päätösteoria täydensi tieteellisen liikkeenjohdon, klassisen organisaatioteorian, rakenneteorian ja ihmissuhteiden koulukunnan tietoperustaa organisaation toimintaan vaikuttavista tekijöistä. (Simon, 1979)

Organisaation päätöksenteon seuraukset johtavat juurensa tuotoksista ja saavutuksista, joista se saa muotonsa ja liike-energiansa päätöksenteossa. Päätökset määrittävät sen, mitä organisaatio saa aikaan ja jättää tekemättä. Voidaan olettaa, että asiat ja teot eivät tapahdu itsestään, vaan jonkun on tehtävä niille jotakin. Tämä puolestaan edellyttää vaihtoehtojen etsimistä ja tunnistamista sekä niiden puntaroimista. Vaihtoehtoja on muokattava, sillä ne eivät ole täydellisiä sellaisenaan ja lisäksi niistä on valittava parhaimmat, tehokkaimmat ja parhaiten toimintaa palvelevat. (Harisalo, 2008, 145)

Päätöksenteko pitää sisällään monimutkaisia sekä rutiininomaisia tehtäviä, toimijoiden on kyettävä päättämään organisaation tulevasta suunnasta ja sen saavuttamisen keinoista. Päätösteoria tuo organisaatioon dynaamisen ulottuvuuden, mikä pitää sisällään monenlaisia tekijöitä. Teoria myös pakottaa miettimään toiminnan vaihtoehtoisia malleja, vakautta, epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Historian myötä organisaatiossa oli mentävä syvemmälle kuin pelkästään hyvät käytännöt ja taitavat johtajat. Tämä tarkoitti, että oli löydettävä prosessi, minkä tuloksia nämä olivat. (Harisalo, 2008, 146)

Rajoitetun rationaalisuuden teorian voidaan nähdä pohjautuvan klassisesta päätösteoriasta. Klassinen päätösteoria perustuu täydellisen rationaalisuuden olettamukselle. Päätöksenteko on täysin rationaalista ja se on täydellisen loogista, järkevää, ymmärrettävää, joka johtaa tehokkaaseen lopputulokseen. Päätöksentekijällä on täydellinen ja kattava preferenssijärjestelmä, joka johtaa parhaan mahdollisen valinnan tekemiseen. Rationaalinen

päätöksenteko edellyttää täydellistä tietämystä, jolloin ratkaisu johdetaan tiedossa olevista tai annetuista tosiasioista⁴. (Simon 1957;1979; March & Olsen 1976)

Täydellisen rationaalisuuden tutkimuksen myötä päätöksenteon rationaalisuudesta alkoi kehittyä tutkimustietoa, jossa havaittiin, että organisaatioilla on vaikeuksia tehdä päätöksiä klassisen päätösteorian mukaan. Huomattiin, että organisaatioiden mahdollisuudet toimia rationaalisesti olivat liioiteltuja ja täydellisen rationaalisuuden tueksi kyettiin esittämään vain teoreettisia argumentteja. Tulokset siitä, että organisaatioiden päätöksenteko ei ole täydellisen rationaalista, vaan vain rajoitetusti rationaalista, on vaikuttanut syvästi päätösteoriaan. (Harisalo, 2008, 150–151) Täydellistä rationaalisuutta ja päätöksentekoa on käsitelty myöhemmin tarkemmin.

Rajoittunut rationaalisuus koostuu useista tekijöistä ja sen voidaan nähdä sijoittuvan inhimillisen käyttäytymisen rationaalisuuden ja epärationaalisten näkökohtien teoreettiseen välimaastoon. Tässä päätöksentekijä pyrkii tyydyttävään lopputulokseen, sillä kyvyt eivät riitä maksimointiin. (Simon, 1979, 25)

Rajoitettua rationaalisuutta voidaan hahmottaa päätöksentekijöiden tiedollisten, kognitiivisten rajoitteiden, arvojen, tiedon, kokemuksen, ajan, luonteen ja ominaisuuksien kautta. Päätöksentekijät oppivat ja muistavat valikoidusti sekä reagoivat eri tavoin ärsykkeisiin (Simon, 1979, 122–127) On selvää, ettei kaikkea osata tai tiedetä, jolloin rajoitteita tai mahdollisuuksia ei osata tunnistaa. (Harisalo, 2008, 152)

Rajoittunut rationaalisuus ohjaa myös päättäjien arvoja ja arvostuksia (Simon, 1979, 78–79). Tämä vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka merkittävänä tavoitteita pidetään ja missä määrin niihin sitoudutaan. Asioita tarkastellaan myös tunteiden ja kokemusten kautta. Yksilöiden henkilökohtaiset pyrkimykset voivat olla ristiriidassa organisaation vaatimusten kanssa ja näin ollen ihmisten arvot, kokemukset ja tunteet saattavat heikentää organisaation päämääriä. (Simon, 1979, 79)

Marchin & Olsenin (1976; 1979) mukaan, käsiteltävien asioiden lukumäärä kuvaa myös rajoittunutta rationaalisuutta. Monet ongelmat ja haasteet kilpailevat päätöksentekijöiden huomiosta. Päättäjien voi olla vaikea kohdentaa huomiotaan juuri asioihin tai ongelmiin, jotka tarvitsisivat välitöntä puuttumista. Rajallisuus käy ilmi siten, että tiettyihin asioihin voi keskittyä vain kerrallaan tietyn aikaa. Valintojen valmistelu ja kehittäminen vievät usein enemmän aikaa, kun sitä on mahdollista käyttää. Rationaalisuutta rajoittavat myös relevantin

⁴ Ks. myös lisää klassisesta päätösteoriasta, Harisalo, 2008, 146–150.

tiedon hankinta ja käsittelyn kustannukset. Lisäksi päättäjät yksinkertaistavat asioita tehdäkseen ne hallittaviksi ja ymmärrettäviksi.

Päätösten kohteena olevien asioiden luonne, kuten epävarmuus, moniselitteisyys ja konfliktit rajoittavat päätöksentekijöiden rationaalisuutta (Nutt, 1989 3). Rajoittunut rationaalisuus toimii epävarmuuden alla, sillä päätöksentekijät eivät pysty jäsentämään tietämystään päätöksiin vaikuttavista tekijöistä, eivätkä ennakoimaan kehitystä täydellisesti (Nutt, 1989, 4). Asioita ei voida myöskään mallintaa tietyllä tavalla, sillä niistä voidaan esittää erilaisia käsityksiä ja vaatimuksia (Nutt, 1989, 6–7). Erilainen tulkitseminen johtaa usein siihen, ettei yksimielisyyteen päästä (Nutt, 1989, 9). Kaiken kaikkiaan rajoitetun rationaalisuuden avulla pyritään ymmärtämään organisaatioiden päätöksentekoa. Rajoitettu rationaalisuus on synnyttänyt teoreettisia malleja, joilla jäsennetään päätöksentekoa. Tässä tutkimuksessa rajoittuneella rationaalisuudella kehystetään teoreettista viitekehystä.

3.2 Päätöksenteko rajoitettuna rationaalisuutena

Rajoitettua rationaalisuutta korostava päätösteoria eroaa olennaisesti täydellisen rationaalisuuden teoriasta. Siinä tavoitteet sisältävät monia erilaisia merkityksiä ja tulkintoja, joista päätöksentekijöiden on vaikeaa saavuttaa yksimielisyyttä. Kaikkien vaihtoehtojen löytäminen ja esittäminen on mahdotonta rajallisten voimavarojen vuoksi. Epävarmuuden ympäristössä on kuitenkin toimittava, ja päättäjille riittää, kun he löytävät vaihtoehdon, joka mahdollistaa etenemisen asiassa. (Harisalo, 2008, 156) Tulee huomata, että päätöksentekijät tavoittelevat rationaalista toimintaa ja yrittävät olla mahdollisimman johdonmukaisia. Päätöksentekijöillä on rajallinen kognitiivinen kapasiteetti, epätäydellistä informaatiota sekä he saattavat toimia suppeammin kuin täydellisen loogisesti. Kuitenkin he pyrkivät ponnistelemaan parhaalla mahdollisella tavalla. (March, 1994, 9)

Simonin (1979) mukaan päätöksenteossa voidaan tunnistaa viisi erilaista tekijää. Näistä ensimmäisenä voidaan nimetä työstetyt (*factored*) ongelmat, joilla tarkoitetaan sitä, että ongelmat ovat niin monimutkaisia luonteeltaan, etteivät päätöksentekijät kykene tarkastelemaan kaikkia ulottuvuuksia rajallisesta, tiedollisesta kapasiteetista johtuen. Onnistuakseen päätöksenteossa ongelmat jaetaan näennäisesti osaongelmiin, joista päätöksentekijät puuttuvat mielestään tärkeimpiin, ajan ja voimavarojen sallimissa rajoissa.

Toisena käsitteenä Simonin ajattelussa on tyydyttävän (*satisfying*) ratkaisun etsiminen. Yksilöt tyytyvät tyydyttäviin ratkaisuihin optimoinnin ja maksimoinnin sijasta. Kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja ei etsitä, vaan tyydytään hyviin ja toimiviin päätöksiin, jotka vievät toimintaa eteenpäin. Vaihtoehdot rajautuvat päätöksentekijöiden kokemusten, koulutuksen ja olosuhteiden perusteella. Voidaan todeta Simonin sanoin, että päättäjät eivät etsi terävintä neulaa heinäsuovasta, heille riittää, kun he löytävät neulan, jolla voi tehdä vaaditut asiat.

Simonin rajoitetussa rationaalisuudessa kolmantena käsitteenä on etsintä (*search*). Päätöksentekijä kohdistaa huomionsa tuttuihin olosuhteisiin ja tilanteisiin sekä koeteltuihin keinoihin. Toimivan vaihtoehdon löydyttyä, enää ei ole viisasta jatkaa etsimistä. Ensin etsitään mahdollisimman läheltä, sillä se on mieluisinta. Vaihtoehtojen joukko rajataan mahdollisimman pieneksi ja hallittavaksi, jotta päätöksenteko olisi helppoa. Asioita tarkastellaan mieluummin lyhyellä kun pitkällä aikavälillä ja vasta kun ratkaisuja ei voida löytää, laajennetaan etsimisen aluetta.

Neljäs Simonin käsite on epävarmuuden välttäminen (*uncertainty avoidance*). Päätöksentekijät kohdistavat huomion sellaisiin vaihtoehtoihin, jotka eroavat mahdollisimman vähän opituista, aikaisemmista kokemuksista ja hallitsevista olosuhteista. Mitä vähemmän vaihtoehdot eroavat näistä, sitä vähemmän niihin sisältyy epävarmuutta. Ratkaisuja, jotka vaatisivat uutta tietoa ja taitojen opettelua, vältetään. Organisaatiot pitäytyvät tällöin vanhoissa toimintatavoissaan.

Toimintaohjelmien varanto (*repertoires*) on viides Simonin käsite. Tämä tarkoittaa, että organisaatioilla on käytössä erilaisia päätöksenteon käytäntöjä sekä käytäntöjä, jotka tehostavat ongelmien käsittelyä. Tällaisia ovat esimerkiksi säännöt, ohjeet, ennakkotapaukset ja koetellut käytännöt. Nämä vähentävät tarvetta oppia ja ohjaavat tekemään päätöksiä ilman, että olisi ryhdyttävä ajattelemaan sen enempää. Ongelmien pohtiminen vähenee, kun käsittelyssä voidaan tukeutua toimintaohjelmaan. Tämä myös vähentää ongelmien luonteen miettimistä.

Richard M. Cyert ja James G. March jäsentävät päätöksentekoa rajoitettuna rationaalisuutena kirjassaan *A Behavioral Theory of the Firm* (1963) neljän pääkäsitteen avulla. Ongelmien näennäisratkaisulla tarkoitetaan Cyertin ja Marchin mielestä sitä, että päätöksentekijöiden on vaikeaa ja jopa mahdotonta löytää tehokkaita ratkaisuja ongelmiin. Ongelmiin ei voida löytää tyhjentäviä ratkaisuja, sillä ne ovat toisiinsa niin monin eri tavoin kytkeytyneitä. (Harisalo, 2008, 158)

Päätöksentekijät eivät omaa kokemusta, voimavaroja, eivätkä tietoa toimivien ratkaisujen tuottamiseksi, huomio kohdistuu tällöin osatekijöihin. Ongelmien näennäisratkaisun (*quasi-resolution of conflict*) käsite on lähellä Simonin työstettyjen ongelmien käsitettä. (Harisalo, 2008, 158)

Toisena käsitteenä on epävarmuuden välttäminen (*uncertainty avoidance*), jolla tarkoitetaan samaa Simonin teorian kanssa. Epävarmuutta vältellään siten, että ongelmia ei etsitä, vaan odotetaan niiden kehittymistä tasolle, jossa niihin on puututtava. Ongelmien luonnetta, rakennetta tai ulottuvuuksia ei mietitä sen tarkemmin vaan huomio kohdistuu käytäntöihin, joilla niitä voidaan käsitellä. Ongelmaperusteinen etsintä (*problemistic search*) kuvaa sitä, että ongelmat aktivoivat etsimisen. Mahdollisuudet eivät motivoi toimijoita etsimään, eikä organisaatioiden ole luonnollista toimia ennakoiden tai luoden toimintakenttää proaktiivisesti mieleisekseen. Päätöksentekijöiden koulutus ja kokemus ohjaavat etsintätoimintaa, joka on luonteeltaan niiden vääristämää. (Harisalo 2008, 158)

Viimeisenä käsitteenä Cyertin ja Marchin ajattelussa on oppiminen (*organizational learning*). Edellä luetellut tekijät ohjaavat oppimista ja tekevät sen melko hitaaksi. Organisaatiot oppivat ajan ja kokemuksen myötä. Organisaatioiden sopeutuminen muuttuviin olosuhteisiin peilautuu oppimisen kautta. (Harisalo, 2008, 158)

Rajoitettua rationaalisuutta voidaan kuvata myös kolmella erinäisellä käyttäytymisstrategialla. Näitä ovat tukeutuminen jännitteisiin (*reliance of tensions*), keskinäinen sopeutuminen (*mutual adjustment*) ja rutiinien hyödyntäminen. Ensimmäisessä päättäjät odottaa ongelmien kehittymistä, vaatimukset ja esitykset synnyttävät vastavaatimuksia. Näihin ei tule reagoida liian aikaisin, sillä saatetaan valita väärin. Toisessa strategiassa päättäjien tulee neuvotella ja on suostuttava kompromisseihin. Kolmas käyttäytymisstrategia kuvaa sääntöjen tärkeyttä, sillä päättäjät pystyvät saavuttamaan yksimielisyyden säännöistä, joilla asiat valmistellaan ja toteutetaan. Kirjassaan *A Primer on Decision Making* (1994) James G. March kuvaa näitä sääntöjä ja niiden merkitystä. Sääntöjen monimutkaisuus saattaa ylittää päätöksentekijöiden tietämyksen ja ymmärryksen. Alueellinen konsultaatio on myös toinen yleisesti käytetty rutiini. Siinä päättäjät vertaavat toimintaansa muihin vertailuysikköihin omalla toimialallaan, alueella tai valtakunnallisesti. Organisaation toimintaa aletaan kehittämään jos vertailussa huomataan, että se on jäämässä jälkeen muista.

3.3 Monitulkintaisuus julkisen organisaation päätöksenteossa

Ihmisen käyttäytyminen ja päätöksen tekeminen voidaan jäsentää kahden teorian tavoin. Ensimmäisinä teorioina ovat kuvailevat käyttäytymisteoriat, jotka pyrkivät kuvaamaan todellista yksilöiden ja sosiaalisten instituutioiden käyttäytymistä. Toisena teoriana ovat ohjailevat, normatiiviset teoriat, joiden väitetään määrittävän optimaalista käyttäytymistä. (March, 1978, 588)

Teorioiden jako ja eroavaisuus on johtanut hedelmällisiin lopputuloksiin, jotka näkyvät tänäkin päivänä. Päätöksenteossa, käyttäytymisen teoria ja normatiivinen teoria ovat kehittyneet enemmän dialektisiksi kuin erillisiksi aloiksi. Käyttäytymisen teorioihin ovat pikkuhiljaa kytkeytyneet normatiiviset teoriat. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita peliteoriat, tilastollinen päättely, ihmisten ongelmanratkaisu, poliittinen päätöksenteko ja organisatorinen käyttäytyminen. (Rapoport, 1969; Vroom, 1964; Binkley, Bronaugh, and Marras, 1971; Tversky and Kahneman, 1974; Mayhew, 1974) Ohjailevat valinnan teoriat ovat pyrkineet ymmärtämään todellista päätöksenteon teoriaa. (March, 1978, 588)

Tekoälyä kehittäneet insinöörit ovat muuttaneet käsityksiä tehokkaasta ongelmanratkaisusta ja menettelyistä, tutkimalla ihmisen todellisen käyttäytymisen ongelmanratkaisua (Simon, 1969; Newell and Simon, 1972). Puolestaan organisaation päätöksenteon tutkijat ovat muuttaneet rationaalisuuden malleja todellisten organisaation käyttäytymistutkimusten perusteella (Charnes and Cooper, 1963; Keen, 1977).

Monitulkintaisuus on vahva osa valintojen tekemistä. Valinnan teorioissa oletetaan, että tulevaisuuden mieltymykset ovat vakaita, eksogeenisiä ja ne tunnetaan riittävän tarkasti. Oletuksia sovelletaan ilmeisemmin kysymykseen, sillä kun puhutaan kollektiivisesta päätöksenteosta, toimijoiden eri arvostukset aiheuttavat ongelmia (March, 1962; Olson, 1965; M. Taylor, 1975; Pfeffer, 1977). Yksittäiset mieltymykset ovat usein sumeita ja epä johdonmukaisia, sillä ne muuttuvat ajan myötä johtuen seurauksista. (March, 1978, 589)

Opiskelijat ovat kuitenkin tutkineet toimintaa yksilöiden ja organisaatioiden päätöksenteossa, epäselvissä olosuhteissa (Cohen ja March 1974, Weick, 1976, March ja Olsen, 1976, Crozier ja Friedberg, 1977). Toimet ovat hajanaisia, mutta ne viittaavat siihen, että epäselvyyksien unohtaminen johtaa sekä valintakäyttäytymiseen että päätöksentekijöiden normatiiviseen ongelmaan. (March, 1978, 590)

Tänä päivänä julkishallinnon johtajan haasteena ovat parhaiden mahdollisten tulosten aikaansaaminen. Tavoitteiden mukaisesti toteutuva toiminta aikaansaa paljon erinäisiä vaikutuksia. Käyttäytymisen historia osoittaa, että päätökset pitävät sisällään monitulkintaisuutta ja epätäydellisyyttä. (Autero, 2009, 125)

Monitulkintaisuudella (*ambiguity*) tarkoitetaan asiaa, jota ei voida määritellä tarkasti tai laaja-alaisesti. Monitulkintaisuutta ei voida tulkita täydellisesti, sillä tieteellisen ajattelun tärkeimpänä lähtökohtana on tietämyksen rajallisuus. (Fuller 1996) Arkikielessä monitulkintaisuus nähdään epäselvänä ja monimutkaisena, kun taas tieteellisesti tarkasteltuna sitä voidaan jäsentää käsitteellisesti. Monitulkintaisuudella tavoitellaan siis todellisuutemme ymmärrystä, mutta tavoite ei milloinkaan toteudu täydellisesti. (Vakkuri, 2009, 17)

Tieteellisenä käsitteenä monitulkintaisuus sisältää oletuksen siitä, että ihmisen luomat ja omaksumat tavat ajatella eivät ole täydellisiä. Monitulkintaisuuden käsitettä voidaan ajatella myös sen kautta, mitä se ei ole. Käsitteen vastakohtana on yksitulkintaisuus, joka merkitsee asioiden ajattelua samana, yhtenä näkemyksenä. Monitulkintaisuus pureutuu vahvasti oletuksiin, että tiedämme elämässä kaiken tarvittavan ja osaamme toimia saamallamme tiedolla. Käsitteemme elämästä ovat monitulkintaisia, riippuen ajasta ja paikasta sekä itse tulkitsijasta. Päätöksissä vahva vaikutus on toimijan koulutuksella, taustalla ja ymmärryksellä. Tietojärjestelmähanke monimuotoisuudessaan vaatii paljon osaamista sekä yleiskuvallista ymmärrystä. Tieteellisistä lähtökohdista käsin monitulkintaisuus ja rajallisuus käsitteinä ovat tärkeitä ymmärtää, koska ne ohjaavat päätöksentekoa. (Sinervo, 2011, 69)

Monitulkintaisuuden käsitettä voidaan jäsentää myös tulkinnan avulla. Tässä tulkinta ymmärretään laajana ja esimerkiksi ihmisen muodostama käsitys kokemastaan tilanteesta, on tulkintaa. Analysoimme jatkuvasti ympäristöämme ja maailmaa. Analysoinnin tuotoksena luomme mielipiteitä, näkökulmia ja käsityksiä, joista todellisuutemme rakentuu. Tieteenfilosofisen näkökulman, konstruktivismin, mukaisesti ei ole yhtä ainoaa tulkintaa maailmasta, vaan ennemminkin useita erilaisia tulkintoja, jotka ovat luokiteltavissa. Tulkinta voidaan jäsentää myös kapea-alaisesti, siten, mitä vaikka yksittäinen tulos kertoo. Tästä esimerkkinä voisi olla vaalien tai pääsykokeen tulos. (Sinervo, 2011, 70) Monitulkintaisuuden käsitettä jäsennetään tutkimuksessa sekä laaja-alaisesti että kapea-alaisesti. Kapea-alaisena monitulkintaisuutta jäsennetään valtion tietojärjestelmähanketta koskevassa päätöksenteossa ja laaja-alaisesti käsitteen muodossa.

Monitulkintaisuuden käsitettä on käytetty useilla eri tieteenaloilla, kuten esimerkiksi kielentutkimuksessa, kognitiivisessa psykologiassa, filosofiassa ja organisaatioiden ja

päätöksenteon tutkimuksessa. Monitulkintaisuuden käsitteen käyttäjiä ovat olleet esimerkiksi Karl Popper, William Empson, Louis Albert Necker, Herbert A. Simon ja James G. March. (Vakkuri, 2009, 18–20) Tutkimuksen viitekehyksessä analysoin monitulkintaisuuden käsitettä erityisesti James G. Marchin tutkimuksen avulla monitulkintaisuudesta, rajoittuneesta rationaalisuudesta sekä teknologian älyttömyydestä. Monitulkintaisuuden käsitteen ymmärtämiseksi on perusteltua esittää William Empsonin ajatuksia käsitteen analysoinnista ja luokittelusta yleisellä tasolla.

Kaikki organisaatiot kohtaavat päätöksenteossaan monitulkintaisuutta, jopa joissain se on hallitseva olotila. Voidaan sanoa, että erityisesti julkisissa organisaatioissa monitulkintaisuus on merkittävin ominaisuus: se kuvaa laajaa organisaatioiden kirjoa ja ympäristön jatkuvaa muutosta. (March & Olsen, 1976, 12)

Monitulkintaisuutta käsittelevä teos *Seven Types of Ambiguity* julkaistiin ensimmäisen kerran 1930-luvulla. Sen kirjoittanut kirjallisuuskriitikko William Empson tarkastelee kielen monitulkintaisuutta kaunokirjallisuudessa, lainaten William Shakespearea. Ensimmäisessä monitulkintaisuustyyppissä Empson esittää käsitteitä, joiden vastakkainasettelusta ei voida olla varmoja, ne voivat ilmentyä esimerkiksi skaalautumisen eroina. Sana tai sanallinen muoto on vaikuttava usealla tapaa yhdellä kertaa. Ensimmäinen monitulkintaisuuden tyyppi esittää melkein kaiken kirjallisuuden tärkeyden merkityksen (Empson, 1976, 2–3, 24) Toisessa monitulkintaisuuden luokittelussa kaksi käsitettä voivat omata saman merkityksen samasta tilanteesta. Lisäksi ajatus voi olla moniulotteinen, mutta tunne taas suora. (Empson, 1976, 48)

Empsonin kolmannen ja neljännen monitulkintaisuuden tyyppien määritelmät muodostuvat käsitteiden ja kirjoittajan ajatuksien välisestä suhteesta sekä maailmankaikkeuden diskursseista. Kolmannessa tyypittelyssä käsite muodostuu yhdessä kontekstissa (Empson, 1976, 102) ja neljännessä käsitteen useat merkitykset eivät toimi keskenään, mutta yhdistyvät. Tämä aikaansaa monitulkintaisuutta sekä ristiriitaisuutta. (Empson, 1976, 133)

Viides ja kuudes tulkintatyyppi liittyvät kirjoittamiseen ja tulkinnan tekemiseen. Sitä mukaa, kuin kirjoittaja kirjoittaa tekstiään, hän keksii ideansa. Ideat ovat matkalla kirjoittajan ajatusten liikkua paikasta toiseen, pysyen puolivälissä, jolloin ne eivät omaa merkitystä. Käsitteillä voi tällöin olla kaksi merkitystä. (Empson, 1976, 155) Kuudes tulkintatyyppi sisältää kirjoittajan käsitteitä, jotka eivät itsessään sisällä merkitystä, vaan lukijan on itse keksittävä merkitykset. Tämä merkitykset ja käsitteet ovat todennäköisesti ristiriidassa keskenään. (Empson, 1976, 176)

Seitsemäs monitulkintaisuuden tyyppi on epäselvin ja monitulkintaisin. Tyypin tahtotila on esittää kirjoittajan sisäinen epäselvyys. Yhden käsitteen kaksi merkitystä ovat päinvastaisia kontekstuaalisesti. (Empson, 1976, 192) Voidaan todeta, että Empsonin monitulkintaisuuden tyypit kuvaavat kirjallisuuden monitulkintaisuutta ja laajentavat käsitystä monitulkintaisuuden ulottuvuuksista yli tieteenalojen. Yllä kuvattuja luokitteluja voidaan perustella monitulkintaisuuden vaikutuksella runollisuudesta arkipäiväiseen päätöksentekoon ja intuitiivisuudesta henkiseen toimintaan. Nämä kaikki omaavat vastakohtaisuuden asettelua ja tietämystä, mikä on vastakohtien ymmärtämistä. Monitulkintaisuuden tyypittelyä voidaan pitää trivaalina sekä satunnaisina keksintöinä, mutta jos päätöksentekijät soveltavat monitulkintaisuutta ja soveltavat sen metodeja, eivät he voi myöskään osoittaa ongelmaa uutena. (Empson, 1976, 251–253)

Monitulkintaisuuden teorian voidaan nähdä pohjautuvan rajoittuneen rationaalisuuden teoriasta. Käsitteenä rajoittunut rationaalisuus ei ole kovin helposti selvennettävissä, mutta sitä voidaan jäsentää päätöksenteon avulla. (Selten, 2002, 15–16) Rajoitettua rationaalisuutta ei tulisi sekoittaa irrationaalisen päätöksenteon prosesseihin (Gigerenzer & Selten, 2001, 6), mutta on myös huomioitava, ettei rajoitettu rationaalisuus ole optimaalisin vaihtoehto. Käsitteenä rajoitettua rationaalisuutta voidaan kuvata rationaaliseksi ja optimaaliseksi, huomioiden päätöksentekijän asettamat rajoitteet. (Altman, 2004, 7)

Päätöksenteossa pyrimme järkeviin, parhaisiin valintoihin. On tärkeää ymmärtää, että rationaalisuuden todenmukaisuuden ymmärtämisellä, voimme jäsentää monitulkintaisuutta. Yksilöiden tietämys on optimaalisuudessaan liian rajallista, mutta kuitenkin riittävää toteuttamaan järkeviä valintoja. (Vihanto, 2004, 241)

Historian tutkimus osoittaa, että järkevään valintaan liittyy kahdenlaisia arvauksia. Arvauksia nykyisten toimien tulevaisuuden seurauksista ja arvauksia tulevaisuuden mieltymyksistä näille seurauksille (Savage, 1954; Thompson, 1967). Yleensä pyrimme miettimään, mitä seurauksia toimillamme on tulevaisuudessa, ja yritämme arvioida sitä, mitä tulee tapahtumaan. Kumpikaan näistä arvauksien toteuttamisista ei ole välttämättä helppoa. Päätöksenteossa, tulevaisuuden seurausten ennakointiin, voi sisältyä huomattavia virheitä. Mieltymykset tulevasta saattavat olla sekavia. Rationaalisen valinnan teoriat ovat ensisijaisesti näiden arvauksia ja arvauksien komplikaatioihin suhtautumista. Päätöksenteon ja valinnan teoriat korostavat toimimaan epävarmuudessa ja pohtimaan tulevaisuuden seurauksia. Valinnan teorioihin sisältyy epäselvyyttä sekä monitulkintaisuutta siitä, kuinka miellämme tulevaisuutta. (March, 1978, 589)

Rajoittuneeseen rationaalisuuteen sisältyvä monitulkintaisuus tulee näkyväksi organisaatioiden päätöksenteossa. Päätöksenteon epävarmuudesta useat oppineet ovat tunnistanee monia klassisia malleja siitä, kuinka vaihtoehtoja punnitaan seurauksien perusteella. Herbert A. Simon julkaisi vuosina 1955–1956 kaksi artikkelia, joista voidaan todeta rajoitetun rationaalisuuden käsitteen kehittelyn alkaneen. Ensimmäinen artikkeli piti sisällään tutkimusta informatiivisista ja laskennallisista rajoista ihmisten rationaalisuudelle. Sanomana siinä on keskittyminen, vaiheittaisuus ja prosessinomainen tiedonkeruu, mikä alkaa halutun lopputuloksen saavuttamisen tavoittelusta. Tätä edeltävät joukko riittäviä toimia tuloksen saavuttamiseksi. Toinen artikkeli tutki lopputoimintojen funktioita, ympäristön epävarmuutta ja niiden seurauksia. (March, 1988, 270)

Simonin oppilas James G. March on kehittänyt rajoittuneen rationaalisuuden teoriaa pidemmälle. Marchin (1988, 268–269) päätöksentekoon ja valintaan sisältyy kaksi epävarmuutta: epävarmuus päätöksien tulevaisuuden seurauksista ja epävarmuus tulevaisuuden preferensseistä. Ensimmäinen epävarmuus kytkeytyy rajoittuneeseen rationaalisuuteen ja toinen käyttäytymistieteellisiin valintateorioihin. Monitulkintaisuuteen sisältyvät useat epäselvyydet, kuten mikä on tavoitteena, miten ongelma jäsenetään, millaisin keinoin ja mitä yhteyksiä ongelmaan voidaan liittää. Päätöksenteossa täydellisyyteen pyrkiminen on mahdotonta, sillä yksilöt omaavat erilaisia tulkintoja ja asiat erilaisia sisältöjä. Kaiken kaikkiaan on synnyttävä tuloksia epävarmuuden vallitessa. On hyväksyttävä, että voimavarat ovat rajalliset, kognitiivinen osaaminen on rajallista ja informaatio on rajallista. Lisäksi harvoin vallitsee täydellinen konsensus.

Selvennyksenä voidaan pohtia, kuinka sitten monitulkintaisuus koskee rajoittunutta rationaalisuutta. Yllä luetellut tekijät vaikuttavat yksilöiden päätöksentekoon. Ihmiset tekevät valintoja epävarmuuden ympäristössä. Toisaalta rajoittunut rationaalisuus voidaan nähdä syntyneen juuri monitulkintaisuuden vuoksi tai monitulkintaisuus laajentaa rajoittunutta rationaalisuutta (Vakkuri, 2009, 21). Sinervo (2011, 74) selventää ymmärtämistä siten, että päätöksen tapahtuessa erilaisten rajoitteiden vallitessa, pyritään monitulkintaisuuden avulla ymmärtämään tätä toimintaa rajoitteiden vallitessa ja niistä huolimatta.

Monitulkintaisuutta voidaan myös jäsentää rationaalisuuden ilmenemismuotojen avulla. March (1988, 272) jäsentää monitulkintaisuutta rajoittuneella rationaalisuudella (limited rationality), kontekstuaalisella rationaalisuudella (contextual rationality), pelirationaalisuudella (game rationality) ja prosessirationaalisuudella (process rationality). Lisäksi rationaalisuus on adaptiivista, institutionaalista sekä jälkikäteistä (Vakkuri, 2009, 22).

Monitulkintaisuuden käsitteellistämisen avulla March pyrkii esittämään rationaalisuuden malleja ja osoittamaan tekijöitä päätöksiin ja valintoihin. Monitulkintaisuus auttaa ymmärtämään yksilöiden valintoja ja prosessien toteuttamisen rajallisuutta. Rajoittuneen rationaalisuuden toimintaperiaate sijaitsee organisaatioteorian ytimessä, sen kuvatessa ihmisen käyttäytymistä kompleksissa tilanteissa. (March, 1988, 200)

Julkisissa organisaatioissa tehdään paljon yhteiskuntaan vaikuttavia päätöksiä. Organisaatioiden päätöksenteko on pitkälle valintojen tekemistä ja siihen sisältyy monitulkintaisuutta, rajoitteita sekä mielenkiintoinen paradoksaalinen ulottuvuus: prosessi on sekä yllättävää että yllättämätöntä. (March, 1976, 10) Herbert A. Simon (1997,1) kuvaa hallintoa taiteeksi "saada asioita tehdyksi". Julkishallinnon organisaatioita on ajansaatossa arvosteltu byrokraattisina ja jäykkinä laitoksina. Julkisten organisaatioiden päätöksentekoon sisältyy epäselvyyttä ja rajoittuneisuutta. Voidaan esittää, että esimerkiksi valtion julkisten hankintojen toteuttaminen on ollut monimutkaista ja sisältänyt raskaita prosesseja ylimenevine kustannuksineen. Päätöksenteon ilmentymää voidaan jäsentää ja selvittää monitulkintaisuuden teorian avulla.

March ja Olsen (1976, 12) ovat tarkastelevat monitulkintaisuutta yksilöiden tekemien päätöksien avulla. He esittävät neljä merkittävintä tyyppiä, joiden kautta monitulkintaisuus on läpinäkyvämpi. Ensimmäisenä on monitulkintaisuuden tarkoitus (*ambiguity of intention*), jossa useat organisaatiot ovat tunnettuja siitä, että tavoitteet ovat huonosti määriteltyjä ja epäjohdonmukaisia. Tällöin on mahdotonta määritellä tärkeää preferenssiä, mikä tyydyttää sekä valinnan johdonmukaisuutta vaatimuksen että organisaation motiivia. Toisen on monitulkintaisuuden ymmärrys (*ambiguity of understanding*), jossa organisaatioiden maailma voi olla epäselvä, teknologiaa ja ympäristöä on vaikeaa tulkita sekä yhteyksiä valintojen ja seurausten välillä on hankalaa nähdä. Kolmanneksi tyyppiä luokitellaan monitulkintaisuuden historian (*ambiguity of history*) tietämys. Menneisyys on tärkeä, mutta se ole helposti tulkittavissa tai yksilöitävissä. Se saattaa olla sekoittunutta tai rekonstruoitua: miksi se tapahtui? mitä tapahtui? miksi sen täytyi tapahtua? Nämä ovat kaikki ongelmallisia. Neljäntenä tyyppinä kuvataan monitulkintaisuutta organisaatioissa (*ambiguity of organization*). Ajan mukana yksiköt tekevät valintoja erilaisista päätöksistä. Eri valinta päättyy erilaiseen lopputulokseen. Todettakoon, että nämä monitulkintaisuutta selventävät osat linkittyvät vahvasti siihen tulemaan, että valintaprosessi sisältää epävarmuutta ja muuttuvuutta.

Päätöksentekijät kamppailevat yleensä sen ristiriidan kanssa, mitä he ajattelevat, että maailman pitäisi olla, ja mitä maailma todellisuudessa on. Tämä ristiriita aikaansaa yksilön käyttäytymistä, joka on yhtä organisaation toiminnan tai valintojen kanssa. Ulkomaailma vain vastaa tähän valintaan jollain tavalla, mikä vaikuttaa yksilön näkemykseen maailmasta ja valintojen tehokkuudesta. (March, 1976, 13)

3.4 Täydellinen päätöksenteon malli

Täydellinen päätöksenteon malli (*Complete cycle of choice*) kuvaa teoreettisesti, sitä kuinka valinnat tapahtuvat. Malli on yleisesti hyväksytty ja sen tavoitteena on valaista päätöksenteon linkittymistä. Marchin ja Olsenin mukaan (1976, 13) tämä tapahtuu jatkuvan kehän kuvaamalla tavalla: Ensinnäkin yksilöiden mieltymykset, näkemykset ja tieto vaikuttavat heidän käyttäytymiseensä. Yksilöiden käyttäytyminen taas vaikuttaa organisaation valintoihin ja päätöksiin. Organisaatio tekee näin ollen valintoja, jotka vaikuttavat ympäristöön, mikä taas vaikuttaa yksilöiden mieltymyksiin, havaintoihin ja tietoon.



Kuvio 1 Täydellisen päätöksenteon malli (mukaiillen March ja Olsen, 1976, 13)

Päätöksenteon malli ei oletta, että uskomukset ja asenteet johtaisivat käytökseen ja huomioon, kuten useissa organisaation teorioissa. Sen sijaan, yksilöt liikkuvat edestakaisin valintatilanteissa. Päätöksentekoon vaikuttavat niukat resurssit, aika ja energia. Käytännössä

päätöksentekoon osallistuminen ei ole kaikille yhtä houkuttelevaa kaikissa asioissa kaiken aikaa. Yksilöt eivät toimi ainoastaan yhdessä kehässä. (March & Olsen, 1976, 14–15)

Lisäksi yksilöiden toimet ja organisaation toimet saattavat olla hyvinkin löyhässä vuorovaikutuksessa keskenään. Arvojen ja toiminnan yhteydet organisaatioissa on problemaattisia, sillä organisaation valinta kytkeytyy yksilön valintaan. Toimintamallit voivat usein olla ennalta määritettyjä, hinnat asetettuja sekä ihmiset palkattuja. Tämä voi johtaa siihen, että organisaation toiminnot tapahtuvat ilman vahvaa sisäistä päätöksentekoa. (March & Olsen, 1976, 16)

Täydellisen valinnan teorian mallissa ympäristön vaikutus tulee huomioida organisaation toiminnassa. Ympäristön toiminta tulee nähdä tapahtumien välisinä suhteina sekä toimijoina ja ympäristön rakenteina, ei pelkästään vastauksina organisaation toimiin. (March & Olsen, 1976, 17) Organisaation ja ympäristön toimet ovat monitulkintaisia: ei ole selvää miksi se tapahtui ja miten se tapahtui. Yksilöt ja organisaatiot kehittävät myyttejä, legendoja, illuusioita sekä fiktioita asioista. On selvää, että samalla konfliktit kehittyvät ja ympäristö usein kukistaa kognitiivisen kapasiteetin. Omat tulkintamme harvemmin nojaavat omiin havaintoihimme, pikemminkin luotamme muiden tarjoamiin tulkintoihin. (March & Olsen 1976, 18)

Käytännössä täydellisen päätöksenteon malli ei koskaan toteudu kokonaan. Se (kuvio 1) mallintaa täydellistä päätöksentekoa edellä esitettyyn rajoitettuun rationaalisuuteen nähden ja on perusteltua ymmärtää täydellisen mallin takana oleva rajoittunut ulottuvuus. Päätöksenteon ja valinnan tilanteisiin sisältyy aina epäselvyyttä ja epävarmuutta, mikä vaikuttaa kaikissa osoitetuissa kohdissa (kuvio 1). (March & Olsen, 1976, 21)

Julkisissa tietojärjestelmähankkeissa rajoittunut rationaalisuus voidaan esittää rajallisten voimavarojen käyttöä tulkitsemalla. Rajallisilla voimavaroilla, resursseilla ja esimerkiksi tuotannontekijöillä pyritään kohdentamaan verovarot optimaalisesti ja tasapainoisesti. Rajallisuuteen kytkeytyy julkisten tietojärjestelmähankintojen vaatimus hankinnan edullisuudesta tai kokonaistaloudellisuudesta sen mukaan, kumpi parhaiten vastaa tehokkuutta ja laadukkuutta. Voidaan todeta, että tämä kohdennus tapahtuu rajoittuneen rationaalisuuden, päätöksenteon, kilpailun sekä toisistaan riippumattomien olosuhteiden vallitessa. Julkisissa hankkeissa valinnat ovat epätäydellisiä, sillä ne perustuvat rajalliseen tietoon. Todellisuus voi olla erilainen kuin yksilöiden tekemät havainnot siitä.

Enää ei riitä se, että julkiset varat on käytetty budjetista, vaan tulee pystyä osoittamaan, mitä verovarojen käytöllä on saatu aikaan. Päätöksenteon näkökulmasta tähän sisältyy monitulkintaisuutta, sillä ei ole täysin selvää, miten vaikutukset on saatu aikaan. (Autero, 2009, 111)

March ja Olsen (1976, 21–22) argumentoivat täydellisen päätöksenteon mallia, sillä aikomukset eivät kontrolloi käyttäytymistä tarkasti. Tulokset eivät ole suoraan prosessin seurauksia, eikä ympäristön vastaus ole aina suorassa suhteessa organisaation toimintaan. March ja Olsen vaativat päätöksenteon mallin modifiointia. Teorian tulisi olla kontekstuaalinen, siten että se huomioisi tapahtumien ajoittumisen ja ulkoiset tekijät. Toiseksi tulisi huomioida organisaation toiminta, ja huomion kohdentaminen tulisi nähdä rakenteiden valossa. Kolmanneksi teoriaksi tarvittaisiin myös oppimista ja oikean perspektiivin kohdentamista organisaatiossa.

Silloin kuin merkitykset muuttuvat monitulkintaisemmiksi, tilanteiden valinnat tulevat entistä konteksti-sidonnaisemmiksi. March ja Olsen (1976) ovat ehdottaneet päätöksenteon ratkaisumalliksi jätesäiliömallia (*garbage can*), jossa kuvataan sitä, kuinka päätökset tosiasiallisesti tapahtuvat ja syntyvät. Mallissa päätöksentekijät heittävät usean tyyppisiä ongelmia ja ratkaisuja jätesäiliöön, josta poimitaan sattumanvarainen ongelma ja sattumanvarainen ratkaisu ongelmaan. Jätesäiliömallissa päätös voidaan nähdä tuloksena tai useiden eri organisaation sisällä kulkevien virtauksien tulkintana. Virrat muodostuvat ongelmista sekä ratkaisuista ja päätöksentekijöistä ja valinnan mahdollisuuksista. Virtauksien lähteinä ovat organisaation rakenne ja sosiaalinen kulttuuri. (March & Olsen, 1976, 24–37)

Jätesäiliömalli pyrkii jäsentämään päätöksenteon monitulkintaisuutta. Päätökset nojaavat ympäristön monitulkintaisuuteen, jota March, Olsen ja Cohen (1972) kutsuvat myös organisoiduksi anarkiaksi (*organized anarchies*). Organisoitua anarkiaa voidaan kuvata tilanteeksi, jossa organisaatio ei pysty esittämään preferenssejä suhteessa päätösten lopputulokseen. Marchin (1976, 72) mukaan se johtuu siitä, että tavoitteiden ja lopputulosten voidaan nähdä muodostuvan samassa prosessissa päätösten kanssa. Preferenssi päätöksenteon tuloksesta voidaan muodostaa tällöin päätösprosessissa, eikä ennen sitä. Voidaan kiteyttää, että näille tilanteille ominaista on huomattava epävarmuus, epäselkeys, ennakoimattomuus ja epäjatkuvuus.

3.4.1 Päätöksenteon syklimalli

Päätöksenteon ja valintojen mahdollisuus ilmenee vahvasti julkisissa organisaatioissa, sillä tieto päätöksistä on julkista ja perusteltua. Edellä esitetty päätöksenteon monitulkintaisuus pohjautuu julkisen organisaation rajallisuuteen useassa suhteessa, kuten osaaminen, budjetit ja päätöksentekijöiden tulkinnat. Päätöksenteon prosessin muodostumisessa on tärkeää hahmottaa, mistä elementeistä se juontaa juurensa. Organisaation ja valintaprosessien tutkimus on oma tieteenalansa ja tässä tutkielmassa ei syvennyttä siihen tarkemmin. Merkityksellistä on ymmärtää päätöksentekoprosessien monitulkintaisuus, joka ilmenee valintatilanteissa.

Monitulkintaisuutta voidaan jäsentää tehokkuusajattelun avulla kahdella tapaa. Ensimmäiseksi voidaan nähdä, että tehokkuuden ihanne liittyy vahvasti ajatukseen universaaliudesta ja siihen, että samat rationaalisuussäännöt toimivat kaikkialla, kuten teollisuuden alalla, kouluissa ja pankkitoiminnassa. Voidaan todeta, että esimerkiksi kuntaliitosten merkittävyyttä on perusteltu vertaamalla niitä yritysten fuusioihin. Toiseksi ajattelussa paneudutaan pääsääntöisesti kysymykseen siitä, mistä tiedetään, mikä on tehokasta. Julkishallinnossa tällä tarkoitetaan erinäisten käsitteiden ja mallien rakentamista. Voidaan todeta, että usein ratkaisuiden nähdään löytyvän näistä mittareista ja käsitteistä itsestään, eikä huomioida itse ratkaisutyökalujen soveltamisen ulottuvuutta. (Vakkuri, 2009, 5–6) Päätöksenteko ja sen prosessit ovat julkishallinnon organisaation ydintä ja niitä voidaan jäsentää logiikan ja yksilöiden psykologisten valintojen avulla.

Päätöksenteon rajallisuuden ymmärtämiseksi tulee määritellä rationaalinen päätöksenteko. Rationaalista päätöksentekoa on mallinnettu myös täydellisen päätöksenteon avulla edellä (kuvio 1). Rationaalisuus voidaan nähdä myös siten, mitä se ei ole.

Auteron (2009, 44) mukaan, rationaalisuuteen liittyy useita konnotaatioita ja toiminta nojaa suhteessa päätöksentekijän haluihin ja uskomuksiin, jotka ovat syitä. Syy on tarkoitus toimia tietyllä tavalla, mikä puolestaan muodostaa toiminnalle merkityksen, joka ohjaa sen oikeansuuntaiseen toteuttamiseen (Elster, 1983, 1–3).

Päätöksenteon ulottuvuutta voidaan kuvata myös Simonin (1957) perinteisen talousteoreettisen "economic man"-ajatteen pohjalta. Perinteisessä talousteoriassa "taloudellinen mies" oli sekä taloudellinen että järkevä, rationaalinen. Tällä miehellä oletettiin olevan tietämystä relevanteista näkökohdista ympäristöstään, jos ei aivan täydellisesti, niin vähintään selkeästi ja laajasti. Hänellä oletettiin olevan myös kykyjä hyvään

organisoitumiseen, vakaisiin preferensseihin ja vaihtoehtoisten toimintatapojen laskelmointiin. (Simon, 1957, 241)

Tämä teoreettinen ja kaavamainen malli taloudellisesta yksilöstä mahdollisti Simonin teoreettisen löydöksen puolustamisen. Mikäli toimijat olisivat täydellisen rationaalisia, he tekisivät optimaalisia valintoja sekä ympäristöstä että vaihtoehtoista (March & Simon, 1959, 137). Simon (1957, 273) ehdotti myös vaihtoehtoisena lähestymistapana kuvaamaan rationaalisuutta psykologisten teorioiden lähtökohdista, kongnitioista ja havainnoista. Tällöin päätöksenteon käyttäytymistä voidaan havainnoida ns. kentällä.

Autero on väitöskirjassaan (2012, 48–59) jäsentänyt tulosohjauksen mallin avulla päätöksentekoon sisältyviä politiikkaongelmia sekä niiden monitulkintaisuutta. Päätöksenteon ongelmaa jäsennetään tarkastelemalla päätöksentekoa ja sen monitulkintaisuutta. (March & Olsen; Simon 1957). Poliitiikkaongelmien jäsentämisellä voidaan kuvata päätöksenteon mallia, jota tässä tutkimuksessa sovelletaan. Päätöksenteon syklimalli muodostetaan kolmen vaiheen avulla. Mallia voidaan pitää eräänlaisena ideaalimallina, jossa ongelmat ja niiden tunnistaminen, tavoitteiden asettaminen ja poliittisten toimijoiden määrittely sekä toimien arviointi muodostavat täydellisesti yhteensopivan ja ristiriidattoman kokonaisuuden. (Autero, 2009,112)

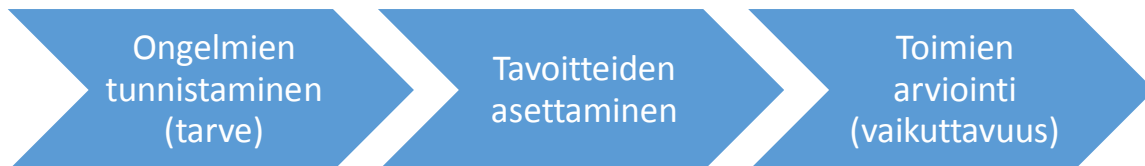
Alla esitetyn (kuvio 2) mallin avulla jäsennetään julkishallinnon tekemien tietojärjestelmähankkeiden päätösten kulkua ja päätöksentekijän kohtaamaa monitulkintaisuutta. Tietojärjestelmähanke voidaan jäsentää esimerkiksi yhteiskunnallisesta politiikkaongelmasta, siten että sitä perustellaan esimerkiksi säästöjen aikaansaamisen tavoitteena ja markkinoiden paremmalla toiminnalla. (Autero, 2009, 112)

Syklimallia jäsennetään vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa toimijat tunnistavat ongelmat ja määrittelevät myös tarpeen. Tarpeisiin yleensä pyritään vastaamaan erinäisillä toimilla ja malleilla. Talouden näkökulmasta verotulojen väheneminen väestön ikääntymisen myötä on ongelma, johon tuloksellisuuden tehostamisen avulla on pyritty vaikuttamaan. Tietojärjestelmähankkeessa ongelmina ovat kasvaneet kustannukset ja tehottomuus. (Autero, 2009, 116)

Päätöksenteon ensimmäiseen proposition sisältyy vahvasti edellä kuvattu monitulkintaisuus. March ja Olsen (1976, 12) esittävät, että monitulkintaisuutta esiintyy aikomusten, ymmärryksen, historian ja organisaatioiden monimutkaisuudesta. Toimijat tarkastelevat ongelmaa omista lähtökohdistaan ja taustoistaan käsin.

Toisena päätöksenteon syklimallin vaiheena on tavoitteiden asettaminen ja poliittisten toimijoiden määrittely. Tavoitteet kuvaavat, millaista muutosta tulevaisuudessa halutaan saada aikaan. Tulostavoitteiden avulla seurataan tätä etenemistä ja voidaan kuvata, että organisaation tavoitteenasettamisessa tärkeitä käsitteitä ovat tavoitteen suunta ja tavoitetason painotus (Cyert & March, 1963, 115) Tärkeimpien asioiden tarkastelu pohjautuu pitkälle asetetun tavoitteen suuntaisesti. Tavoitetason asettaminen ohjaa niihin asioihin, joita asettamisessa halutaan painottaa. Myös aikaisempia tavoitteita tai tuloksia voidaan painottaa sekä vertailla muiden organisaatioiden saavuttamia tuloksia. (Autero, 2009, 117) Tähän vaiheeseen sisältyy myös hankkeen rahoitusta koskeva päätös.

Kolmannessa vaiheessa arvioidaan vaikutuksia ja sitä, onko asetettuja tavoitteita saavutettu. Usein alkuperäiset tavoitteet muuttavat muotoaan matkan varrella, johtuen eri tapahtumaketjuista ja hankinnasta, päätöksentekijästä tai rahoituksesta. Päätöksenteon syklimallia on sovellettu alla esitetyllä tavalla ja empiirinen haastatteluaineisto pohjautuu tähän malliin.



Kuvio 2 Päätöksenteon syklimalli (mukaillen Autero, 2012, 49)

3.4.2 *Muutosjohtaminen osana syklimallia*

Tietojärjestelmähankkeessa päätöksentekoprosessi pitää sisällään paljon projektihallintaa ja muutokseen sopeutumista. Uusien hankkeiden taustalla on toiminnan kehittäminen helpompaan ja tehokkaampaan suuntaan. Tietojärjestelmähankkeen projektiluonteisuutta perustellaan siten, että toista samoihin tarpeisiin vastaavaa hanketta ei toteuteta uudelleen, jolloin projektiominaisuus on huomioitava.

Organisaation muutosprosessi on kolmivaiheinen, jossa tarkastellaan aikaa ennen muutosta, muutosprosessin nykyhetkeä, ja muutosprosessin seurauksia. Keskeistä on organisaation identiteetin painotus sekä sen vaikutus työntekijöihin ja muutosprosessiin. (Jacobs ym. 2013, 776) Mikäli organisaatio epäonnistuu huonomman suorituskyvyn vuoksi, on tarve muutokselle ilmeinen. Tällöin organisaation täytyy kyetä sekä luomaan syvä näkemys tulevaisuuden toimintaympäristöön, johon se haluaa mukautua että tarkastella sen sisäisiä heikkouksia, jotka ovat muutettavissa vahvuuksiksi.

Weick & Quinn (1999, 365–366) käyvät läpi kaksi eri organisaatiomuutoksen muotoa, mitkä ovat niiden tunnuspiirteitä sekä, mitkä tekijät niihin ylipäätään johtavat. Heidän mukaansa organisaatiomuutokset voidaan jakaa joko pakottaviin yksittäisiin/episodimaisiin tai jatkuvaan muutokseen. Episodimainen muutos voidaan kuvata epätavalliseksi ja epäyhtenäiseksi, ja joka ilmenee yleensä isoissa ja vanhoissa organisaatioissa. Muutos on satunnaista sekä ulkoisista syistä johtuva ja jonka tavoitteena on organisaation lyhyen aikavälin kehittäminen. Jatkuvalle muutokselle puolestaan on tunnusomaista jatkuvuus, kehittyminen, kumulatiivisuus. Sitä nähdään usein nousevissa organisaatioissa, joilla on kykyä itseohjautuvuuteen. Jatkuvan muutoksen tarve lähtee organisaation sisältä jatkuvan epävakaisuuden vuoksi ja usein tähtäin on pitkä aikavälin toimintojen kehittämisessä.

Rakenteelliset erot näiden kahden muutostyyppin välillä voidaan erottaa viiden eri muutokselle tyypillisen tunnuspiirteen avulla. Näitä ovat organisaation kielikuvat (metaforat), analyttinen rakenne, interventio teoria, muutosagentti ja ihanteellinen muutos. Muutosprosessi itsessään on sinnikäs ja pitkäjänteinen, ja syy miksi organisaatiomuutokset usein epäonnistuvat on, että organisaatiot eivät pysty sopeutumaan vallitseviin tilanteisiin ja olosuhteisiin. Haasteena on saada kaikki organisaation jäsenet hyväksymään muutokset. Tässä päätöksenteon teorian ymmärtäminen on perusteltua, koska yksilöt toimivat juuri omien preferenssiensä ja organisaation tavoitteiden mukaisesti, ja näissä ympäristöllä on tärkeä merkitys.

Kotterin (1995, 99) mukaan organisaatiomuutoksessa on kahdeksan askelmaa, jonka vuoksi muutokset voivat epäonnistua. Ensimmäisessä askelmassa havaitaan ja perustellaan tarve muutokselle tunnistamalla mahdollisia kriisejä tai mahdollisuuksia. Toisessa vaiheessa perustetaan ryhmä, joka lähtee viemään muutosprosessia eteenpäin. Kolmannessa vaiheessa luodaan visio, joka määrittää muutosprosessin suunnan. Tämän jälkeen visio ja muutosstrategia tulee toimeenpanna mahdollisimman tehokkaasti. Viidentenä poistetaan mahdolliset esteet ja muutosvastarinta sekä valtuutetaan ihmisiä toimimaan. Kuudentena vaiheena suunnitellaan ja toteutetaan näkyviä suoritusta parantavia toimia. Tämän jälkeen kasvaneen uskottavuuden avulla muutetaan systeemejä, rakenteita ja käytäntöjä, jotka eivät sovellu uuteen visioon. Viimeisenä kohtana on onnistuneen muutosprosessin jälkeen uusien tapojen ja käytäntöjen juurruttaminen osaksi organisaatiokulttuuria.

Evoluutio ja vallankumouksen vaiheet sisältyvät muutokseen organisaation kasvaessa. Molemmat ovat välttämättömiä prosesseja ja mahdottomia välttää. Eurooppalaiset psykologit väittävät, että yksilöiden käyttäytyminen määräytyy pääsääntöisesti edellisten kokemusten ja tapahtumien perusteella. Johto kuitenkin usein ylenkatsoo muutosvaiheen kriittisiä kysymyksiä pyrkiessään katsomaan eteenpäin ja luomaan tulevaisuuden ennustuksillaan organisaatiolle uutta identiteettiä. Historian ja nykytilan tunteminen on tärkeä osa muutosprosessia, joka usein unohdetaan. Organisaation kehitystä on mallinnettu siten, että keskeisiin ulottuvuuksiin kuuluvat organisaation ikä ja koko, evoluution ja vallankumouksen eri tasot, sekä toimialan kasvu. Evoluution ja vallankumouksen eri tasoja tarkastellaan vaiheittain: 1) Luovuuden vaiheessa painopiste on tuotteen ja markkinoiden kehittämisessä jolloin keskitytään kokonaan tuotteen valmistamiseen ja myymiseen. 2) Suuntauksen vaiheessa organisaatio kasvaa ja fokus on oikeiden henkilöiden löytämisessä tehtäviinsä. Hallinnonalan johtaja tai johto ei välttämättä ole kasvuvaiheessa paras vaihtoehto. 3) Delegointivaiheessa johdon tulee luovuttaa valtaa ja vastuuta alemmille portaille. 4) Koordinointivaiheessa organisaation prosesseja yhtenäistetään ja toimintoja keskitetään. Johto ottaa vastuuta hallinnoinnista ja uusien systeemien luomisessa. 5) Viimeisessä vaiheessa korostetaan yhteistyön merkitystä ja ongelmien ratkaisua. Muodollisuudet korvataan sosiaalisella kontrollilla ja itsekurilla. Näitä vaiheita voidaan soveltaa sekä julkisessa organisaatiossa että tietojärjestelmähankkeessa. Tämän tyyppisistä mallinnoista voidaan ottaa esimerkkiä säännellyssä, julkisessa päätöksenteossa. (Greiner, 1998, 57–63)

Päätöksentekoa ja johtamista voidaan hahmottaa vielä projektin kuvaamisella. Forsberg ym. (2014) kuvaa, että projektin kehittyminen lähtee ehdotuksesta, jossa hanke lähtee käyntiin vastauksena ulkoiseen pyyntöön tai tarpeeseen. Tämän jälkeen aloitetaan kehittäminen monitoimintaisessa ryhmässä asiantuntijoiden kesken. Kolmantena vaiheena projekti palautetaan organisaatioon toiminnallista tukea varten. Tietojärjestelmän suunnittelu ja toteutus vastaavat pitkälle projektia, ja on tärkeää ymmärtää projektin vahvuudet sekä muutosprosessit, jotta päätöksenteko julkishallinnossa voisi kehittyä avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi.

4 TIETOJÄRJESTELMÄHANKKEEN EDELLYTYKSENÄ LAINSÄÄDÄNTÖ JA TALOUDELLINEN TEHOKKUUS

Julkisista hankinnoista säädetyn lainsäädännön taustalla voidaan nähdä julkisen ja yksityisen sektorin kilpailutilanteen kompensointi. Julkinen sektori on hankintaroolissaan eri tilanteessa kuin yksityinen sektori, sillä taloudelliset vaatimukset eivät sido julkista hankintayksikköä yhtä tiukasti kuin yksityistä. (Kuoppamäki, 2006, 296) Hankintalainsäädäntö on ominaisuuksiltaan menettelyllistä ohjeistusta, ja näin ollen julkisen sektorin tietojärjestelmähankintojen toteuttaminen on lakiin perustuvaa. Lähtökohtaisesti sillä ei puututa tietojärjestelmähankinnan sisältöön tai kohteeseen, ellei toimittajia syrjitä tai suosita sisällöllisellä määrittelyllä perusteettomasti. (Ukkola, 2011, 320)

Yksi tuoreimmista pitkään kesken olleista mittavista tietojärjestelmähankkeista on asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotti. Neuvottelumenettelyn tuloksena hankkeen toimittajaksi valittiin Epic Systems Corporation ja valitsematta jäänyt toimittaja CGI Suomi Oy valitti tehdyistä hankintapäätöksistä markkinaoikeuteen 5.11.2015. Käsittely saatiin vasta huhtikuussa valmiiksi.⁵ Hankintalain osaaminen on pohjana, sille, että päätöksentekijä toimii parhaalla mahdollisella tavalla ja toteuttaa tietojärjestelmähankkeen kannalta tarvittavat tietojärjestelmähankinnat vähintään muodollisesti lain edellyttämällä tavalla. On selvää, että mikäli tietojärjestelmähankkeen eteneminen jumittuu pitkäksi ajaksi hankintalainsäädännön toimeenpanemiseen ja soveltamiseen, lisääntyvät myös kokonaiskustannukset ja aikataulu pitkittyy.

Edellä on esitetty hankintalainsäädäntö pääpiirteittäin ja tämän osion lopussa on kuvattu tietojärjestelmähanketta. Tärkeää on luoda ymmärrys säädöspohjasta, minkä perusteella mittavia valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeita toteutetaan.

4.1 Sääntelyn historia ja nykypäivä

Euroopan talousyhteisön julkisia hankintoja koskevat ensimmäiset direktiivit ovat lähtöisin jo 1970-luvulta. Voidaan nähdä, että jo aiemmin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa (Rooman sopimus) tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sekä sijoittautumisvapaudesta. (Kuoppamäki, 2006, 292) Hankintasääntelyssä pelkkien aineellisten säästöjen olemassaolo todettiin myöhemmin kuitenkin riittämättömäksi ja näin

⁵ Ks. lisää <http://www.apotti.fi/hankinta/>.

ollen oikeusturvadirektiivien säätelyn tarve oli perusteltua. Vuoden 1996 komission Vihreässä kirjassa esitettiin julkisten hankintojen tavoitteiden toteutumista sekä hahmotettiin tulevaisuutta. Direktiivien vaikutuksia on saavutettu menettelyn avoimuudella ja markkinoiden laajentumisella. Kirjassa esitetään myös sisämarkkinoiden, työllisyyden ja hintojen kehittymisen paranemista. (Vihreä kirja, 1996, 6)

Direktiivien ohella Maailman kauppajärjestön (WTO) hankintasopimuksesta johtuvat velvoitteet sitovat Suomea. Julkisia hankintoja koskevan sopimuksen (GPA) alaan kuuluvissa hankinnoissa sovelletaan samoja ehtoja sekä sopijavaltioista tuleviin tarjoajiin ja tarjouksiin että Euroopan unionin jäsenvaltioista tuleviin tarjoajiin ja tarjouksiin. (Pekkala, 2014, 34)

Ensimmäinen julkisia hankintoja koskeva hankintalaki tuli voimaan 1.1.1994, kun Suomi liittyi Euroopan talousaluetta (ETA) koskevaan sopimukseen. Lain taustalla oli tarve yhtenäistää kansallista lainsäädäntöä ETA-sopimusta vastaavaksi ja samalla tehostaa kilpailua markkinoilla. Hallituksen esityksessä laiksi julkisista hankinnoista vuodelta 1992 määritellään lain tavoitteiksi kilpailun lisääminen hankintamenettelyissä. Esityksessä mainitaan tavoitteena myös tarjoajien avoin ja syrjimätön kohtelu. (HE 154/1992)

Hankintalainsäädäntö Suomessa pohjautuu EU:n direktiiveihin. Suomessa ETA-sopimus ja myöhemmin EU-jäsenyys ovat tuoneet mukanaan kattavan menettelytapasäätelyn julkisiin hankintoihin. Markkinoiden avautuminen on tarkoittanut Suomen kunta- ja aluerajojen ylittävän tarjonnan lisääntymistä. (Pekkala, 2014, 32) Julkisista hankinnoista koskevaan keskusteluun on tullut yhä vahvemmin EU-lainsäädännön painotukset ja on perusteltua nähdä hankintalainsäädännön pohjautuvan kansainväliselle Eurooppa-tasolle. Voidaan todeta, että julkisten hankintojen sääntely vaikuttaa kahteen vastakkaiseen dynamiikkaan: ensimmäinen on yhteinen laaja suuntautuminen ja toinen koskee kansallisia prioriteetteja. Neoklassisen talousteorian vaikutukset julkisten hankintojen sääntelyyn ovat näkyneet järjestelmien kautta, kohti julkisten markkinoiden vapautumista Euroopan unionissa. (Bovis, 2005, 237)

Nykyään Suomessa julkisia hankintoja ja menettelyä määrittelevät laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 (jäljempänä hankintalaki) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 30.3.2007/349. Näistä jälkimmäistä kutsutaan erityisalojen hankintalaiksi. (Hyvönen ym. 2007, s. 27–28)

Sääntelyyn sisältyy myös asetuksia ja alemman tasoista sääntelyä. Yllämainittujen lakien lisäksi julkisten hankintojen kilpailutustilanteessa otetaan huomioon myös niiden nojalla annetun asetuksen julkisista hankinnoista (614/2007) säädettyjen menettelyiden mukaiset

asiat. Lakeja ja asetusta on lähinnä uudistettu oikeusturvamenettelyiden osalta lailla hankintalain (321/2010) ja erityisalojen hankintalain (322/2010) muuttamisesta. Näin ollen uudistettua hankintalakia sovelletaan niissä hankinnoissa, joissa hankintamenettely on aloitettu ja, joista on ilmoitettu 1.6.2010 jälkeen. Muita tärkeitä lakeja ja hankinnoissa noudatettavaa sääntelyä määrittävät laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621), kielilaki (6.6.2003/423) ja hallintolaki (6.6.2003/434). (Pekkala ym. 2010, 22–23)

Tutkielmassa laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (10.6.2011/634, myöhemmin tietohallintolaki) sääntelee mittavia tietojärjestelmä Hankintoja. Tietohallintolain 4 §:ssä todetaan, että ennen kuin 2 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu viranomaisen päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sellaisesta ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä, sen on pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Tutkielman empiirisenä kohteena Verohallinnon Valmis-hanke on taloudellisesti merkittävä ja lainkohtaa on siihen sovellettu. Lisäksi tulee huomioida, että verolainsäädäntö on osa tutkimuksen kohdetta. Valmis-hanketta on selvitetty tarkemmin luvussa 5.

Meneillään olevan hankintalainsäädännön uudistamisen tarkoituksena on tehdä hankintamenettelyt yksinkertaisemmiksi ja luoda hankinnoille valvontamekanismi. Voidaan todeta, että hankintalain uudistamisen lisäksi myös verolainsäädäntö kaipaa uudistusta.

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on myös kehittää erilaisten näkökohtien, kuten työllisyyden, terveyden ja sosiaalisten tekijöiden huomioimista. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2016)

Euroopan komissio antoi uudet direktiivit ehdotukseksi ensimmäisen kerran joulukuussa 2011 ja vuosien 2012 ja 2013 aikana ehdotuksia käsiteltiin sekä parlamentissa että neuvostossa (Ukkola, 2014). EU:n virallisessa lehdessä julkaistiin uudet julkisia hankintoja koskevat direktiivit 28.3.2014. Direktiivit tulivat voimaan 17.4.2014 ja ne tulee implementoida viimeistään 17.4.2016 kansalliseen lainsäädäntöön (Suomen Kuntaliitto, 2015). Direktiivit uudistavat lähes kokonaan nykyisen hankintoja koskevan EU-sääntelyn. Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa linjataan, että Suomen kokonaisuudistus valmistellaan direktiivien pohjalta ja kokonaisuudistus tukee myös hallitusohjelman kirjauksia. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2016)

Keskeisiä tavoitteita uudistamisessa ovat joustavoittaminen ja yksinkertaistaminen. Neuvottelujen käymisestä tehdään vaivattomampaa ja useaan keskeiseen termiin, kuten hankintasopimus tai hankintayksikkö tulee lisämääritelmiä. Valvontaa lisätään, jotta havaittuihin virheisiin voidaan reagoida. Menettelytavoista tulee asianmukaisemmat esimerkiksi, jos toimittaja on yrittänyt vaikuttaa epäasianmukaisesti hankkijaan, voidaan toimija sulkea pois tarjouskilpailusta. Lisäksi ympäristöä ja sosiaalisia näkökohtia otetaan enemmän huomioon tasa-arvoon ja työoloihin viitaten. Pienten ja keskisuurien yritysten asemaa on tavoitteena parantaa, uudessa direktiivissä on vahva paine hankintojen jakamiseen. (Ukkola, 2014)

Vähimmäismääräaikoja lyhennetään tarjousten jättämisen osalta, kuitenkin useimmat nykyiset menettelyt pysyvät pääpiirteittäin ennallaan. Taustatekijänä on se että, kaikissa hankinnoissa siirrytään sähköiseen viestintään, jolloin tarjouspyynnöt ja ilmoitukset ovat saatavissa sähköisesti. Kuitenkin esimerkiksi osallistumishakemusten määräajat pysyvät nykyisellään. (Ukkola, 2014) Uudistustavoitteet laajentavat julkisten hankintojen näkökulmaa, on perusteltua, että tulevaisuudessa otetaan huomioon julkisten hankintojen yhteiskunnalliset vaikutukset sääntelyssä laajemmin.

Tietojärjestelmähankkeiden näkökulmasta uuden hankintalain myötä hankintamenettelyiden tietojenvaihto pyritään sähköistämään viimeistään vuonna 2018. Lisäksi nykylakiin nähden muutoksena ovat laajemmat mahdollisuudet neuvotella hankinnan ehdoista tarjoajien kanssa hankintamenettelyn aikana. Hankintamenettelyissä myös innovaationäkökohdat pyritään ottamaan huomioon, mikä on tehokkaampaa⁶.

Tietojärjestelmähankkeiden vaikutus ei ulotu pelkästään kansalliselle tasolle vaan myös kansainvälisesti muutoksen tila on havaittavissa. Euroopan unionin digitaalisten markkinoiden luomista pyritään kehittämään yhteentoimivien järjestelmien luomisella. Komission tuoreessa Euroopan digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa tietojärjestelmien yhteentoimivuus on yksi painopisteistä, joilla edistetään eurooppalaisten sisämarkkinoiden kehittämistä.⁷ Lisäksi kansainvälisesti eurooppalaisella tasolla on tunnistettu

⁶ Lue lisää. esim innovaatiokumppanuus.

⁷ Ks. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions: A Digital Single Market Strategy for Europe, COM (2015) 192 final, 15–16.

sisämarkkinoiden toimimattomuus julkisissa hankinnoissa ja viranomaisten välisessä koordinoinnissa sekä standardien laadinnassa⁸.

Oikeudellisesta näkökulmasta hankintalain lisäksi verolainsäädäntö esiintyy tutkielmassa. Tietojärjestelmähankkeessa uudistetaan myös samalla kertaa verolainsäädäntöä, joka on uudistuksen tarpeessa esimerkiksi laahaavien tulkintojen vuoksi. Näin ollen päätöksenteko kytkeytyy myös lakien uudelleen kehittämiseen.⁹

4.2 Julkisten hankintojen ohjaus ja kilpailutusprosessi

Valtionhallinnon hankintatoimen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä vastaa valtiovarainministeriö. Sen vastuulla ovat valtion hankintastrategian laadinta, hankinnoissa noudatettavien yleisten periaatteiden määrittely ja hankintatoimen toiminnan kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluvat julkisia hankintoja koskevat säädösvalmistelut, säädöksistä tiedottaminen ja niihin liittyvä neuvonta. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö varmistaa sisämarkkinoiden toimivuuden suhteessa Euroopan unioniin. Myös eräät hankintalaissa olevat muut tehtävät, jotka liittyvät kynnysarvoihin ja hankintailmoituksiin, sekä ilmoitusjärjestelmän ylläpito kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. (Valtiovarainministeriö, 2010, 19)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö opastaa markkinoilla toimijoita ja julkisia hankintayksiköitä lainsäädännön soveltamisessa. Se on keskittynyt työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton hankintaosaamiseen. Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy toteuttaa keskitettyjä kilpailutuksia ja tekee niitä koskevia sopimuksia valtionhallinnossa. Se toimii myös hankintojen ja kilpailuttamisen juridiikan osaamiskeskuksena. Valtiovarainministeriö vastaa Hansel Oy:n ohjauksesta.

Hankintayksiköiden hankintatoiminnan lainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valvovat ja tarkastavat Valtiontalouden tarkastusvirasto ja hankintayksiköiden sisäinen tarkastus. (Valtiovarainministeriö, 2010, 19)

⁸ Ks. lisää Euroopan digitaalistrategia, KOM (2010) 245 lopullinen, 6.

⁹ Haastattelu, Keskukskauppakamari, 1.4.2016.

Hankintalainsäädäntö ohjaa julkisia varoja käyttäviä viranomaisia toimimaan syrjimättömästi julkisissa tarjouskilpailuissa. Tärkeää on, että oman alueen yritykset, muiden alueiden toimijat sekä muista jäsenvaltioista lähtöisin olevat tarjoajat ovat samassa asemassa. Tavoitteena on sekä tehokas että avoin toiminta (Pekkala ym. 2014, 81). Hankintalakia käytetään hankintaprosessissa kilpailuttamisen vaiheissa. Kukin hankintayksikkö määrittelee itse sen, mitä tarvitsee ja kuinka palvelu tai tavara hankitaan. Vaihtoehtona on myös palvelun tuottaminen itse tai yhteistyössä muiden hankintayksiköiden kanssa. (Eskola ym. 2011, 27)

Hankintalaki soveltuu ainoastaan hankintayksiköiden toteuttamiin hankintoihin. Hankintayksiköt ovat julkisia toimijoita, ja hankintalain 6 § määrittelee hankintayksiköiksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon ja niiden seurakunnat, valtion liikelaitoksista annetun lain 1185/2002 mukaiset liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset (oikeushenkilö, joka on nimenomaan perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta) ja mikä tahansa tekijä, kun se on saanut tukea hankinnan tekemistä varten yli puolet hankinnan arvosta edellä mainituilta hankintayksiköiltä. Hankintayksiköiden on kilpailuttettava hankintansa laissa osoitettujen kynnysarvojen sekä toimintaohjeiden mukaisesti.

Hankinnan kohde ja arvo määrittelevät pitkälle sen, millaisesta hankinnasta on kyse ja minkä kynnysarvon mukaan hankinta toteutetaan. Hankintayksiköiden tulee määrittellä, onko kyse tavarahankinnasta, palveluhankinnasta vai rakennusurakasta. Usein hankintoihin saattaa sisältyä esimerkiksi sekä tavarahankintaa että palveluhankintaa. Tällöin hankinnan pääasiallinen kohde määrittelee sen, mikä hankintalaji on kyseessä. (Pekkala ym. 2014, 105)

Hankintalain soveltamista ohjaavat ja rajaavat kynnysarvot. Kynnysarvot voidaan jaotella EU-kynnysarvoihin ja kansallisiin kynnysarvoihin. Vain kynnysarvon ylittäviin hankintoihin sovelletaan hankintalakia. Kynnysarvo tarkoittaa yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa ja ennakoitu arvo määrittää sitä, sovelletaanko hankintaan kansallista menettelyä vai EU-menettelyä.

Kansallista menettelyä sääntelee kansallinen lainsäädäntö ja EU-menettelyä Government Procurement Agreement eli GPA-sopimus sekä komission antama asetus. GPA-sopimus on WTO:n julkisten hankintojen sopimus ja osapuolet ovat sen avulla sopineet yhdenmukaisista julkisten hankintojen säännöistä. Hankintalaki tulee sovellettavaksi ainoastaan silloin kun hankinta ylittää kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon. (Suomen Kuntaliitto, 2016)

EU-kynnysarvot 1.1.2016 alkaen ovat 135 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa, 209 000 euroa muiden hankintayksiköiden tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa sekä 5 225 000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa.

Kansalliset kynnysarvot 1.6.2010 alkaen ovat 30 000 euroa tavara- ja palveluhankinnoissa, käyttöoikeussopimuksissa ja suunnittelukilpailuissa, 100 000 euroa sosiaali- ja terveydenhoitopalveluissa sekä eräissä työvoimahallinnon koulutuspalveluissa ja 150 000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa.

Hankintalaki sääntelee tarkkaan myös hankinnan *ennakoidun arvon* laskennasta lain 17–19 §:ssä. Hankintayksikön on huomioitava hankinnan kokonaisarvo ilman arvonlisäveroa.

Hankintamenettelyn keskeinen sisältö määrittyy käytettävän menettelyn valinnalla. Hankintayksikön tulee itse arvioida, mitä hankintamenettelyä on tarkoituksenmukaisinta käyttää, sillä hankintalaki ei sääntele sitä, miten hankitaan tai mitä hankitaan. Hankintamenettelyitä on yhdeksän ja hankintojen kilpailuttamismenettelyistä on määritelty hankintalain 5 §:n 10–16 kohdassa. Jokaiseen menettelyyn sisältyvät omat ominaispiirteensä, mutta pääsäännön mukaan hankinnoissa on noudatettava avointa tai rajoitettua menettelyä. Lisäksi muut hankintamenettelyt ovat mahdollisia hankinnan luonteesta riippuen. Menettelyä sovelletaan kansallisiin hankintoihin sekä EU-hankintoihin. (Kuusiniemi-Laine ym. 2008, 69)

Avoin menettely on pääsääntöinen tavanomaisessa hankinnassa. Hankintailmoitus julkaistaan, jolloin yritykset pyytävät hankintayksiköltä ilmoituksen perusteella tarjouspyyntöasiakirjat. Asiakirjat voivat olla myös sähköisesti saatavilla. Tarjouspyyntö lähetetään kaikille sitä pyytäneille. Tarjousten tekijöiden kelpoisuus tarkistetaan, jonka jälkeen tarjouksista valitaan paras, yleisesti kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaan. (Pekkala ym. 2014, 228)

Tavanomaisessa hankinnassa toinen menettelyvaihtoehto on *rajoitettu menettely*. Rajoitetussa menettelyssä hankinnasta julkaistun ilmoituksen jälkeen yritykset lähettävät hankintayksikölle osallistumishakemuksen. Varsinaiseen tarjouskilpailuun valitaan vähimmäis- tai enimmäismäärän mukaiset parhaat tarjoajat. Tarjouspyyntö lähetetään hankintayksikön valitsemille tarjoajille ja valittujen tarjoajien tekemistä tarjouksista valitaan paras. Yleensä valinta tehdään kokonaistaloudellisesti edullisimman mukaan. (Pekkala ym. 2014, 228)

Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään monimutkaisessa hankinnassa. Hankinnasta julkaistaan ilmoitus tai lisänä hankekuvaus tai alustava tarjouspyyntö, jonka jälkeen tarjoajat

lähettävät osallistumishakemukset. Parhaat tarjoajat valitaan, ja heille lähetetään neuvottelukutsu tai tarjouspyyntö. Neuvottelut aloitetaan kaikkien valittujen tarjoajien kanssa. Keskustelujen päätyttyä kukin tarjoaja tekee lopullisen tarjouksen ratkaisuvaihtoehdosta. Paras tarjous valitaan sen mukaan, mitä on ilmoitettu kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteeksi. (Pekkala ym. 2014, 229)

Neuvottelumenettelyn käyttöön liittyy erityisiä perusteita. Se voi olla myös jatkovaihe kilpailutukselle. Hankinnasta julkaistaan ilmoitus, tämän jälkeen toimittajat lähettävät osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee parhaat tarjoajat, jotka valitaan menettelyn perusteiden mukaan. Seuraavassa vaiheessa hankintayksikkö lähettää valituille tarjoajille neuvottelukutsun ja neuvottelut hankinnan sisällöstä ja ehdoista aloitetaan tarjoajien kanssa, tässä vaiheessa neuvotteluja voidaan käydä vapaasti yhdessä tai vaiheittain. Neuvotteluvaiheen päätyttyä tarjoajat antavat lopulliset tarjoukset, ja näistä valitaan paras. (Pekkala ym. 2014, 229)

Puitejärjestelyssä menettely on kaksiosainen. Ensimmäisessä vaiheessa tarjoajat hyväksytään puitejärjestelyyn esim. rajoitetun menettelyn kautta. Toisessa vaiheessa eli varsinaisessa hankinnassa puitejärjestelyyn hyväksytyille lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö, jolloin tarjoajat antavat tarkennetun tarjouksensa. Paras tarjous valitaan kerrottujen perusteiden mukaisesti. (Pekkala ym. 2014, 229)

Suunnittelukilpailun menettely on kilpailullinen, jossa voi olla kaksi vaihetta. Hankintailmoitus julkaistaan, jonka jälkeen halukkaat voivat osallistua suunnittelukilpailuun. Menettely sisältää kaksi vaihetta, mikäli suunnittelijat valitaan ennalta. Voittajan valitsee puolueeton tuomaristo. (Pekkala ym. 2014, 229–230)

Dynaaminen hankintajärjestelmä tarkoittaa, että menettely on kaksiosainen ja menettelyyn voidaan ottaa koko ajan uusia tarjoajia, ja se on sallittu ainoastaan sähköisin välinein tietynlaista ohjelmaa käyttäen. Käyttöön sisältyy ehtoja. (Pekkala ym. 2014, 230)

Sähköinen huutokauppa on kaksiosainen menettely sekä automatisoitu tavanomaisten tavaroiden ostamiseksi. Huutokauppaan valitaan rajattu määrä tarjoajia. Menettely edellyttää sähköistä huutokauppaohjelmaa. Suoran hankinnan käyttö on rajoitettua. Hankintailmoitusta ei tarvitse julkaista. Tarjouspyynnön voi tehdä yhdelle tai useammalle yritykselle. Ehdoista voidaan neuvotella vapaasti ja tarjous voidaan valita vapaasti. (Pekkala ym. 2014, 230)

Suorahankinnan käyttäminen on hyvin rajoitettua. Hankintailmoitusta ei ole pakollista tehdä ja tarjouspyyntö voidaan kirjata vapaamuotoisena yhdelle tai useammalle yritykselle.

Ehdoista voidaan vapaasti neuvotella. Myös tarjous voidaan valita vapaasti. (Pekkala ym. 2014, 230) Hankintamenettelyiden osalta voidaan pohtia, mikä malleista on päätöksenteon kannalta kaikkein järkevin. Tietojärjestelmähankinnat nähdään monimutkaisina, jolloin hankintamenettelyn tulee olla riittävän kartoittava. Toisaalta tulevaisuudessa tietotekniset ratkaisut ovat entistä yleisempiä, jolloin hankintamenettelyn tulisi olla mahdollisimman kevyt ja yksinkertainen.

Kun hankintayksikkö on tehnyt valinnan hankintamenettelystä, tulee sen jälkeen arvioida millainen hankinnan kohde on. Valinnassa voidaan painottaa erilaisia asioita ja seuraavaksi hankintayksikön tulee laatia hankinnasta tarjouspyyntö. Oikeuskäytäntö on osoittanut, että tarjouspyynnön laatiminen on merkittävin hankintaprosessin vaihe, sillä tarjouspyyntö on yksi hankinnan asiakirjoista, josta muodostuu osa sopimuskokonaisuutta. Tarjouspyynnössä tulee kuvata hankinnan kohde, vertailuperusteet ja hankinnan toteuttamiseen liittyvät seikat yksityiskohtaisesti. Hankintalain 40 §:n mukaan tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti. Puutteellinen tai epäselvä tarjouspyyntö tuottaa osapuolille ylimääräisiä kuluja, se asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan sekä voi johtaa kilpailuttamisen toteuttamiseen uudelleen. (Pekkala ym. 2014, 452–453)

Hankintalaki ei puutu hankinnan sisältöön tai sen tarkoituksenmukaisuuteen. Näin ollen hankintayksikkö voi vapaasti määrittellä tuotteen, palvelun tai urakan sisällön, ominaisuudet, laadun sekä ehdot ja tarjoajilta vaadittavat edellytykset. Ennen hankinnan kohteen määrittelyä, on tärkeää pohtia tarjoajilta vaadittavia ominaisuuksia. Hankintalain 52 § ohjeistaa tarjoajien soveltuvuuden arvioimiseen, ennen tarjousten vertailemista. (Pekkala ym. 2014, 454–456) Kaiken kaikkiaan tietojärjestelmähankintojen sisältö ja tarkoituksenmukaisuus varmistetaan viimekädessä valtiovarainministeriöstä lausuntomenettelyllä.¹⁰

Yritysten toimittamien tarjousten valinta toteutetaan hankintalain 62 §:n mukaisesti. Tarjouksista hyväksytään hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Päätös tehdään tarjouspyynnössä ilmaistujen perusteiden mukaisesti. Tämän jälkeen vertailuun otetaan mukaan vain tarjoukset, jotka täyttävät vähimmäisvaatimukset ja ovat tarjouspyynnön ehtojen mukaisia (Pekkala ym. 2014, 539).

Arvioinnin jälkeen hankintayksikkö tekee päätöksen tarjouskilpailusta sekä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista. Päätös tulee tehdä kirjallisesti ja siitä tulee

¹⁰ Lausuntomenettely koskee taloudelliselta arvoltaan merkityksellisiä hankintoja, tässä tutkielmassa Verohallinnon Valmis-hanke.

käydä ilmi ratkaisuun vaikuttaneet seikat. Lisäksi tarjousvertailussa hankintayksikön tulee selvittää päätöksen perustelut. Hankintalain 75 §:n mukaan hankintamenettelyssä hankintayksikön tekemä päätös tulee antaa kirjallisesti kaikille tahoille, joita päätös koskee. Perusteluiden lisäksi päätöksen yhteydessä tulee olla valitusosoitus markkinaoikeudelle sekä hankintaoikaisua koskeva oikaisuohje. (Pekkala ym. 2014, 604–608)

Hankintapäätös johtaa kirjallisen hankintasopimuksen solmimiseen ja se toteutetaan allekirjoittamisella. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että julkisten hankintojen toteuttamista ja ilmiötä määrittelevät pitkälle sopimukselliset periaatteet. Sopimuksellisuus edellyttää, että julkisen hankinnan toteuttamisesta tehdään tarjous ja tarjoukseen annetaan vastaus. Tästä voitaneen päätellä, että tarjouksen täyttäessä vastauksen edellytykset, hankinta voidaan toteuttaa ja siitä tehdä kirjallinen sopimus. Tietojärjestelmähankkeen toteuttamista edeltää kattava ja suunnitelmallinen prosessi tarjouspyynnön tekemisestä ja hankintamenettelyn valinnasta aina hankintasopimuksen solmimiseen saakka. Valintoja tulee pohtia monesta eri näkökulmasta, sillä jo pelkästään vertailuperusteiden laatiminen ei aina ole yksinkertaista varsinkaan tietojärjestelmien kohdalla.

Hankintailmoituksella mahdollistetaan nopea ja tasapuolinen tiedottaminen meneillään olevasta kilpailuttamisesta. Hankintailmoitus sisältää keskeiset tiedot hankinnasta. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättäminen johtaa hankintapäätöksen kumoamiseen ja velvoittaa hankinnan uudelleenkilpailutukseen. (Pekkala, 2014, 318)

Hankinnasta ilmoittaminen on pakollista myös kansallisen kynnyсарvon ylittävissä hankinnoissa. Ilmoitusvelvollisuus HILMA järjestelmässä (www.hankintailmoitukset.fi) on muotovaatimus ja EU-kynnyсарvon ylittävistä ja kansallisista hankinnoista on julkaistava siellä hankinta-asetuksen 15 §:n mukaisesti ilmoitus. Hankintailmoituksen voi julkaista myös muissa välineissä, kunhan siitä ensin on julkaistu ilmoitus HILMA-järjestelmässä ja EU:n virallisessa lehdessä. (Pekkala ym. 2014, 319)

Ostettava palvelu, tavara tai urakka yksilöidään numerokoodilla, ns. CPV-nimikkeistöllä. Koodi mahdollistaa hakupalvelut ja yhtenäistää ilmoituksia. Ilmoitustyyppiä sekä ilmoitusmenettelyitä on useampia johtuen kynnyсарvoista. Lisäksi hankintailmoitukselle on säädetty tiettyjä määräaikoja, jotta tarjoajille turvataan riittävä aika ilmoittautua tarjouskilpailuun, tutustua tarjouspyyntöön ja laatia tarjous. (Pekkala ym. 2014, 320)

Julkisesta hankinnasta tehtyyn päätöksen tai muuhun hankintamenettelyssä tehtyyn ratkaisuun voidaan hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen, mikäli hankinnan arvo

ylittää hankintalain 15 §:n kynnyksarvot. Lisäksi hankintayksikön päätökseen tai muuhun menettelyssä toteutettuun ratkaisuun voidaan tehdä kirjallinen vaatimus hankinta-oikaisusta. (Suomen Kuntaliitto, 2016)¹¹

4.3 Julkisten hankintojen taloudellinen luonne

Julkisen talouden voidaan nähdä olevan suurennuslasin alla. Viime vuosina julkiseen talouteen on syntynyt pitkittyvä alijäämä, jonka seurauksena velkataakka on kasvanut. Taloudellisten vaikeuksien takia Suomen taloutta ja hyvinvointiyhteiskuntaa on uudistettava. Tämä tarkoittaa myös sitä, että julkisten palveluiden toteuttamista on tehostettava sekä tuloksellisia keinoja on sovellettava parhaalla tavalla. Tietojärjestelmähankkeissa rahallinen merkitys on suuri, jolloin hankinnan pitkittyminen johtaa koko tietojärjestelmähankkeen venymiseen ja suurempiin kustannuksiin.¹²

Julkisten hankintojen toimintaympäristö on tänä päivänä yhä laaja-alaisempi ja monimuotoisempi. Julkisten hankintojen luonne on muuttunut ajan saatossa ja Suomessa sekä kansainvälisesti on pyritty siirtymään kohti avoimia ja syrjimättömiä hankintatapoja. Enää julkiset hankinnat eivät ole pelkästään elinkeinopolitiikan ohjausväline, vaan pikemminkin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden väline. Tästä esimerkkinä voidaan mainita innovaatioiden lisääminen. Kansallisessa innovaatiostategiassa julkiset hankinnat on nimetty yhdeksi kysyntälähtöisen innovaatiopolitiikan välineeksi. Tämä ohjaa julkisten hankintojen suuntaa entistä avoimemmaksi ja markkinalähtöisemmäksi (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2016). Julkisten hankintojen moniulotteisuutta kuvaa myös se, että järkevästi toteutetuilla hankinnoilla voidaan tavoitella kestäväää kehitystä, ympäristön suojelua ja sosiaalisten näkökulmien huomioon ottamista (Siikavirta, 2015, 41).

Yllä nimetyt muutokset tähtäävät julkisten hankintojen tehokkaaseen toteuttamiseen. Julkiset hankinnat ovat tärkeä väline tehokkaan julkistalouden toteuttamisessa. Onkin perusteltua tarkastella julkisten hankintojen vaikutuksia kansantaloudessamme.

Tehokkuutta käsitteenä voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta ja voidaankin pohtia sitä, nähdäänkö esimerkiksi tietojärjestelmähankkeet liian mekaanisina toimintatapoina

¹¹ Ks. lisää muutoksenhausta

<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/muutoksenhaku/Sivut/default.aspx>.

¹² Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

tehokkuuden saavuttamiseksi.¹³ Yksinkertaistaen voidaan lähteä siitä, että sääntelyn tulisi olla tehokasta. (Määttä, 2008, 47; Määttä, 2009, 75). Käsitteenä tehokkuus nähdään yleisluontoisena määreenä valtionhallinnon tavoitteena rahan ja ajan säästämistä nykyistä enemmän. Talusteoreettisesti tehokkuuden tulee edistää talouskasvua.

Hankintamarkkinoiden tehokkuuden arviointi on kokonaisuudessaan moniulotteinen prosessi, ja sillä on useita vaikutuksia kustannusten vaikutukseen. Itsessään hankintalain tuottamat kustannusten säästöt tai tehokkuuden kasvaminen on vaikea arvioida niin valtion kuin kunnankin tasolla. Hankintalakia on perusteltu kilpailun avaamisella kansainväliselle tasolle asti, mutta kuinka on mitattu, että miten tämä on vaikuttanut markkinoiden tehostumiseen tosiasiallisesti. (Siikavirta, 2015, 44) Hankintamarkkinoiden tehokkuuden arviointia on toteutettu summittaisesti, kuten esimerkiksi kuinka monta tarjousta on saapunut ja kuinka monta hankintaa on toteutettu avoimella menettelyllä (Edwardsson ym. 2009, 43).

Pelkkä hankinnan hinta ei anna lopullista kuvaa siitä, millaiset vaikutukset kilpailuttamisella on. Tosiasiallisia vaikutuksia voidaan arvioida vasta hankintasopimuksen täytäntöönpanon jälkeen, ja vuosia sen jälkeen. Mielenkiintoista useissa hankinnoissa on se, kuinka hankinnan toteuttamisen jälkeisiä muutoksia laadussa on mitattu. Taloudellisten tulosten arvioimisessa, suunnittelussa ja aikaansaamisessa päätöksentekijän tulisi huomioida niitä lähtökohtia ja ongelmia, mitä niihin liittyy. Tämän tyyppisiä teoreettisia ongelmia ovat selvittäneet Valkama ym. (2008). Heidän mukaansa problemaattisia kohtia ovat: 1. Tulosten objektiivisuuteen vaikuttaa tutkimuksen rahoitus ja se myös tukee rahoittajien intressejä. 2. Yksittäisen palvelun tai pienen joukon piirissä tehtyjen tutkimusten yleistettävyyden hankalaa. 3. Yksin tuotantokustannusten muutosten selvittäminen ei kuvaa kilpailuttamisen vaikutuksia riittävästi. 4. Rent seeking- toiminnan aiheuttama yhteiskunnallinen tehottomuus jää piiloon¹⁴. 5. Kaikkia kustannuksia, kuten välillisiä tai muille tahoille siirtyviä kustannuksia ei oteta huomioon tutkimuksissa. 6. Kilpailuttamisen vaikutus tavaroiden tai palveluiden toteutuneeseen laatuun jää huomioimatta.

Ulkoisvaikutukset (*externality*) ovat talusteoreettisesti tuotannosta ulkopuolisille kohdistuvia vaikutuksia. Osa kustannuksista ja hyödyistä jää ottamatta huomioon päätöksenteossa. Tietojärjestelmähankkeissa päätöksenteossa toteutumatta saattavat jäädä

¹³ Määttän mukaan *tehokkuuskäsite ei ole kovinkaan yksiselitteinen*. Määttä, 2008, 5; Määttä, 2009, 7.

¹⁴ Toiminnalla tarkoitetaan taloudellisten etujen tavoittelua julkisen vallan kautta. Tämä voi ilmentyä esimerkiksi omaa toimintaa suosivan lainsäädännön kautta tai yksinoikeuksilla. Lobbaus tai lahjukset eivät yhteisön näkökulmasta saa aikaan näkyviä tuloksia, koska ne eivät luo uusia palveluja tai tuotteita. (Siikavirta, 2015, 46)

asiakkaille tuotettavat hyödyt. Nämä eivät ole vahvasti tuottajan tai toimittajan omassa päätöksenteossa huomioituina. (Pohjola, 2014, 115)

4.4 Tietojärjestelmähankkeen toteutus, ohjaus ja sääntely

Digitalisaatio on tämän vuosikymmenen lähtökohta hallinnon tehostamiselle. Digitalisaation avulla palveluita voidaan tuottaa täysin uusilla tavoilla. Hallitusohjelmassa digitalisaation tematiikka on läpileikkaava aihe, mitä hyödynnetään lähes jokaisessa kärkihankkeessa. Julkisten palveluiden digitalisointi on yksi kärkihankkeista ja sen toteutuksesta on vastuussa valtiovarainministeriö. Tärkeänä tavoitteena on saada julkiset palvelut digitaalisiksi ja käyttäjälähtöisemmiksi. Uusien tietojärjestelmähankkeiden käynnistämällä tavoitellaan digitalisaation mahdollisuuksien eteenpäin viemistä. Niiden avulla puretaan turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. (Valtiovarainministeriö, 2016)

ICT eli tieto- ja viestintäteknologia on ollut merkittävä Suomen talouskasvuun vaikuttava tekijä 15 viime vuoden aikana. (Pohjola, 2014, 6) Digitaalisuuden tema on perusteltua kansainvälisen vertailun puitteissa. Suomi oli kokonaisuudessaan toisella sijalla Digibarometri 2015- raportissa. Raportissa mainittiin, että Suomella on maailman parhaimmat edellytykset hyötyä syventävästä digitalisoitumisesta. Digitaalisuuden käytössä Suomi jää sijalle 5. ja vaikutuksissa sijalle 2. Raportti painottaa julkishallinnon vastuuta digitalisaatiota koskevassa päätöksenteossa ja kattavasti toteutettu päätöksenteko uusissa tietojärjestelmähankkeissa on suuri osa tietoyhteiskunnan kehityksen edistymistä. (Digibarometri, 2015, 57)

Yhteiskunta perustuu vahvasti tietoon ja sen hyödyntämiseen. Valtionhallinnossa tietojärjestelmät ovat keskeinen osa hallinnon toimintaa ja tiedon integraatiota. Tiedonvälitys on tänä päivänä yhä enemmän sähköistä ja automatisoitua ja uudet toimintatavat avaavat tiedon käyttämiseen erinäisiä mahdollisuuksia sekä kehittävät toimintaa. (Valtiovarainministeriö, 2016) Useat tietojärjestelmähankkeet ovat kuitenkin olleet viime vuosina haasteellisia julkisella sektorilla. Kustannusarviot ja aikataulut eivät ole olleet kovin pitäviä sekä asetettuja laatutavoitteita ei ole saavutettu.

Tietojärjestelmähankkeissa tehokkaamman toiminnan edellytyksenä on yhteentoimivuus. Yhteentoimivuus on yksi tärkeimmistä edellytyksistä sähköistyvässä maailmassa. Se on oikeudellinen käsite, mutta poliittinen tavoite, mikä ilmenee erilaisina toiminnan

vaatimuksina. Yhteentoimivuus ohjaa tietojärjestelmien kehittymistä ja sen ulottuvuus oikeudellisena periaatteena esiintyy julkishallinnon tietojärjestelmähankkeissa. (Lehtoviita ym. 2015, 839.)

Tietohallinnon kehitystä valtionhallinnossa sekä kunnallishallinnossa ohjaa valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön tukena on laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011). Valtiovarainministeriö vastaa tietohallinnon yleisestä ohjauksesta ja kukin ministeriö siten ohjaa oman toimialansa tietohallintohankkeita ja tietohallinnon kehittämistä. (Valtiovarainministeriö, 2016).

Viranomaistoiminnassa yhtenä ICT-toimintona ovat tietojärjestelmähankkeet. Julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä ohjauksesta vastaa JulkICT-toiminto, joka toimii valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriön tukena sekä julkisen hallinnon viranomaisten yhteistyöelimenä toimii julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA. Lisäksi valtion IT-toiminnan yhteistyötä varten on asetettu Tietohallinnon kehittämis- ja koordinaatioryhmä TIETOKEKO ja Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä VAHTI. (Valtiovarainministeriö, 2016)

Tietojärjestelmätoimintoja ohjaavan sääntelyn voidaan nähdä johtavan juurensa perustuslaista saakka. Tietojenkäsittelyä koskevia perussäännöksiä ovat viranomaisten asiakirjojen saatavuutta koskeva julkisuusperiaate (PL 12.2 §) ja oikeudet yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan PL 10.1 §, luottamukselliseen viestintään (PL 10.2 §) sekä hyvään hallintoon (PL 21 §). (Voutilainen, 2009, 106)

Valtiontalouden tarkastusvirasto kuvaa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan tietojärjestelmähankintojen problematiikkaa:

"Hankintayksiköille jää paljon ratkaistavaa tietojärjestelmähankintaan ryhtyessään, jotta ne toimisivat kaikkien säädösten ja ohjaajien asettamien muiden velvoitteiden mukaan. Tarkastusvirasto katsoo, että tietojärjestelmähankintoihin kohdistuvilla moninaisilla säädöksillä hankintojen tekemisestä on tullut vaikeaa, kankeaa ja hidasta, vaikka nopeasti kehittyvä ICT-toimiala vaatisi samaan aikaan ketteryyttä ja joustavuutta. Monien säädösten yhtäaikaisten noudattaminen nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää, että hankintaa tekevällä viranomaisella on käytössään monenlaista erityisosaamista."
(Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015, 2)

Tietohallinnon ja tietojärjestelmien toimintaa ohjaa laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 10.6.2011/634 (jäljempänä tietohallintolaki). Lain tarkoituksena on parantaa

julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluita. Tietohallinnon ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö ja sen tehtävä on julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus. Muiden ministeriöiden tehtävänä on ohjata oman toimialansa tietohallintoa ja tietohallintohankkeiden kehittämistä. Tietojärjestelmähankintoja ohjaavat myös IT-hankintojen sopimusehdot (JIT 2015), julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE 2014), suositukset sekä ohjeet. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA), Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry (TIEKE) ja Tekes ovat tehneet ohjeistuksia ja suosituksia tietojärjestelmähankintoihin liittyen. Näin ollen laki mahdollistaa toiminnan ohjauksen suositusten, standardien ja asetusten avulla. (Valtiovarainministeriö, 2016)

4.5 Tietojärjestelmähankkeiden kokonaiskuva ja nykytila

Tänä päivänä tietojärjestelmähankkeet nähdään usein irrallaan muusta toiminnasta. Kuitenkin ICT-toimintoja voitaisiin hyödyntää laajemmin toiminnassa, päätöksenteossa ja strategiassa, koska tietojärjestelmähankkeet ovat osa kokonaisuutta, missä kehitetään valtionhallinnon toimintaa. Valtionhallinnon päätöksenteko on mahdollistanut sekä luonut Suomeen sujuvan toimintaympäristön digitaalisten palveluiden, sovelluksien ja toimintamallien kehittämiseen. Lähtökohtana päätöksenteolle on ollut vahva tietoon perustuva pohja, kokeilut ja kansalaisten osallistuminen. (Valtioneuvoston kanslia, 2016, 73)

Toimintasuunnitelmassa strategisten hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi todetaan (2016,73), että vuonna 2025: *”Suomi on ottanut tuottavuusloikan julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. Suomen ketterää uudistumista tuetaan luottamukseen, vuorovaikutukseen ja kokeilujen hyödyntämiseen perustuvalla johtamiskulttuurilla.”*

Valtion tietojärjestelmähankinnat, ICT-palvelut ja ohjelmistohankinnat tulevat yleistymään entistä enemmän digitalisoituvassa yhteiskunnassa. Tulevaisuudessa tullaan tarvitsemaan yhä enemmän yhteistyötä siinä, että tieto- ja viestintäteknikan palvelut kehittyvät. Tietohallintolaissa (634/2011) on asetettu viranomaisille tavoite siitä, että tietojärjestelmät pelaisivat yhteen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015, 1)

Erinäisten tietojärjestelmähankkeiden ja niihin sisältyvien useiden tietojärjestelmähankintojen ostamisella tavoitellaan tehokkuutta ja kustannussäästöjä. Tärkeää on, että päällekkäiset toiminnot saataisiin minimoitua ja prosesseja kehitettyä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015, 1) Päätöksenteon näkökulmasta Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015, 1) esittää keskeiseksi kysymykseksi sen, ovatko valtionhallinnon ICT-sopimukset ja niiden elinkaaret hallittavissa eli voidaanko niiden avuin edistää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Kuten edellä on todettu, valtiovarainministeriö vastaa hyvin pitkälle ICT-toimintojen yleisestä ohjauksesta ja on hyvä selventää, että valtiovarainministeriön ohjausrooli on merkittävä valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeissa. Myös työ- ja elinkeinoministeriöllä on rooli esimerkiksi hankintamenettelyn ohjeistuksessa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015, 1)

Yksittäisen tietojärjestelmän hankinta voidaan nähdä osana tietojärjestelmähankkeen ja tietojenkäsittelyn kehittämisen kokonaisuutta. Yleensä hankkeeseen sisältyy pidemmän aikavälin suunnittelua, projekteja, investointien valmisteluprojekteja, toiminnan kehittämisprojekteja ja tietotekniikan kehittämistä. Tietojärjestelmähanke käsittää useiden osapuolten seurantaa, hyvin toimivia hankintatapoja, projektien hallintaa, muutosten johtamista sekä päätöksenteon prosesseja. (Forselius, 2013, 19) Kaikessa kattavuudessaan tietojärjestelmähankkeiden onnistumiseksi toimintaa ja päätöksentekoa on kehitettävä jatkuvasti. Pelkästään jo julkishallinnon tehokkuus vaatii tätä.

Tietojärjestelmähankkeeseen liittyy vahvasti sen investointiluonne. Jokainen tietojärjestelmän hankinta on investointi, johon sisältyy kustannuksia, hyötyjen ja haittojen arviointia sekä vaikutusten arviointia. Voidaan nähdä, mitä enemmän hanke pitää sisällään eri ohjelmistoja, ympäristön muutoksia sekä räätälöintiä, sitä vaikeampaa on täsmällisesti arvioida sen kustannuksia. Mitä huonommin tunnetaan nykyinen tietojärjestelmien toiminta ja kustannukset, sitä hankalampaa on arvioida uuden tietojärjestelmähankinnan avulla saavutettavia tuottoja ja hyötyjä. (Forselius, 2013, 19)

Julkisen sektorin tietojärjestelmien uudistustavoitteita ovat lisäarvon tuottaminen ja toimintojen suoraviivaistaminen. Kun järjestelmät pelaavat yhteen, uusien versioiden päivittäminen on helpompaa, jolloin tehokkuuden jatkuvuus on taattua. Suoraviivaisen tietojärjestelmän edellytys on yhteensopivuus.

Suurena tietojärjestelmähankkeena poliisin VITJA-hanke on ollut ongelmissa ja purkuvaiheessa. Hankkeen aikataulu on venynyt ja taloudelliset menetykset ovat olleet merkittäviä. Tarkastusvaliokunnan arvion mukaan hankkeessa menetettiin monia vuosia ja miljoonia euroja saamatta tehokkuushyötyjä aikaiseksi (Eduskunnan oikeusasiamies, 2015, 29). Pajujan (2015, 29) mukaan hanke laajeni liian suureksi kokonaisuudeksi, eikä sitä voitu toteuttaa yhdellä kertaa. Lisäksi vastuuministeriöiden yhteistyö ei ollut toimivaa. Ministeriöt ovat toimineet omien kilpailutustensa mukaan, jolloin haetut synergiaedut ovat kääntyneet enemmän negatiivisiksi¹⁵. Eri alustoilla olevat tietojärjestelmät kamppailevat yhteentoimivuuden kanssa. Syynä VITJA-hankkeen epäonnistumiseen on esitetty riittävän ennakoinnin puute ja elinkaaren hallinta. Hankalaa on tietoteknisen lainsäädännön ja poliisin rekisterilainsäädännön toimivuus. (Eduskunnan oikeusasiamies, 2015, 30)

¹⁵ VITJA-hankkeen vastinparina on oikeusministeriön AIPA-hanke. Ks. lisää Eduskunnan oikeusasiamies, 2015, 29.

Tehokkuuden tarve voidaan esittää rahallisen arvon lisäksi päätöksentekoon liittyvänä vaatimuksena. Julkishallinto tarvitsee vahvempaa yhteistyötä ja yhtenäisempää toimintakulttuuria. (Valitokonttori, 2015, 16) Mitä tiiviimmin päätöksenteko toimii, sitä tehokkaampaa se on.

Julkishallinnon päätöksenteko voidaan nähdä monitulkintaisena ongelmana. Problematiikka jäsentyy siten, että päätöksenteon taustalla on sekä inhimillisiä että institutionaalisia pyrkimyksiä löytää parhaita mahdollisia ratkaisuja. Kun ratkaisuja ovat etsimässä usean hallinnonalan toimijat, lisää se päätöksenteon kustannuksia, ellei toiminta ole yhtenäistä. Päätöksenteon keinot ja toimijat ovat rajallisia, jolloin tämä vaikuttaa syntyviin päätöksiin ja ratkaisuihin. (Vakkuri, 2009, 5)

Päätöksenteon tehostaminen yksittäisessä tietojärjestelmähankkeessa lähtee olemassa olevien resurssien tehostamisesta. Toimintaa voidaan uudelleen jäsentää, jolloin uutta rahoitusta käytettäisiin vain välttämättömien osien uudistamiseen. (Valtiokonttori, 2015, 18)

Valtion talousarvioesityksessä (2016) valtionhallinnon kehittämisen kuvataan pohjautuvan ICT-strategiassa tunnistettuihin kehittämiskohteisiin: palveluinnovaatioiden ekosysteemit, avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö, kyky hyödyntää ICT:tä, selkeät tietohallinnon rakenteet ja toimintavarma ja kustannustehokas ICT-infrastruktuuri. Valtionhallinnon ICT-kehittämiselle on lisäksi asetettu alustaviksi vaikuttavuustavoitteiksi ICT:n mahdollisuuksien hyödyntäminen, siten että hallinnon järjestämisvastuulla olevat palvelut toteutettaisiin organisaatorajojen ylittävinä prosesseina ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Toiseksi operatiivista reagointikykyä tulisi kehittää ja kolmanneksi tietoturvallisuustoiminnan vaikuttavuutta lisätä. Neljäntenä tavoitteena on kokonaisarkkitehtuurin edistäminen ja yhteistoimivuus. Viidentenä tavoitteena on Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittäminen yhteisesti muiden toimijoiden kanssa. (Valtion talousarvioesitys, 2016, 70. Valtionhallinnon kehittäminen) *Kokonaisarkkitehtuuri* tarkoittaa rakennetta, jonka avulla kehitetään ja ohjataan hallinnon organisaatioiden, toimintojen ja palvelujen välistä yhteen toimivuutta¹⁶.

Julkishallinnon tietojärjestelmähanketta kuvataan usein prosessina tilaajan ja toimittajan välillä. Hallinnon päätöksentekoon vaikuttavat asiat johtavat tiettyihin tuloksiin ja valintoihin. Yksityisellä puolella asiakkaiden näkökulma tulee esille enemmän ja julkishallinnon palvelumaailmassa tämä on noussut viime vuosina enemmän esille.

¹⁶ Ks. lisää julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri (JHKA) <http://vm.fi/julkisen-hallinnon-yhteinen-kokonaisarkkitehtuuri>.

Valtiokonttori (2015, 16) kuvaa hyvin sen, ettei asiakkaille ole tärkeää julkisen sektorin toimijoiden oma identiteetti. Tietojärjestelmähankkeen nykytila on toiminnallisessa murroksessa: tarvitaan johtamista, selkeää päätöksentekoa ja ajattelutavan muutosta. Digitalisaatio on omaksuttu melko hyvin välineenä toiminnan kehittämisessä, ja näin ollen sen mahdollistavat tietojärjestelmähankkeet. Valtiokonttori (2015, 16) korostaa, että kehittämisen tulisi tapahtua kaikissa organisaatioissa julkishallinnossa. Onko siten tietojärjestelmien kehittämistä toteutettu yhteneväisesti vai liian erillään. Kun tietojärjestelmät ovat oletusarvoisia eikä vain lisä perinteiselle palvelulle, tulisi tietojärjestelmiä koordinoita vahvasti yhdeksi kokonaisuudeksi.

Taloudellista näkökulmaa voidaan perustella lisäksi *osaoptimoinnin* avulla. Osaoptimointi tarkoittaa sitä, että se maksimoi jonkun organisaation osan, kuten tietyn hallinnonalan tai ministeriön, kokonaisuuden kustannuksella. Toiminnan ja sen arvioinnin tulee olla validia eli luotettavaa. Tälle uhkana voi olla tietojärjestelmähankkeiden osaoptimointi. Brinkerhoff & Dressler (1990, 40) kuvaavat osaoptimointia siten, että suuremman toiminnon sisällä olevan pienemmän toiminnon tuottavuus paranee, mutta vaikutukset suuremman toiminnon tuottavuuteen voivat olla pienemmät tai kielteiset.

Valtiokonttori (2015, 17) kiteyttää hyvin sen, että valtionhallinnon organisaatioiden on vietävä yhteinen tahtotila yhteistyöstä, toimintatapojen kehittämisestä ja digitaalisuudesta käytännön toiminnaksi. Tietojärjestelmähankkeessa tämä tarkoittaa enemmän keskinäistä koordinoitua ministeriöiden, virastojen ja laitosten tietojärjestelmien toiminnan kehittämisessä ja avoimessa kanssakäymisessä rajat ylittäen. Tällöin osaoptimointia päätöksenteossa ei olisi yhtä paljon.

Päätöksen tekeminen ja kokonaisuuden johtaminen vaatii myös yleiskuvan hahmottavaa osaamista. On tärkeää nähdä tietojärjestelmähanke osana koko julkishallinnon organisaatiota, eikä yksittäisen hallinnonalan toimena. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi tiivis yhteistyö ja resurssien jakaminen joustavasti ovat edellytyksiä. Yhden kokonaisuuden tarkastelemiseen tulee löytää parhaimmat hankeosaajat ja muutoksen läpiviejät. (Valtiokonttori, 2015, 17)

Julkishallinto hakee mallia yritystoiminnasta. Voidaan kysyä, toimiiko se, jos päätöksentekoa ohjaavat mittarit ja käsitteet. Onko päätösvalta niillä, jotka päättävät mittareista vai niillä, jotka niitä noudattavat. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan se ei ole tosiasiaa tietojärjestelmähankkeesta vastaavalla toimijalla, jolloin myös vastuu on vaillinainen. Mittausjärjestelmän ohjaus on vahvaa, jolloin sisäinen motivaatio päätöksentekoon ja sen kehittämiseen saattaa muuttua. (Yliaska, 2015, 498).

Tietojärjestelmähanke tulisi nähdä myös projektiluonteisena. Ensin määritellään ongelmat, haasteet ja sitten asetetaan tavoitteet, tehdään rahoitusta vaativat päätökset, josta sitten lähdetään viemään projektia eteenpäin, vaikutusten arviointi mukana. Kustannukset ovat tärkeä tietää alussa, mutta ne eivät ole samat kuin lopussa. Väliin mahtuvat ylläpitokustannukset, ns. lisäkustannukset, joita ei tarjouksessa esitetä tai sisällytetä.

Päätöksentekijät näkevät suppeasti omalta ammattialtaan asiat, jolloin tarvittaisiin enemmän laaja-alaista näkemystä hankkeille. Toimijat näkevät tai haluavat nähdä prosessin kokonaiskustannukset heitä hyödyttävän ajan päähän esimerkiksi kahden tai viiden vuoden päähän (vrt. hankkeen kesto tai hallituskausi). Tulevaisuus tulisi ottaa huomioon ja toimia vastuullisesti yli oman tai hankkeen toiminta-ajan. Katse tulee olla tulevassa, mutta ratkaisuiden tulee toimia tänään (Sitra, 2015, 4).

4.6 Hankesalkku tietojärjestelmähankeiden yhdistäjänä

Valtiovarainministeriö ylläpitää eri ministeriöiden ja virastojen yhtenäistä hankesalkkujärjestelmää. Ensisijaisena tavoitteena valtiovarainministeriöllä on esittää kokonaiskuva käynnissä olevista tietojärjestelmähankeista. Selainpohjainen hankesalkku luo edellytyksiä kokonaiskuvan aikaansaamiseen esimerkiksi siten, että se yhtenäistää tietosisältöä ja raportointia sekä tarjoaa kokonaisvaltaisen näkymän eri vaiheissa olevista kehityshankkeista ja –projekteista virasto-, hallinnonala- ja valtiokonsernitason tasolla. (Valtiovarainministeriö, 2016) Voidaan todeta, että tutkielman kannalta hankesalkkujärjestelmä on olennainen, sillä kaikki yli yhden miljoonan euron arvoiset virastojen ja ministeriöiden tietojärjestelmähankeet ilmoitetaan järjestelmässä.

Valtiovarainministeriön asiantuntija tarkentaa, että:

”Vähintään yhden miljoonan euron kokonaiskustannukset sisältävästä hankkeesta viedään perustiedot hankesalkkujärjestelmään ja siitä tehdään hankearviointi.” .
(Valtiovarainministeriö, haastattelu, 29.2.2016)

Lisäksi kaikista yli viiden miljoonan euron arvoisista tietojärjestelmähankeista tule pyytää valtiovarainministeriön lausunto. Päätöksenteossa tämä on pohja sille, lähdetäänkö tietojärjestelmähankeita toteuttamaan ja millaisin edellytyksin¹⁷.

¹⁷ Valtiovarainministeriö, haastattelu, 29.2.2016.

”Kun hankkeet ovat aktiivisia ja käynnissä niin, kolme kertaa vuodessa pitää raportoida niiden etenemisestä. Periaatteessa sitten vielä päättymisen jälkeen hyödyistä tulisi raportoida eli, onko saavutettu mitä on tavoiteltu. Hyötyjä on nyt vasta tänä vuonna alettu kokoamaan. – Tähän mennessä on keskitytty alku- ja käynnistämisvaiheisiin.” (Valtiovarainministeriö, haastattelu, 29.2.2016)

Yleensä hankkeet ovat asettuneet virastokenttään hyvinkin laajalle ja haastateltavan mukaan edellytyksenä on aikaansaada kokonaisnäkyviä siitä, millaisia hankkeita on ja mihin rahaa käytetään. Valtiovarainministeriön asiantuntijan mukaan lähtökohtana ovat tarveperusteisuus ja salkunhallinta. Salkunhallinta voidaan jakaa kahteen osaan, joista ensimmäisessä priorisoidaan sitä, mitä hankkeita käynnistetään ja toisessa vaiheessa seurataan käynnistymistä hyötynäkökulma huomioon ottaen.¹⁸ Valtiovarainministeriön virkamies kuvaa hallintolain mukaisesti, että:

”Kunkin ministeriön tehtävänä on ohjata toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä. Kullakin ministeriöllä on oman hallinnonalansa osalta vastuu hankesalkusta. Sen lisäksi valtiovarainministeriöllä on tällainen yleinen ohjaus. Pyrittiin siihen, että hankesalkku tulisi pyrkiä yhtenäistämään. Jälkeenpäin käytäntöä on täsmennetty.” (Valtiovarainministeriö, haastattelu, 29.2.2016)

Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa tarkastusvirasto on suosittanut, että hankesalkku olisi kehitettävä entisestään, sillä se sisältää tietoja ainoastaan hankkeista, eikä niinkään kokonaiskuvallisesta tietojärjestelmien tilasta tai siihen liittyvistä sopimuksista ja toiminnan kehittämisestä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015, 4-5) Näin ollen vaikutusten arviointiakaan ei pystytä toteuttamaan kattavasti.

Tietohallinnon suurimmaksi haasteeksi on esitetty valtionhallinnon sisäisen palvelukeskuksen kyky kehittää ja tuottaa palveluita ja onkin mielenkiintoista seurata hankesalkun kehittymisen ja sen toiminnan suuntaa. (Valtiovarainministeriö, 2015, 36) Varmaa on se, että hankesalkku tulisi saada laajemmin hyödynnettyä, jotta valtionhallinnon tietojärjestelmien kehitys paranisi ja toimisi paremmin toiminnan kehittämisen lähtökohtana.

Kaiken kaikkiaan hankesalkku on merkityksellinen osa ja lähde valtion tietojärjestelmähankeita käynnistettäessä ja arvioidessa. Yhteentoimivuuden ja ketteryyden

¹⁸ Valtiovarainministeriö, haastattelu, 29.2.2016.

näkökulmasta olisi selvää ajatella, että kaikkien virastojen, laitosten ja ministeriöiden tietojärjestelmähankkeista olisi kattavasti tietoa aina päätöksenteosta vaikutusten arviointiin.

Avoimuus ja aukottomat rajapinnat julkisten organisaatioiden välillä lisäisivät yhteistyötä. Hankesalkkujärjestelmä laajennettuna voisi olla Valtiokonttorin (2015, 58) esittämä pooli, jossa asiantuntemusta olisi valtakunnallisesti sekä resurssien käyttö olisi tehokkaampaa ja jaettu paremmin.

Valmis-hankkeen kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 130 miljoonaa euroa ja hanke yhdessä verotusmenettelyuudistusten kanssa tuottaa sadan henkilötyövuoden säästön vuoteen 2021 mennessä. Valtiovarainministeriö on tehnyt lausunnon ohjelmistohankkeesta tietohallintolain 4 §:n edellyttämällä tavalla. Lausunto on pyydettävä kaikkiin valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeisiin, jotka ylittävät viisi miljoonaa euroa¹⁹.

Lausunnossa (Valtiovarainministeriö, 2012) hankkeesta on saatavilla olennaisia tietoja, kuten tausta ja lähtökohdat, vaikuttavuus ja asiakashyödyt, tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus, osaaminen ja resursointi, yhteentoimivuus ja toteutettavuus. Lausunto on esitetty alla pääpiirteittäin ja tällä hetkellä se vastaa pitkälle tietojärjestelmähankkeiden lausunnon rakennetta.

Tausta ja lähtökodot

Lausunnon ja arvioinnin lähtökohtana on hankkeen onnistuminen ja sen edellytysten turvaaminen. Lausunnon (Valtiovarainministeriö, 2012, 1) mukaan hankkeen taustatilanne koskee Verohallinnon tietojärjestelmiin ja järjestelmäalustaan koskevaa huomattavaa elinkaaririskiä. Tämän hetkinen järjestelmä on myös hyvin hajanainen, mikä aiheuttaa ylläpitovaikeuksia. Hanketta on suunniteltu todella pitkän aikaa, jo 2000- luvun alkupuolella pohdittiin pakettiohjelmistoja ja ICT-kustannukset kasvoivat paljon vuosina 2001–2009.²⁰ Selvitysprojektissa arvioitiin järjestelmäkehitystä vaihtoehtoisilla malleilla ja tätä myöten päädyttiin valmisohjelmistoon. Hankintavaihe toteutettiin neuvottelumenettelyllä. Lisäksi

¹⁹Ennen valtiovarainministeriön lausuntoa Verohallinto pyysi VTT:ltä ulkopuolisen arvion vuonna 2012. Arvion pohjalta valtiovarainministeriö antoi tietohallintolain mukaisen lausunnon ja Valmis-hanke päätettiin käynnistää. Ks. lisää [https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Valmishanke/Valmis_verotusohjelmisto_muokataan_Suome\(38750\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Valmishanke/Valmis_verotusohjelmisto_muokataan_Suome(38750)).

²⁰ Verohallinto, haastattelu 17.3.

lausuntopyynnön yhteydessä hankkeesta on myös toteutettu arviointikehikon mukainen arviointi²¹.

Vaikuttavuus ja asiakashyödyt

Lausunnossa Valtiovarainministeriö (2012, 1-2) on arvioinut, että hankkeen vaikuttavuus syntyy järjestelmäkokonaisuuden uudistuksesta ja verotuksen toteuttamisen mahdollisuudesta tulevina vuosina. On selvää, että hankkeen toteuttamiselle on vahvat perusteet. Asiakasnäkökulma on huomioitu siten, että asiakaspalvelu saisi laajemman kokonaiskuvan asiakkaan verotuksellisesta tilanteesta ja näin ollen tämä ohjaisi laadukkaampaan ohjaukseen ja neuvontaan. Asiakkaiden kokemaa hyötyä esimerkiksi palvelukokonaisuutena ei tuoda esille.

Tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus

Lausunnon mukaan kustannusten arviointi on vaikeaa ja olennaisesti kustannuksiin vaikuttavat räätälöinnit. Valtiovarainministeriö (2012, 2) on arvioinut valmisohjelmiston käyttöönoton jälkeisten säästöjen summaksi vuositasolla noin 15 miljoonaa euroa Verohallinnon tietohallinnossa. Lausunnossa on esitetty tarve valtion budjetista myönnettävälle erillisrahoitukselle.

Osaaminen ja resursointi

Teknisen osaamisen lisäksi hankkeessa on korostettu muutosjohtamisen hallintaa ja Verohallinnon ylimmän johdon mukaan ottaminen hankkeen toteuttamiseen. (Valtiovarainministeriö, 2012, 2) Voidaan päätellä, että Valmis-hankkeen päätöksentekoon sisältyy valinnat rahoituksesta, uudelleenjärjestelystä ja olemassa olevien resurssien käyttämisestä. Asiantuntemus tässä vaiheessa kattaa oman hallinnonalan osaamisen. (Valtiokonttori, 2015, 18).

Yhteentoimivuus

Yhteentoimivuus jää osin epäselväksi sen suhteen, että tietojärjestelmän tulisi toimia kattavasti yhteen julkishallinnon organisaatioiden keskinäisessä kommunikaatiossa, eikä pelkästään Verohallinnon sisäisessä yhteentoimivuudessa. (Valtiovarainministeriö, 2012, 2)

²¹ Ks. lisää arviointikehikosta.

<http://vm.fi/documents/10623/355484/Ohje+arviointikehikon+k%C3%A4ytt%C3%B6n/7459b933-9fe4-4b05-ac57-e78bab66960a>.

Toteutettavuus

Toimivuuden kannalta lausunnossa on nostettu esiin riskienhallinta ja mahdolliset lainsäädännön muutokset. Lausunnossa on myös arvioitu, että hankearvioinnissa hankeorganisaation rakenne on monimutkainen, ja olisi kiinnitettävä huomiota, ettei hankekokonaisuus mutkistu enempää hallinnollisten ratkaisuiden vuoksi. (Valtiovarainministeriö, 2012, 3)

Lausunnossa on annettu kokonaiskuva siitä, millainen tietojärjestelmähanke on kyseessä ja huomioitavaa on, että Valmis-hanke muodostaa keskeisen osan Verohallinnon lähivuosien kokonaishankesalkusta. Lausunnon perusteella hankkeelle on myönnetty ns. lupa siirtyä hankintavaiheeseen. Voidaan pohtia sitä, että hanketta on vasta tämän vuoden puolella lähdetty toimeenpanemaan merkittävästi, jonka vuoksi lausunto on tällä hetkellä varsin puutteellinen ja pintapuolinen. Tarkemman kuvan saavuttamiseksi lausunto voitaisiin antaa tietyin väliajoin, jolloin hanketta olisi parempi seurata. Valtion hankesalkkujärjestelmää hyödyntämällä seuranta voitaisiin kehittää vielä entisestään. Hankesalkkujärjestelmän laaja hyödyntäminen tämän tyyppisesti on vielä vaillinaista²².

²² Haastattelu, valtiovarainministeriö, 29.2.2016.

5 VALMIS-HANKE

Valmis-hanke on Verohallinnon uudistushanke, jossa useita eri tietojärjestelmiä on tarkoitus korvata yhdellä ohjelmistolla. Hanke perustuu hallitusohjelman kirjaukseen. Valmisohjelmistouudistus, Valmis-hanke on käynnissä Verohallinnossa vuosille 2013–2019. Sen tavoitteena on turvata verotuksen häiriötön toimittaminen myös tulevaisuudessa sekä mahdollistaa Verohallinnon resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Lisäksi tavoitteena on verovalvonnan parantaminen ja toiminnan automaatioasteen nostaminen. Näiden avulla pienennetään verotuksen kustannuksia ja verovajetta. (Valtiovarainministeriö, 2016, 1)

Verotustyössä on tällä hetkellä käytössä useita ohjelmistoja ja yhden valmisohjelman käyttöönotolla varmistetaan toiminnan jatkuva kehitys sekä elinkaaren jatkumo. On huomattava, että hankkeeseen sisältyy verotuksen toimintaprosessien parannusta ja useita lainsäädännöllisiä muutoksia. Tavoitteena on yksinkertaistaa vanhaa menettelylainsäädäntöä ja yhtenäistää sitä vastaamaan tarpeita.²³ Hallitusohjelmassa kirjataan että:

*"Verohallinnon toiminnan tehostamiseksi, verovelvollisten oikeusturvan ja tiedonsaannin parantamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi hallitus toteuttaa Verohallinnon kantamia veroja koskevat uudistukset, joilla yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan verotus- ja veronkantomenettelyä sekä verotuksen muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmää. Lisäksi edistetään sähköisiä toimintatapoja ja verotuksen reaaliaikaistamista."*²⁴

Kuten edellä on kuvattu, ei Verohallinnon Valmis-hanke ole pelkkä tietojärjestelmien uusiminen. Hanke on mittava uudistus Verohallinnon koko toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Keskeisenä tavoitteena Valmis-hankkeessa ja Verohallinnon toiminnan kehittämisessä ovat kustannusten alentaminen, asiakaslähtöisyys sekä yhtenäisempi menettely. Yhtenäisempi ja yksinkertaisempi verotus- ja veronkantomenettely vähentävät sekä verovelvollisen että Verohallinnon kustannuksia. Tavoitteena on myös selkeämpi muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmä. (Valtiovarainministeriön muistio, 2016, 1)

Valmis-hankkeen myötä järjestelmän arvioidaan tuovan 15–20 miljoonan euron säästöt vuosittaisissa ylläpito- ja kehittämiskuluissa. Järjestelmän on laskettu maksavan itsensä

²³ Ks. lisää Verohallinto, 2016, https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Valmishanke.

²⁴ Ks. myös HE 29/2016.

takaisin noin kymmenessä vuodessa. Hanke rahoitetaan valtion budjettirahoituksella, jolle eduskunta on myöntänyt 109 miljoonan euron erillisrahoituksen. Loput kustannuksista rahoitetaan Verohallinnon vuotuisista toimintamäärärahoista.²⁵

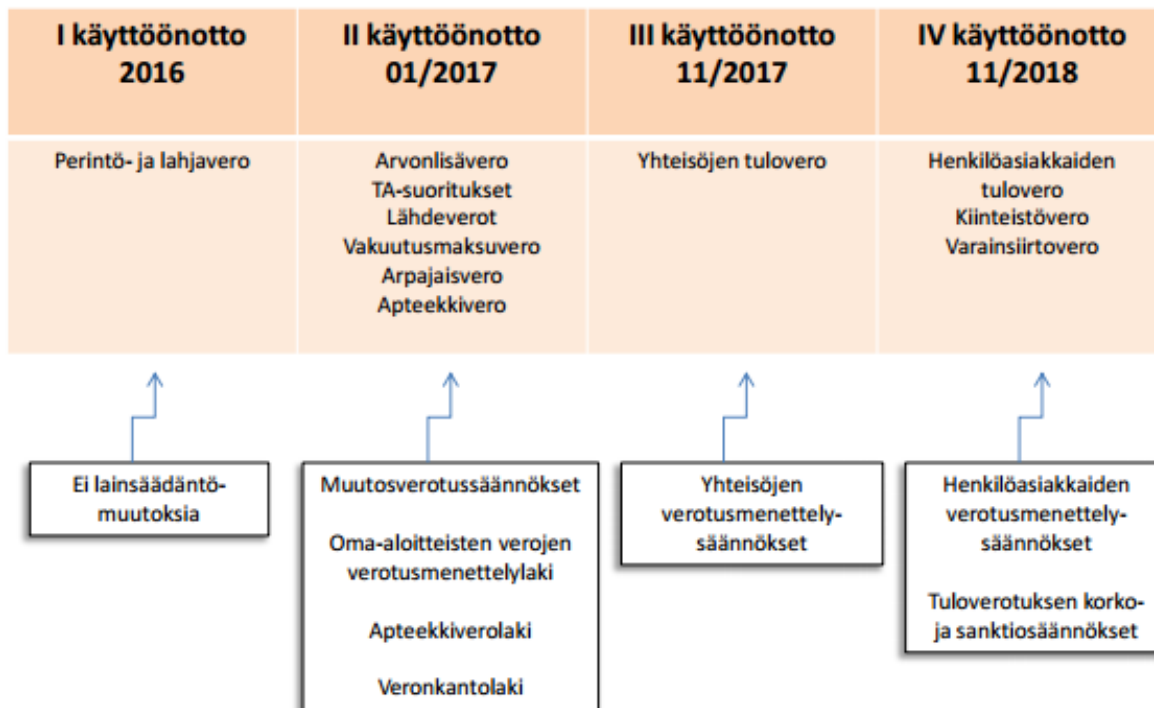
Oleennaista on, että valmisohjelmisto sekä lainsäädäntöön tehtävät muutokset toteutuvat samassa tahdissa. Lainsäädäntömuutokset on tarkoitus toteuttaa kolmessa vaiheessa ohjelmiston käyttöönoton mukaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa yhdenmukaistetaan muutoksenhakumenettelyä ja muutoksenhakuaikoja sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä. Lisäksi sanktiojärjestelmää kehitetään, pidennettyjä verokausien soveltamisaloja laajennetaan, veroilmoitusten virheiden korjausmenettelyä kevennetään, sähköinen ilmoittaminen, veronkantolain uudistus ja apteekkiveron kantaminen siirtyvät Verohallinnolle. Nämä muutokset tulevat vuoden 2017 alusta voimaan.

Toisessa vaiheessa tuloverotusten korkosäännöstöjä yhdenmukaistetaan ja tehdään veronkannon muutoksia. Lisäksi voimaan tulevat yhteisöasiakkaiden verotusmenettelyn muutokset ja sähköinen ilmoittaminen. Muutokset astuvat voimaan vuonna 2017. Kolmas vaihe sisältää henkilöasiakkaiden verotusmenettelyn muutokset, kuten verotuksen reaaliaikaistamisen, tuloverotuksen sanktiojärjestelmän kehittämisen. Lisäksi yhtenäinen veronkantomenettely otetaan käyttöön kaikissa verolajeissa. Nämä muutokset tulevat voimaan vuonna 2018. Alla esitetty jäsennys (kuviokuva 3) esittää Valmisohjelmistoa koskevat käyttöönotot verolajeittain sekä lainsäädännölliset muutokset, jotka liittyvät käyttöönottoon.

²⁵ Ks. lisää [https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Valmishanke/Valmis_verotusohjelmisto_muokataan_Suome\(38750\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Valmishanke/Valmis_verotusohjelmisto_muokataan_Suome(38750)).

VALMIS-HANKE

Valmishjelmiston käyttöönotto verolajeittain sekä käyttöönottoon liittyvät lainsäädäntömuutokset



Kuvio 3 Käyttöönotto verolajeittain (Valtiovarainministeriö, 2015, 2)

5.1 Päätöksenteko, suunnittelu ja toteutus

Verohallinnossa tietojärjestelmien uudistamista ja tehostamista on suunniteltu kolmesta eri vaihtoehdosta käsin, joista ollaan tultu siihen lopputulokseen, että valmiin ohjelmistopakettin hankinta on paras ratkaisu. Verohallinnon tietohallinnon asiantuntija kuvaa vaihtoehtojen kartoittamista seuraavasti:

”Kävimme läpi kokonaisarkkitehtuurin kehityspolun siitä, ketkä ovat meidän sidosryhmiä, ketä palvelemme, ketkä ovat yhteistyökumppaneita, ja mitkä ovat niiden tulevat tarpeet Verohallinnolle. Mitkä ovat ne palvelut, joita tulisi tuottaa näille eri tahoille, millä prosesseilla ne tuotetaan ja mitä kyvykkyyksiä näihin prosesseihin täytyy tuottaa, jotta palvelut pystytään tuottamaan.” (Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.)

”Lopputuloksena oli kolme ratkaisua, joista ensimmäinen oli että, nykyistä maailmaa lähdetään voimakkaasti ohjaamaan, tehtäisiin merkittävä muutos tekemisen tapaan ja tehostettaisiin toimintaa.” (Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.)

”Toisena vaihtoehtona pilkottaisiin järjestelmämaailma komponentteihin, asiakkuus, kirjanpito, sääntely jne. Kolmantena olisi se, että lähdettäisiin kartoittamaan valmisohjelmistojä, markkinatarjonta katsottaisiin uudelleen.” (Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.)

Valmis-hankkeelle päätöksenteon pohja muodostui nykymaailman vahvasta muokkauksesta, komponenttimallista²⁶ tai valmiista pakettiohjelmistosta. Nykymaailmaa muokkaavassa mallissa todettiin, että se vaatisi paljon osaamista, ohjausmalleja siten, että nykymaailma saataisiin tehokkaaksi. Se veisi aikaa ja ei tulisi halvaksi. Toisena vaihtoehtona oli järjestelmämaailman pilkkominen eri komponentteihin, joka vaatisi todella hyvää osaamista integroinnissa. Integrointityö olisi tullut olemaan valtava, sillä jokainen osa tulee kilpailuttaa julkisella hankinnalla. Valitusriski on jokaisen kohdalla olemassa. Kehitysprojektin läpimenoaika nähtiin kestäväksi jopa useita vuosia. Tällöin hyödyt ja vanhan maailman komplisuus olisivat tilanteessa, jossa sen hallinnointi osoittautuisi mahdottomaksi.²⁷

Vaikka valmiissa ohjelmistopakettissa on riskejä, nähtiin ne kaikista pienimmäksi. Muutosnopeus ja kustannukset ylläpitämiseen ovat merkittävästi alemmat kun nykyisellään. Päätökseen meni vuosi, että alettiin muokkaamaan tätä pakettia.²⁸ Toimittajien kanssa toteutettujen neuvotteluiden jälkeen Verohallinnon toimijat totesivat, että ohjelmistopaketin toteuttaminen on mahdollista. Tämän jälkeen aloitettiin rahoitusneuvottelut valtiovarainministeriön kanssa. Tässä vaiheessa riskejä analysoitiin ja pienin riski oli valmisohjelmistossa myös analysoinnin jälkeen. Verohallinto sai luvan aloittaa valmistelun ja valtuutusrahoituspäätös saatiin neljäksi vuodeksi eduskunnan päätöksellä. Verohallinnolle

²⁶ Teknisen ratkaisun komponentit valittiin best-of-breed:lla.

²⁷ Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

²⁸ Kolme toimittajaa kutsuttiin tekniseen vuoropuheluun. Prosessi oli lähellä tarjouspyyntö-mallista kilpailua. Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

taattiin rahat koko kehityshankkeeseen, jotta tilanteen pysyvyys säilyisi. Näiden toimien jälkeen aloitettiin normaali kilpailuttamisvaihe hankintalain mukaan.²⁹

Verohallinnossa toimittajien kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä, koska osaamisen juurruttaminen rakenteisiin on tärkeää. Toimittajan valinta on tehty hankintalain mukaisesti neuvottelumenettelyä soveltaen. Neuvottelumenettelyn kulkua määrittää oikein perustein valittu tarjous. Voidaan sanoa, että neuvottelumenettelyä kuvaavia piirteitä ovat vaihteellisuus, tasapuolisuus ja valintaperusteet. Verohallinnon työjärjestyksen 15 §:ssä (68/2015) määritellään päätöksenteosta ja johtamisesta tarkemmin. Valmis-hankkeen ohjelmisto muokataan Suomen olosuhteisiin ja Fast Enterprises'n työntekijät työskentelevät Suomessa. Tuotteena Gen Taxia kehitetään Denverissä, mutta järjestelmä sovitetaan verotuksemme paikallisesti.

Päätöksenteon näkökulmasta voidaan nostaa esille myös päätöksentekijöiden kulttuuriset erot. Verohallinnon asiantuntijan mukaan amerikkalaisen päätöksenteon kulttuurin ja suomalaisen kulttuurin välillä on huomattavissa paljon eroavaisuuksia. Lähtökohtaisesti Suomessa halutaan suunnitella asiat niin valmiiksi kuin mahdollista, ja puolestaan amerikkalainen toimintatapa on nopean sykkeen omaava, päätöksiä tehdään nopeasti ja jatkuvasti. Päätöksenteon voidaan nähdä olevan muutoksessa kokoajan, mikä auttaa kehittämään sitä. Hankkeessa on havaittu esimerkiksi, että suomalaisten toimijoiden sopeutuminen ripeään päätöksiin ja valintoihin on haaste. Tutkimuksessa ei syvennyttä päätöksenteon kulturellisiin eroihin tämän enempää.³⁰

²⁹ Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

³⁰ Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

6 TULOKSET & JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa käsitellään tutkimuksen tuloksia asetettujen tutkimuskysymysten valossa. Tutkimuksen lähtökohtana oli valtionhallinnon tietojärjestelmähanke ja sitä koskeva päätöksenteko. Tutkimuksen *tavoitteena* on selvittää päätöksentekoa teoreettisesti ja valtion tietojärjestelmähankkeesta tehtävää päätöstä ongelmien, tavoitteiden ja vaikutusten valossa.

Yhteiskunnan palveluiden sähköistyessä ja hallinnon rakenteiden keventyessä on päädytty tilanteeseen, jossa tietojärjestelmähankkeilla on merkitystä toiminnan kehittymiselle. Teoriaosan mukaisesti valtionhallinnon digitalisointi yhtenäisesti ja ketterästi on ollut vahva ilmentymä. Muutosten tavoitteena on toiminnan kehittäminen julkishallinnossa sekä toimijoiden ja järjestelmien integroituminen. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen vaatii aikaa ja resursseja, johon sisältyy päätöksenteon suunnitelmallisuutta ja muutoksen johtamista. Rajoittuneen rationaalisuuden ja monitulkintaisuuden ilmiö tutkimuksen teoreettisina lähestymistapoina ovat työkaluja päätöksenteon analysoinnille. Alla esitetyt tulokset on jäsennetty syklimallin mukaisesti.

Ongelmien tunnistaminen (tarve)

Verohallinnon tietohallinnon asiantuntija kuvaa ongelmien tunnistamista lähtökohdista käsin:

”Vuonna 2000–2007 havaittiin että IT-kustannukset kasvavat todella jyrkässä kulmassa. – Oli päässyt patoutumaan kehitystulppa 2000-luvun alusta alkaen.”

Tietojärjestelmähanketta julkishallinnossa lähdetään kehittämään yleisesti tavoitteena ylimääräisen byrokratian purku, kustannustehokkuuden lisääminen ja järjestelmän kehityksen hitaus. Useiden tietojärjestelmien pelkkään ylläpitoon kuluu paljon rahaa, mikä tekee siitä haastavaa. Tämä ohjaa tilanteeseen, jossa päätöksentekijä miettii parempia ratkaisuja. Ongelmaksi tunnistetaan etenkin verotuksessa, lainsäädännön monimutkaisuus. Lakien laahaavuus näkyy siten, ettei se vastaa nykyisiä toimintatapoja tai asettaa niille kohtuuttomia rajoitteita. Tähän syynä voivat olla resurssit ja instanssin tahtotila. Valmis-hankkeeseen sisältyy vahvasti normipainotus, sillä se koskee kaikkia verolakeja ja hankintalakeja.

Ongelmana esiintyi myös vahvasti taloudellisuus, josta Verohallinnossa todettiin:

”Vuonna 2000–2009 tehtiin merkittävää kehitystä IT:n saralla, joka johti siihen, että kun tehtiin voimakkaasti muutoksia, kasvoivat ICT:n ylläpitokulut pahimmillaan lähes 30 %:n

vuositasolla. ICT on mittavaa Verohallinnossa ja tämä tarkoitti miljoonia euroja vuodessa. – Toimiva johto alkoi laskelmoimaan, että rahat menevät pelkkään ICT:n ylläpitoon.”

Lähtökohdat ovat olleet pitkän valmistelun kokonaisuus ja hallitusohjelman kirjaus on ohjannut hallituksen toimenpiteisiin ja edelleen valtionhallinnon toteutettaviksi. Uudistuksen tarve ja verotuksen säännöstö ovat monimutkaisia veronmaksajan näkökulmasta, joten valtiovarainministeriössä normien yhtenäistäminen on ollut tärkeimpiä lähtökohtia³¹. Toinen tärkeä lähtökohta ovat Verohallinnon tekniset ratkaisut, joilla verotus toteutetaan. Ne ovat käyttökänsä päässä. Käyttöään päättymistä voidaan perustella myös siten, että vanha järjestelmä on monimutkaistunut. Kehittämishankkeet ovat alkaneet kestämään pitkään ja integrointi sekä muutokset toisiinsa saattavat olla jopa kolmen vuoden mittaisia projekteja.³² Verohallinto näkee, että verotus on poliittinen ohjaustekijä ja kehityksen hitaus ei pysyisi muun maailman vauhdissa ilman muutoksia. Verohallinnon tietohallinnon asiantuntija kiteyttää, että:

”Meidän pitäisi pystyä luomaan ympäristö, joka mahdollistaa nopeat muutokset.”
(Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.)

Missä Valtiovarainministeriön asiantuntijan linjaus korostaa normipurkua, pitää Verohallinnon tietohallinnon asiantuntija merkittävänä lähtökohtana väestön voimakasta eläköitymistä Verohallinnossa. Ongelmien tunnistamisessa toimijat pitävät tärkeänä asioiden yksinkertaistamista ja tämä näkyy tiettyjen asioiden painotuksena. Loppukäyttäjälle lainsäädännön aktiivinen uudistaminen on tärkeä lähtökohta ongelmien tunnistamisessa. Epävarmuus näkyy päätöksenteossa siten, että ongelmat ovat kehittyneet tasolle, jossa niihin on viimeistään puututtava. Normien suuri määrä ja työntekijöiden eläkkeelle jääminen ovat johtaneet tarpeeseen tehdä päätöksiä. (Simon 1979; March & Cyert 1963)

”Lainsäädäntö ei vastaa tämän päivän toimintatapoja. Verolainsäädäntö laahaa jäljessä.”
(Haastattelu, Keskuskauppakamari, 1.4.2016.)

Päätöksenteon yhtenäisyys valtionhallinnossa tulee ilmi, että kaikki tahot näkevät tietojärjestelmähankkeen kehittämisen yksittäisen ohjelmiston toteuttamisella. Lähtökohta asettaa päätöksenteolle kehyksen ja estää moniulotteisemman tarkastelun. Selkeät syyt ohjaavat päätöksentekoa tietojärjestelmähankkeen toteuttamiseen yhtenä yksittäisenä

³¹ Haastattelu, valtioneuvoston kanslia, 14.3.2016.

³² Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

hankkeena ilman vaikkapa toiminnan yleisempää tarkastelua. Eroavien pääintressien kautta päätöksenteko on kuitenkin kaikilla tahoilla yhteneväinen, koska kaikki intressit ovat valtionhallinnossa vahvasti tarpeeseen kytkeytyviä. Tahojen näkemuserot johtuvat myös monitulkintaisuudesta, koska eri päättäjätahot tulkitsevat ongelmia omista lähtökohdistaan käsin (Vrt. Valtiovarainministeriö ja Verohallinto). Julkishallinnossa tämä on pysyvä olotila, sillä organisaatiot toimivat niille annetun tehtävän mukaisesti. Tehtävät ohjaavat pysymään muutoksessa mukana, joita tarpeet vahvistavat. (March & Olsen, 1976, 12) Näin ollen tarpeiden tunnistamisessa päätöksentekijöiden tietämys kuitenkin riittää toteuttamaan järkeviä sekä yhteiseen tavoitteeseen nojaavia valintoja instanssitahosta riippumatta. (Vihanto, 2004, 241).

ICT-hankkeen toteuttaminen ja ongelmien tunnistaminen perustuvat yhteistoimintapöytäkirjaan eli vaikutusarvioon tietojärjestelmähankkeen tarpeista ja ennakoituista vaikutuksista. Valtiovarainministeriö tekee sen tietojärjestelmästä vastaavan ministeriön kanssa. Ongelmien tunnistamisessa tämä osakseen takaa sen, ettei tehdä uudistuksia pelkän uudistuksen vuoksi, vaan pidetään kontrolli päätöksenteossa. Samalla päätökset nojaavat näihin tunnistettuihin tarpeisiin.³³ Valtiovarainministeriön asiantuntija näkee tämän yhtenä julkisen hallinnon tehokkuuden toimintana³⁴. Kompleksinen tilanne on hallittavissa, koska päätöksentekijöillä on riittävän samansuuntaiset näkemykset ja tavoitteet tietojärjestelmähankkeen kanssa. Voidaan nostaa esiin, tuovatko julkishallinnon toimijat tällöin erilaisia näkökulmia, joilla olisi lisä-arvoa kuten esimerkiksi asiakkuus, yksityinen ja kolmas sektori. Asiakkaiden tai loppukäyttäjien suurempi rooli vaikuttaisi ongelmien tunnistamiseen hankkeessa eri näkökulmista, jolloin vahva erottelu julkisen ja yksityisen sektorin välillä tulisi joustavammaksi ja vuorovaikutteisemmaksi:

”Voimakas vastakkainasettelu uuvuttaa ja aiheuttaa epävarmuutta.” (Haastattelu, Keskuskauppakamari, 1.4.2016.)

Vahvempi toiminnan suunnittelu ja hankkeen toteuttaminen yhdessä muiden sektoreiden toimijoiden kanssa vähentäisi epävarmuutta.

Voidaan huomata, että esimerkiksi verolainsäädännön tai tietojärjestelmän valmisteluvaiheessa mukana olevat yritykset eli loppukäyttäjät tulkitisivat hankkeen tarpeita eri lähtökohdalla, kuten verotuksen ennakoitavuuden parantamisella tietojärjestelmähankkeen

³³ Haastattelu, valtioneuvoston kanslia, 14.3.2016.

³⁴ Haastattelu, valtiovarainministeriö, 29.2.2016.

sijaan³⁵. Näin ollen päämäärä tietojärjestelmähankkeen päätöksenteossa olisi toisenlainen, jolloin julkinen päätöksenteko saisi enemmän lisä-arvoa. (March, 1988, 200)

Tavoitteiden asettaminen

Tietojärjestelmähankkeelle asettaa tavoitteita useat tahot, lähinnä julkishallinto. Valtioneuvoston kanslian poliittisen neuvonantajan mukaan verojen keruun tulee olla tehokasta ja mahdollista, jonka Valmis-tietojärjestelmähanke takaa tulevaisuudessa. Verohallinnon perustavoitteena on verotukseen liittyvän lainsäädännön takaaminen³⁶. Loppukäyttäjä pitää tärkeänä verotuksen ennakoitavuutta ja tasapuolista kohtelua verovelvollisen ja verottajan toiminnassa³⁷. Tietojärjestelmähankkeen kannalta tavoitteet kohdistuvat paljon verotuksen lainsäädäntöön ja byrokratian purkamiseen etenkin valtiovarainministeriön ja loppukäyttäjän näkökulmasta. Valtiovarainministeriön osalta tehokas julkishallinnon toimivuus tulee esille. Lainsäädännöllisesti ison uudistuksen toki toivotaan vaikuttavan veropolitiikan suuntaan positiivisesti. Poliittisten toimijoiden näkökulmasta byrokratia, tehokkuus, verovelvollisen kannalta ennakoitavuus, oikeusturva sekä sosiaaliset ja yhteiskunnalliset tavoitteet yhdistyvät Valmis-hankkeessa. Eri toimijoiden kannalta tavoitteet ovat hyvin yhtenäiset ja kukaan ei vastusta valtionhallinnon tehostumista.³⁸ Vahva normiohjaus takaa ICT-uudistuksen toteuttamisen tehokkaasti valtiovarainministeriön ohjaavasta näkökulmasta.

Valmis-hankkeen käytännön toteutuksessa Verohallinto kokee hankintalainsäädännön hankalaksi. Hankinnasta johtuen päätöksenteon prosessi on erilainen toimijoiden kesken. Tavoitteiden asettamisen suhteen itse verotuksen toteuttaminen on olennaista, mutta puolestaan verotuksen toteuttaminen edellyttää, että hankintalain noudattamisessa onnistutaan. Päätöksenteko on haastavaa tietojärjestelmähanketta koskevassa hankintalain noudattamisessa, koska tietojärjestelmähankkeessa kriteereiden laadinta on haastavaa ja yksittäinen muotoseikka voi romuttaa koko hankinnan. Hankinnan pitkittyminen johtaa koko tietojärjestelmähankkeen venymiseen ja suurempiin kustannuksiin.³⁹

³⁵ Haastattelu, Keskuskauppakamari, 1.4.2016.

³⁶ Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

³⁷ Haastattelu, Keskuskauppakamari, 1.4.2016.

³⁸ Haastattelu, valtioneuvoston kanslia, 14.3.2016.

³⁹ Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

Valtioneuvoston kanslia korostaa, että isoa kokonaisuutta ei voida muuttaa ilman että puututaan lainsäädäntöön. Lainsäädäntö on edellytys tietojärjestelmähankkeelle, se on merkittävä peruste valtionhallinnossa. Päätöksenteko on pitkälle tähän perustunutta. Taloudelliset tavoitteet ovat tärkeitä ja vaikutusta on siinä, kuinka ripeässä tahdissa lainsäädäntöä muutetaan. Päätöksenteko on toteutettu useissa osissa, eikä kerralla. Tavoitteiden näkökulmasta valtioneuvoston kanslian haastateltava painottaa suunnitelmallisuutta tavoitteiden asettamisessa:

”Aikataulullisesti ohjelmistouudistuksen edistyminen ja eteneminen on mietitty monessa vaiheessa, ja tarkkaan milloin mikäkin uudistus tehdään. Vaiheittain toteutettu uudistus tuo tehokkuussäästöjä.” (Haastattelu, valtioneuvoston kanslia, 14.3.2016.)

Kuitenkin ongelmia ja haasteita lainsäädäntöpuolella valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian mukaan ovat aikataululliset haasteet ja eteneminen suunnitelman mukaan. Voidaan todeta, että aikataulut päätöksenteossa on haastavaa. Veroperusteiden ollessa muutoksen alla, niihin sisältyy paljon paineita, pelkoja ja lobbausta. Selvää on, että kaikki haluavat toteuttaa oman asiansa. Elinkeinoelämälle hankkeessa on merkittävästi hyviä ja huonoja asioita. Valtiovarainministeriössä ja valtioneuvoston kansliassa on pyritty ottamaan kaikki ehdotukset huomioon jo tässä vaiheessa päätöksentekoa. Tämä on tuonut päätösprosessiin ennakoitavuutta.

Valmis-tietojärjestelmähankkeen tulokulma hankintaan on kaksitasoinen. Valmistelusta alkaen sekä verolainsäädäntö että hankintalaki ovat mukana. Tavoitteiden asettamisessa oikea taso on tärkeä. Lainsäädännön rooli näkyy tavoitteissa ja valtionhallinnon tehokkuuden hyödyntäminen on perusteltua. Tavoitteet ovat saavutettavissa, sillä ne ajavat kehitystä hankkeelle ja verotukselle.⁴⁰

Tavoitteiden asettamisessa päätöksentekijät synnyttävät näkemyksen siitä, mitä halutaan saavuttaa. Kuitenkaan ei olla täysin varmoja, siitä, että tuleeko esimerkiksi tietojärjestelmähankkeen aikataulu pysymään asetetussa (March & Olsen, 1976, 13). Mielenkiintoista on, että aikataulut on tehty portaittain, mikä on konkreettisemmin seurattavissa. Välivaiheet aikataulun suhteen ovat myös hankkeen koon vuoksi kirjattu, mutta on selvää, että ne helpottavat aikataulun hallintaa.

⁴⁰ Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

Toimien arviointi

Tehokkuustavoite voidaan tietyiltä osin selkeästi mitata julkishallinnossa. Valtiovarainministeriössä nähdään, että eduskunta edellyttää, että muutosten vaikutusta yritystoimintaan ja yritysten verotuksen toimivuuteen seurataan ja arvioidaan sitten kun uudistus on ehtinyt vaikuttamaan⁴¹. Selkeä valtionhallinnon työkalu on tehokkuus ja säästöt. Sitä mitataan Verohallinnon resursseilla, mikä on selkein tapa⁴². Voidaan pohtia sitä, eikö arviointia voitaisi toteuttaa myös vaiheittaisesti käyttöönottojen myötä. Aito kysymys onkin, että jos uudistus toteutetaan vaiheittain, miksei arviointia toteuteta myös?

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä satsauksen arvoa suhteessa, mitä säästöä se tuo yhteiskunnalle. Pelkkä uudistus vie kauan ja seuraavan hallituksen tehtävä tarkastella vaikutuksia tarkemmin, esimerkiksi kokevatko yritykset verotuksen olevan oikeaa ja tehokkaampaa.⁴³ Tietojärjestelmähankkeen odotetaan saavan arvioitavat vaikutukset vasta hankkeen toteuttamisen (v. 2019) jälkeen aikaiseksi. Voidaan havaita, että arvioinnista vastaa vasta seuraava hallitus. Lienee pohtia, millainen vastuu toteuttamisesta sitten tämän hetkiselällä julkishallinnolla ja päättäjillä on. Kuka vastaa siitä, että hankkeen vaiheet vievät kohti asetettua vaikutusta, ja siirtyykö vastuu muille toimijoille hankkeen toteutumisen jälkeen. Kahdessa tai kolmessa vuodessa toimintatavat muuttuvat, osaaminen kehittyy ja tavoitteet muuttuvat.

Toimien arvioinnissa päätöksentekijät kohdistavat huomion pitkälle aikaisempiin mittareihin ja käsitteisiin. Verohallinnon ja valtiovarainministeriön toimien arvioinnissa esitetään, että mittareita voisi olla enemmänkin ja tietojärjestelmän roolia tulisi pohtia perusteellisemmin. Tulosten raportointi eduskunnalle ICT-hankkeista on viime vuosina ollut vähäistä vaikka hallitus seuraa hankkeita⁴⁴. Mikäli hankkeita seurataan eikä odoteta tavoitteiden tai tehokkuuden tuloksia, voidaan kysyä keneltä vaaditaan vastuuta hankkeen vaikutuksista. Yrity maailmasta on useita esimerkkejä, kun hankkeessa tai toiminnassa on epäonnistuttu tai ei ole saavutettu haluttuja tuloksia. Näistä toimista on vastuussa yleensä projektipäällikkö, ylin johto tai toimitusjohtaja. Vaikutusten aikaansaamista ohjaavat esimerkiksi henkilösidonnaiset vastuut. Vaikka julkishallintoon on tuotu johtamisen tapoja yksityiseltä

⁴¹ Haastattelu, valtioneuvoston kanslia, 14.3.2016.

⁴² Haastattelu, Verohallinto, 17.3.2016.

⁴³ Haastattelu, valtioneuvoston kanslia, 14.3.2016.

⁴⁴ Vrt. esim Hallituksen toimintakertomus.

sektorilta⁴⁵, on pohdittava sitä, kuinka selkeämpi vastuunjako toteutetaan (Valtiokonttori, 2015, 17).

Valtion ICT-hankkeet tulisi nähdä kattavampina toiminnan kehittämiseen perustuvina⁴⁶. Tämä loisi uusia arviointiperusteita, kuten käyttäjälähtöisyys. Kun säännöt ja ohjeet ovat suppeita, vähentävät ne myös näennäistä tarvetta oppimiseen ja ongelmien käsittelemiseen, jolloin myös päätöksenteko on rajoittunutta. (Simon, 1979) Kaiken kaikkiaan laajempi toiminnan kehittäminen nivoutuneena tietojärjestelmähankkeeseen loisi uudenlaisia tavoitteita, joille olisi selkeämpää asettaa tavoitteita, ja sitä myöten vastuussa olevia päätöksentekijöitä.

Lainsäädäntöä arvioiden, verolakeja annetaan usein ja valmistellaan kiireellisesti, jolloin perustelut eivät ole kovin laajat. Kattavammista perusteluista saataisiin linjauksia, jotka toisivat ennakoitavuutta ja varmuutta päätöksiin. Niissä voitaisiin analysoida kattavammin vaikutuksia. Tällä hetkellä toimijat eivät pääse kovin hyvin kiinni asioihin, koska tulkinnat ovat eroavia tai niitä ei ymmärretä. Tämän vuoksi pykäläistä ei voida nähdä suoranaisesti kaikkia mahdollisia vaikutuksia (ks. verolainsäädäntö, hankintalaki).⁴⁷ Päätöksentekoa tulisi arvioida myös ennen sen tekemistä. Mitä selvemmin päätökset perustellaan, sitä paremmin niitä voidaan perustella ja arvioida. Keskuskauppakamarin verotuksen asiantuntija kuvaa, miten liian ympäripyöreät tulkinnat vaikeuttavat päätöksiä syntymistä:

”Silloin kun argumentit ovat: ”voi vaikuttaa siltä tai voi vaikuttaa tältä”- olevalla tasolla, prosesseissa nähdään olevan toivomisen varaa vaikuttavuuden ja arvioinnin kannalta.”

(Haastattelu, Keskuskauppakamari, 1.4.2016.)

6.1 Yhteenveto tuloksista

Tietojärjestelmähanke kokonaisuutena on sekä organisatorisesti että teknologisesti avaintekijä. Tieto ja toiminta eli päätöksenteko ja teknologiat ovat vuorovaikutuksessa tietojärjestelmän avulla. Tässä tutkimuksessa on tutkittu päätöksentekoa näiden osien toimintona. Päätöksenteossa esiin nousevia elementtejä voidaan tulkinta edellä esitetyn teorian ja syklimallin avulla.

⁴⁵ NPM, uusi julkisjohtamisen oppi. ks. lisää esim. Yliaska, 2014.

⁴⁶ Haastattelu, valtiovarainministeriö, 29.2.2016.

⁴⁷ Haastattelu, Keskuskauppakamari, 1.4.2016.

Ongelmien tunnistamisessa nähdään laaja-alaisesti erilaisia ongelmia, joille asetetaan eri tason arvotuksia. Rajoittunut rationaalisuus ohjaa päättäjien arvoja (Simon, 1979, 78–79), ja kun julkishallinnon päätöksenteko on kollektiivista, toimijoiden eri arvostukset aiheuttavat ongelmia itsessään (March, 1962; Olson, 1965; M. Taylor, 1975; Pfeffer, 1977). Tämä vaikuttaa olennaisesti siihen, mitä tavoitteita pidetään merkittävänä, ja missä määrin niihin sitoudutaan (Simon, 1979, 78–79). Verohallinnon tärkeä tarve on vanhentuneiden toimintatapojen uudistaminen tietojärjestelmällä, ja valtioneuvoston kanslia puolestaan haluaa löytää ratkaisun liian sääntelyn purkamiseen. Voidaan todeta, että ongelmat nähdään myös riskeinä, ja tietojärjestelmähankkeissa riskinotto eroaa tavallisesta päätöksenteosta, esimerkiksi tavarankannasta⁴⁸.

Tavoitteiden asettamisessa valtioneuvoston kanslia pitää edistyksellisenä aikataulun pysyvyyttä, ja valtiovarainministeriö toiminnan yleistä kehittämistä. Verohallinto korostaa taloudellisia näkökohtia ja Keskuskauppakamari asiakaslähtöisyyden huomioimista. Voidaan havaita, että tavoitteet sisältävät monitulkintaisuutta. Eri tahot tulkitsevat tavoitteet omasta lähtökohdastaan käsin, ja tavoitteita ei voida määrittellä yhdellä tapaa tai tarkasti (ks. Fuller 1996). Monitulkintaisuus auttaa ymmärtämään näitä eroavaisuuksia ja yksilöiden rajallisia voimavaroja. Samalla se myös auttaa huomioimaan tämän asettelun päätöksenteossa. Eri tahot tiedostavat hyvin sen, miksi asiat nähdään vahvasti omasta perspektiivistä. (March, 1988, 200)

Vaikutusten arviointi nähdään hyvin pitkälle vasta hankkeen kokonaisvaltaisen toteutumisen (vuonna 2019) jälkeen. Näin ollen selkeät vastuut jäävät uupumaan päätöksenteon prosessista. Tämä osoittaa sen, että päätöksentekijöiden toimet ja organisaation toiminta ei ole tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään. Kuitenkin toiminnan yhteydet ja valinnat organisaatiossa liittyvät yksilön valintoihin ja arvioihin. Hankkeessa on tuotu tavoitteet selkeästi esille: säästöt, toiminnan tehostuminen ja byrokratian purku. (March & Olsen, 1976, 16) Nämä ovat ennalta määriteltäviä vaikutuksia, jolloin päätöksentekijöiden sisäinen vuorovaikutus voisi olla paremmin toimivaa (Ks esim. Valtiokonttori 2015). Tähän yksi ratkaisu olisi välitavoitteiden asettaminen.

Päätöksenteko kokonaisuutena eri julkishallinnon organisaatioissa toimii lähtökohtaisesti hyvin. Organisaatorajojen yli toimiva päätöksenteko vaatii kuitenkin yhtenäisempää toimintakulttuuria, palvelunkäyttäjien näkökulman lisäämistä ja avoimia rajapintoja (Valtiokonttori, 2015, 17) Kun lähdetään tarkentumaan hankkeen prosessin tavoitteista

⁴⁸ Lue lisää riskeistä päätöksenteossa esim. March, 1994, 35–55.

välitavoitteisiin, ero on selkeä. Välitavoitteiden merkitystä ei ole nostettu korkealle tai määritely tarkasti paitsi aikataulun suhteen. Kuitenkin projektiluonteen omaava tietojärjestelmähanke edellyttää järjestelmällistä muutoksenhallintaa, mikä sisältää monia vaiheita. Pelkkä vaiheiden määrittäminen ei takaa niiden toteutumista ja vaikutusten saavuttamista. Visio muutoksesta nähdään vahvana ja se perustellaan selkeästi kaikkien haastateltujen tahojen osalta. Uusien toimintatapojen muuttaminen vaatii systeemien uudistamista. Rakenteiden muuttaminen asettaa haasteita, jos se ei sovellu täydellisesti visioon. (Kotter, 1995)

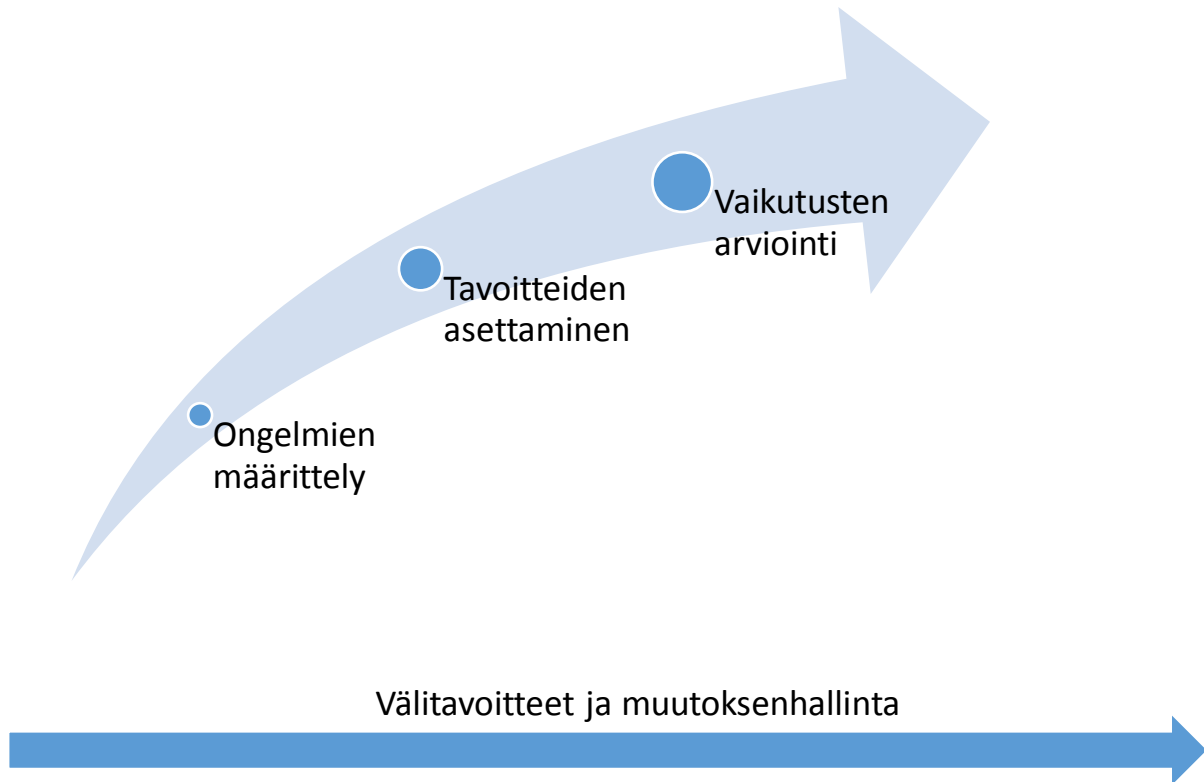
Välitavoitteissa ei riitä, että vaikutuksia arvioidaan jälkikäteen, vaan tulisi kokoajan miettiä miksi tätä tehdään ja mitä käy jos jokin asia ei toteudu. Yrityksissä tämä on vahvasti esillä ja asiasta on aina vastuussa jokin henkilö tai taho. Päätöksen suhteellisuus ja oikeellisuus ovat tilannekohtaisia. Mielikuvat, kuten näkemykset tehokkuudesta, säästöistä ja keinoista, ohjaavat päätöksentekijän toimintavaltaa, joka sulkee toiset vaihtoehdot pois, ja toisista valitaan tavoitteet. Tavoitteiden muodostuttua päätöksellä valitaan sopivat keinot asiantilan saavuttamiseksi. Päätös on oikea silloin kun se syntyy tavoitteiden synnyttämien keinojen kautta. Välitavoitteiden asettaminen selkeyttäisi näin ollen myös keinoja ja helpottaisi vaihtoehtojen valintaa. Mitä enemmän ja tiiviimmin tavoitteita on, sitä paremmin ja nopeammin muutokset pystyttäisiin toteuttamaan. (Simon 1979, 85–89; 100.)

Tutkimus lähti syklimallin asetetuista osista, joiden avulla on arvioitu Valmis-hankkeen läpiviemiseksi tarvittavia asioita. Näennäisesti hanke on lähtenyt liikkeelle ongelmien esiin tulemisesta. Kuitenkin kehitystarve on ollut esillä paljon pidempään. Tätä voidaan perustella myös valtiovarainministeriön lausunnossakin esiintyvien asioiden avulla. Muokattuun syklimalliin (kuvio 4) on lisätty tietojärjestelmähankeen onnistuneeksi läpiviemiseksi välitavoitteet ja muutoksenjohtaminen⁴⁹. Tulosten perusteella tietojärjestelmähanke tulisi nähdä muutosten vauhdin ylläpitäjänä ja ohjaajana. Hanke on väline toimintojen muutoksessa.

Vaikutuksien arvioimista ei tule odottaa siihen saakka, kunnes hanke on saatu täydellisesti valmiiksi. Päätöksenteon uudistuminen ja kehittyminen eivät edisty sillä, että odotetaan jonkin asian olevan täydellisen valmis (vrt. täydellisen päätöksenteon malli, March ja Olsen, 1976, 13). On huomioitava asioiden keskeneräisyys ja sopeuduttava tilanteisiin. Muutoksen tila on tuotu esiin kuvion 4 avulla. Julkishallinnon tietojärjestelmähankeita on johdettava kokonaisuuden avulla. Onnistumisia tulisi skaalata kokoajan. Tässä välitavoitteet ovat

⁴⁹ Ks.lisää muutosprosessista esim. Weick & Quinn, 1999.

joustava elementti. Esteitä on raivattava pois tieltä, olivatpa ne sitten lainsäädäntöä, yhteistyön toimimattomuutta tai valmiuden kasvattamista (Valtiokonttori, 2015, 17–18).



Kuvio 4 Muunneltu syklimalli (mukaillen Autero, 2012, 49)

Uusi päätöksenteko ja sen mallit eivät pääse käyttöön, jos vanhat mallit täyttävät uuden tiedon "tilan". Toimijat ovat inhimillisiä ja päätöksentekoon vaikuttavat tausta, arvot sekä ympäristön muutokset. Näin ollen sosiaaliset tavoitteet ovat tärkeitä päätöksenteossa ja yhteistyössä, koska ne pitävät sisällään oikeudenmukaisuutta, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Ilman näitä sosiaalisen rakenteen tavoitteita ei päätöksenteon tavoitteet toteudu. (Gigerenzer ym. 2001, 47)

Rajoittunut rationaalisuus on yhtäläillä läsnä tulevaisuuden päätöksenteossamme, mutta voimme kääntää sen vahvuudeksemme. Vartiainen (2014, 252) kiteyttää asian hyvin: *"Yhteiskunta perustuu tiedon lisääntymiseen, mutta emme voi etukäteen tietää, mitä tulevaisuudessa tulemme tietämään. Siksi emme voi tietää, minne yhteiskunta on menossa. Onneksi."*

6.2 Johtopäätökset

Tutkimuksessa on selvitetty, millaisia erityispiirteitä päätöksentekoon liittyy teoreettisesti ja kuinka nämä piirteet tulevat esille valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeessa. Työvälineenä on käytetty päätöksenteon kolmen vaiheen syklimallia. Rajoittunut rationaalisuus ja monitulkintaisuus tulevat esille jokaisessa vaiheessa, mutta eroavaisuudet on havaittavissa eri tahojen kesken.

Päätöksenteossa voidaan nostaa esille kolme kohtaa. Ensimmäisenä päätöksentekijöiden tulee luoda kokonaiskuva tietojärjestelmähankkeesta. Toimijoiden ei tulisi mieltää sitä osana jotain muuta yhtenäisempää osiota, vaan kuva tulee olla kokonaisvaltainen suunnittelua ja vaikutuksia myöten. Toiseksi valtiovarainministeriön rooli tulisi olla mahdollistaja ja puitteiden luoja. Valtiovarainministeriön on pidettävä huolta merkittävistä hankkeista ja valvoa niiden edistymistä suunnitelmallisesti. Parempi vaikutusten arviointi vahvistaa tulevaisuudessa toimivamman päätöksenteon. Kolmanneksi päätöksenteon toimintaperiaatteiden tulisi olla yhteiskunnallisesti mahdollisimman tehokkaita. Niiden tulisi palvella kaikkia hankkeita, jolloin vaikutukset olisivat monipuolisemmat ja synergiaedut saataisiin hyödynnettyä (vrt. osaoptimointi⁵⁰). Poliittiset päätökset ja päätöksentekijät ottaisivat enemmän roolia tässä siten, että ohjaisivat toimintaa tämän tyyppiseen suuntaan.

Päätöksenteossa pelkkä valtion tietojärjestelmähankkeen toteuttaminen, suunnittelu ja toimeenpano eivät ole itse keskeisin tarkoitus, sillä päätöksentekoon välittyy vahvasti toiminnan yleisluonteinen kehittäminen. Tehokkuus, kustannukset ja aikataulu ohjaavat vahvasti päättämistä ja näin ollen valintoja sekä keinoja. Kuten julkisten hankintojen kohdalla, myös päätöksenteossa laadukkuus-aspekti ei korostu riittävästi. Suunnitteluvaiheesta tulee päästä mahdollisimman pian toteuttamisvaiheeseen, jotta ministeriön asettamia aikatauluja ei venytetä. Tehostamisessa on onnistuttu lainsäädännön keventämisen tai muuttamisen myötä hyvin. On loogista, että uudistusta tehdään mahdollisimman monipuolisesti, mutta samalla päätöksien tulisi olla yhtä kattavasti johdettuja. Päätöksentekoa täsmentää se, että käytännön uudistustyön lomassa uudistetaan myös sitä määrittävää ja ohjaavaa lainsäädäntöä.

Suunnitelmallisuus on tärkeää ja se on perusedellytys tietojärjestelmähankkeen onnistumiselle. Mahdollisten hankkeita hidastavien elementtien lisäksi jokaisen riskin eliminointi johtaa siihen, että hankkeesta tulee liian kallis sen luonteeseen nähden. Tällöin tulee pohtia sitä, kuinka paljon päätöksentekijä on valmis maksamaan siitä, kuinka varma hän on hankkeen riskittömyydestä. Se, kuinka näitä päätöksenteon riskejä minimoidaan, on tärkeä osa välitavoitteita, muutosta ja vaikutuksia.

Vaikka hankintalaki nähdään toimintaa hidastavana ja hankaloittavana elementtinä, takaa se tasapuolisen ja julkisen kohtelun. Digitalisaation myötä tietojärjestelmähankkeet uudistuvat entisestään ja uusi hankintalaki onkin tähän mennessä ottanut kehittymisen huomioon (esimerkiksi innovatiiviset hankinnat). Uusia toimintatapoja, muutoksia ja järjestelmiä tulee tätä enemmän, jolloin rakenteet eivät saa olla jarruttamassa.

6.3 Tutkimuksen arviointi, tulevaisuus ja jatkotutkimus

Tällä hetkellä julkiselle sektorille kohdistuu runsaasti uudistuksia. Nämä uudistukset vaativat yhä parempaa päätöksentekoa ja kokonaisuuksien hahmottamista. Hankintalain kokonaisuudistus on askel kohti uudempia toimintatapoja, joka samalla pyrkii joustavoittamaan valtionhallinnon päätöksiä tekemistä. Näille päätöksille pyritään uudistuksen myötä antamaan joustavuutta niin hankintayksikön kuin toimittajan näkökulmasta. Pienimmätkin yritykset ja toimijat halutaan ottaa paremmin huomioon. Uudet ratkaisut tietojärjestelmien osalta ovat enemmän kuin tervetulleita.

Uusien toimintatapojen asettumisen myötä varmasti myös päätöksenteko tulee muuttamaan muotoaan sekä asenteiden että ihmisten välillä. Ajan saatossa olemme havainneet, kuinka arvot, olosuhteet ja taustat muuttavat muotoaan eri yhteyksissä.

Tässä tutkimuksessa keskiöön on otettu päätöksenteon prosessi rajoittuneen rationaalisuuden näkökulmasta. Tutkimuksen tieteellisen kontribuution osalta tavoitteena on ollut luoda keskustelua siitä, mitä julkisessa tietojärjestelmähankkeessa tehdään ja miksi päätöksenteon ymmärtäminen on tärkeää. Tutkimuksessa on esitetty usean eri julkisen tahon näkemyksiä, mitä päätöksenteko on, mitä ongelmia siihen liittyy, ja kuinka sitä voidaan parantaa. Tutkimusta voidaan arvioida eri tahojen syvällisyydestä käsin. Lisää eri tahoja olisi voitu

tuoda esille vielä merkityksellisemmän tutkimuksen aikaansaamiseksi, mutta tutkielman laajuus on rajallinen.

Hankintalain kehittymisen, muutosten sekä digitalisaation mahdollisuuksien myötä jatkotutkimukselle on aihetta. Päätöksenteon tulee muokkautua koko ajan sen mukaan, kuinka lainsäädäntö ja tietotekniset ratkaisut kehittyvät. Toisaalta myös päätöksenteon tutkiminen itsessään olisi toiminnan tehostumisen näkökulmasta tärkeä aihe. Tässä tutkimuksessa päätöksentekoa on jäsennetty syklimallin avulla, ja voidaan todeta, että päätöksenteon tutkiminen oikeudellisesta tai taloudellisesta näkökulmasta olisi tarpeellista. Lisäksi sekä yksityisen sektorin että kolmannen sektorin tuominen tutkimukseen mukaan laajentaisi näkökulmaa. Toimijoiden näkökulmasta esimerkiksi organisatorinen viitekehys voisi toimia hyvänä tutkimuskohteena. Siihen voisi sisällyttää prosessit, toimijat ja tiedon.

Digitalisaation näkökulmasta tulevaisuudessa voitaisiin tutkia teknologista viitekehystä. Uudet kehittyvät ratkaisut palveluiden ja toiminnan järjestämisessä ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde. Tiedon integrointi tietojärjestelmiin ja teknologisiin ratkaisuihin sisältää paljon haasteita ja tutkimusongelmia.

Tässä tutkimuksessa rajaus on tehty vain kotimaiseen kontekstiin, ja se vaikuttaa tutkimuksen yleistettävyyteen laajemmin. Kuitenkin tutkimuksessa esiin nousseet näkökulmat (esimerkiksi prosessien tehostaminen, toiminnan muutokset ja päätöksenteon moniulotteisuus) ovat kansainvälisesti tunnistettuja, ja jossain määrin tutkimuksen tuloksia voidaan peilata myös kansainväliseen kontekstiin.

Lähdeluettelo

Aarto, M. Aho, T. Regelin, J. Uotila, J. & Vatanen, T. 2009. Hankintasopimus – käytännön käsikirja. Helsinki.

Ahonen, P. 2010. Bounded rationality in Finnish Education Policy-Making. In Jakobi, A.P., Martens, K. & Wolf K.D. (eds.) 2010. Education in Political Science. Discovering a Neglected Field. London, New York: Routledge, Francis & Taylor Group, 104–119.

Altman, M. 2004. The Nobel Prize in Behavioral and Experimental Economics: a Contextual and Critical Appraisal of the Contributions of Daniel Kahneman and Vernon Smith. *Review of Political Economy*, vol.16 (1) .

Autero, A. 2009. Tuloksellisuuskoherenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana. Teoksessa Vakkuri, J. Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. s.111–125. Gaudeamus Helsinki University Press, 2009.

Autero, A. 2012. Ambiguity of performance management in the fire safety policy of Finland. Tampere University Press. Tampere.

Bovis, C. 2005. Public Procurement in the European Union. UK. Palgrave Macmillan.

Brinkerhoff, R., O & Dressler, D., E. 1990. Productivity measurement: A guide for Managers and Evaluators. Lontoo. SAGE publications.

de Bruin, A. & Flint-Hartle, S. 2003. A Bounded Rationality Framework for Property Investment Behaviour. *Journal of Property Investment and Finance*, vol. 21, no. 3, 271–284.

Cyert, R.M. & March, J.G. 1963. Behavioral Theory of the Firm. New Jersey: Prentice-Hall.

Digile, Liikenne- ja viestintäministeriö, Tekes, Teknologiateollisuus ja Verkkoteollisuus 17.3.2015. Digibarometri 2015. Helsinki: Taloustieto Oy. Saatavilla: <http://www.digibarometri.fi>. 15.3.2016.

Eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014. K 3/2015 vp. Helsinki 2014.

Empson, W. 1976. Seven Types of Ambiguity. London: Pimlico.

Elster, J. 1983. Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality. Cambridge University Press. Cambridge. UK. 2.

Greiner L. E. 1998 Evolution and revolution as Organisations Grow. HBR.

Garicano, L. & Luis, R. 2016. Why Organizations Fail: Models and Cases. *Journal of Economic Literature*, 54(1): 137–92.

Hietajärvi, A-M, Pokka, T, Aaltonen K & Haapasalo, H. 2016. Innovatiivisen infrastruktuurihankinnan kehittäminen. Liikennevirasto, hankehallintaosasto. Helsinki. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 24/2016.

HE 154/1992

Jaehrling, K. 2015. *European Journal of Industrial Relations*. Vol. 21(2),149–164.

Jacobs, G, van Witteloostuijin A, Christe-Zeyse J. 2013. Theoretical framework for organisational change. *Journal of Organizational Change*: 26(5).

- Kettunen, E & Jalava T. 2014. Kuntien tietotekniikkakartoitus. Suomen Kuntaliitto 2014.
- Kotter, J. 1995. Leading Change. Why transformation efforts fail. Harvard Business Review. Tammikuu 2009, pp 92–107.
- Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki 2007.
- Kuoppamäki, P. 2006. Uusi kilpailuoikeus. Helsinki. WSOY pro.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348
- Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 10.6.2011/634
- Laine, T. 2007. Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 2. painos. Jyväskylä. PS-kustannus, 28–45.
- Lehtoviita, J. & Voutilainen, T. 2015. Yhteentoimivuus julkisissa IT-hankinnoissa. Lakimies 6/2015 s. 834–855.
- March, J. G. 1994. A Primer on Decision Making. How decisions happen. A Division of Simon & Schuster Inc. USA.
- March, J. G. 1978. Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice. Bell Journal of Economics, vol. 9, no. 2, 587–608.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1976. Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1979. Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meklin, P. 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Gaudeamus, 31–50.
- Määttä, K. 2009. Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki.
- Määttä, K. 2008. Taloustiede kotimaisessa lainvalmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 84. Helsinki.
- Pohjola, M. Suomi uuteen nousuun. ICT ja digitalisaatio tuottavuuden ja talouskasvun lähteinä. 2014. Teknologiateollisuus ry.
- Polanyi K. 1957.
The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Boston, MA: Beacon Press.
- Simon, H. A. 1957. Models of Man. John Wiley & Sons, Inc. USA.
- Simon, H. A. 1979. Päätöksenteko ja hallinto. Suomentanut Pirkko Rajala. Espoo: Weilin+Göös
- Sinervo, L-M. 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Acta Universitatis Tamperensis 1628. University of Tampere. Finland.

Siikavirta, K. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Porvoo.

Selten, R. 2002. What is Bounded Rationality? In Gigerenzer, G. & Selten, R. (eds.). (2002). Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press, 13–36.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Tulevaisuus tehdään tänään. Toimintakertomus ja tilinpäätös 2015.

Suomen Kuntaliitto. 2008. Tietojärjestelmähankinnat terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa. Helsinki.

Syvänen, S. 2003. Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset. Tutkimus sisäisen tehottomuuden lähteistä ja vaikutuksista, esimerkkikohteena kuntien sosiaalitoimen vanhuspalveluja tuottavat työyhteisöt. Acta Universitatis Tamperensis 942. Tampere: Tampereen yliopisto.

Tamminen, R. 1993. Tiedettä tekemään! Jyväskylä. Atena Kustannus Oy.

Talousarvioesitys HE 30/2015 vp (28.9.2015).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkiset hankinnat innovaatioiden edistäjinä. Saatavilla: https://www.tem.fi/innovaatiot/kysynta-_ja_kayttajalahtoinen_innovaatiotoiminta/kysyntalahtoinen_innovaatiopolitiikka/julkiset_hankinnat. 6.1.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 37/2015. Saatavilla: https://www.tem.fi/files/42893/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf. 7.1.2016.

Pekkola, S. Tietojärjestelmien hankinta on taitolaji. Tampereen teknillinen yliopisto. Sidosryhmälehti Rajapinta 1/2014.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tallinna 2014.

Pohjola, M. 11. uudistettu painos, 2014. Taloustieteen oppikirja. Helsinki

Ukkola, M. Ajankohtaista hankintalain uudistuksesta. 5.9.2014. Työ- ja elinkeinoministeriö. Powerpoint-diat. Saatu Pirkanmaan Yrittäjät ry:ltä.

Vakkuri, J. 2009. Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteen ja lähestymistavat. In Vakkuri J. (ed.): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Gaudeamus Helsinki University Press.

Valkama, P, Kallio, O, Haatainen, J, Laurila, H & Siitonen, P. 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Vammala. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 9.

Valkama, P, Kallio, O & Kankaanpää, J. 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Vammala. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 12.

Valtiokonttori. 2015. Valmiina digikiriin. Valtiokonttorin selvitys. Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali. Loppuraportti 18.12.2015. Saatavilla: [file:///C:/Users/karoliina.kahonen/Downloads/Digiselvitys2015_loppuraportti%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/karoliina.kahonen/Downloads/Digiselvitys2015_loppuraportti%20(1).pdf). 28.2.2016.

Valtioneuvoston kanslia. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja. 10/2015. Edita Prima. Saatavilla: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82. 30.5.2016.

Valtiovarainministeriö. Tietoja valtion tietohallinnosta 2014. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2015.

Valtiovarainministeriö. Valtion taloushallinnon strategia 2020. Työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2014. Saatavilla: <http://vm.fi/documents/10623/1106970/Valtion+taloushallinnon+strategia+2020/04a15bc4-a994-44ef-8349-a3564e728ae6?version=1.0>. 10.3.2016.

Valtiovarainministeriö. Verohallinnon valmisohjelmistohanke (VALMIS-hanke). JulkICT-toiminto. Lausunto 28.8.2012.

Valtiovarainministeriö. Valmis-hanke ja verotusmenettelyjen uudistaminen. Vero-osasto. Muistio 5.2.2016.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa. 2015. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2015. Saatavilla: https://www.vtv.fi/files/4743/7_2015_Yhteentoimivuus_valtion_ICT-sopimuksissa.pdf. 21.3.2016

Vartiainen, J. Talousennusteet ja yhteiskunnan päätöksentekokyky. Kansantaloudellinen aikakausikirja – 110. vsk. – 2/2014.

Vartiainen, P. 1994. Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teoriat ja käytäntö. Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi. Acta Wasaensia 40. Hallintotiede 2.

Vartiainen, P. 1997. Kilpailevat kumppanit. Elinkeinopolitiikan monitahoarviointi valituissa Vaasan rannikkoseudun kunnissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Vartiainen, P. 2007. Monitahoarvioinnin periaatteet ja prosessit. Teoksessa Viinamäki, L. & Saari, E. (toim.) Polkuja soveltavaan yhteiskunnalliseen tutkimukseen. Helsinki. Tammi, 152–172.

Vihanto, M. 2004. Luottamus ja moraalitieteessä. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 100. vsk. – 3/2004

Vihreä kirja. 1996. Julkiset hankinnat Euroopan unionissa: tulevaisuuden kysymyksiä 27.11.1996.

Voutilainen, T. ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki 2009.

Yliaska, V. Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Riika. Into Kustannus.

Yin, R. 1994. Case Study Research: Design and Methods. Newbury Park. Sage.

Weick, K. E., Quinn, R.E. Organizational change and development. Annual Review of psychology 50:361-386. University of Michigan Business School.

LIITE 1: Haastattelurunko

1. Ongelmien tunnistaminen (tarve)

- Minkälaisista lähtökohdista Valmis-hanketta lähdettiin kehittämään, mikä oli keskeinen lähtötilanne ja tarve?

2. Tavoitteiden asettaminen

- Kuka asetti tavoitteet Valmis-hankkeelle? Millaisia ne ovat? Miten lainsäädäntö ja talous näkyvät tavoitteissa? Liittykö tavoitteiden asetteluun ongelmia? Jos, niin mitä ne ovat?

3. Toimien arviointi (vaikuttavuus)

- Miten Valmis-hankkeen vaikutuksia arvioidaan? Mitkä ovat toiminnan kannalta keskeiset tulokset? Liittykö vaikutusten arviointiin ongelmia? Kenen syytä tai ansiota tulokset lopulta ovat?

LIITE 2: Yhteenveto toteutetuista haastatteluista

29.2.2016 Haastattelu, Valtiovarainministeriö, JulkiICT- yksikkö, Neuvotteleva virkamies.

14.3.2016 Haastattelu, Valtioneuvosto, Talouspoliittinen asiantuntija.

17.3.2016 Haastattelu, Verohallinto, Tietohallinnon johtava asiantuntija.

1.4.2016 Haastattelu, Keskuskauppakamari, Verotuksen johtava asiantuntija.