

Sari Tervaniemi  
VALTUUTETTU JA HYVÄ SÄHKÖISTYVÄ HALLINTO  
Pro gradu -tutkielma  
Hallintotiede  
2015

## **Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Valtuutettu ja hyvä sähköistyvä hallinto

Tekijä: Sari Tervaniemi

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –työ X Sivulaudaturtyö \_\_ Lisensiaatintyö \_\_

Sivumäärä: 74 + 1

Vuosi: 2015

### Tiivistelmä:

Tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen kunnissa on alkanut 1960-luvulla. Internetin yleistyminen 1990-luvulla avasi myös kunnille täysin uusia mahdollisuuksia toimintansa kehittämiseen. Kunnat sähköistävät prosessejaan yhä nopeammassa tahdissa. Prosessien sähköistäminen on edistynyt etenkin kuntien talous- ja henkilöstöhallinnossa. Sähköisen hallinnon kehittämistä kunnissa hidastavat muun muassa henkilöstöresurssien vähyys ja taloudellinen niukkuus. Sähköisestä hallinnosta on haettu ratkaisua moniin eri haasteisiin kuten julkisten menojen hillitsemiseen ja kansalaisten osallisuuden edistämiseen. Sähköisen hallinnon on odotettu edistävän myös hyvää hallintoa. Omat vaatimuksensa sähköinen hallinto asettaa myös valtuutetuille ja muille luottamushenkilöille.

Tutkielman tarkoitus oli selvittää, millaisia käsityksiä valtuutetuilla on sähköisestä hallinnosta. Valtuutetut ovat kunnissa strategisen tason päättäjiä, joten heidän näkökulmansa kunnan sähköisen hallinnon kehittämisessä on tärkeä. Aineisto kerättiin haastattelemalla yhteensä seitsemää valtuutettua kahdesta eri pohjoissuomalaisesta kunnasta. Haastattelun muotona oli teemahaastattelu. Aineiston analysoinnissa käytettiin teemoittelua ja esiin nousi viisi eri teemaa. Tutkielman teoreettinen osuus muodostui sähköisen hallinnon, hyvän hallinnon, hyvän sähköisen hallinnon sekä kunnallishallinnon tarkastelusta.

Tutkimuksen tulosten perusteella valtuutettujen käsitykset sähköisestä hallinnosta olivat samansuuntaisia kuin teoreettisessa viitekehysessä. Valtuutetut suhtautuivat sähköiseen hallintoon varsin myönteisesti, mutta myös kritiikkiä oli havaittavissa. Sähköinen hallinto edisti heidän mielestään sekä luottamushenkilöiden että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kasvotusten tapahtuvaa kanssakäymistä pidettiin kuitenkin tärkeimpänä. Suurimpana uhkana he näkivät digitaalisen kuilun, jonka koettiin koskettavan etenkin vanhusväestöä, mutta myös muita erityisryhmiä. Puutteelliset tietoliikenneyhteydet olivat myös huolen aiheena. Kuntalaisten eriarvoistumisen lisäksi ne hidastavat sähköisten kokousmenetelmien käyttöönottoa. Valtuutetut odottivat etäyhteyksien hyödyntämistä kokouskäytännöissä. Kokonaan ajasta ja paikasta riippumattomaan päätöksentekoon he eivät kuitenkaan uskoneet. Myös edustuksellisella demokratiolla ja luottamushenkilöillä nähtiin edelleen olevan rooli kunnallisessa päätöksenteossa vaikka verkossa tehtävien äänestysten toivottiin lisääntyvän. Ajan kuluessa sähköiseen hallintoon liitetyt negatiiviset tekijät vähentynevät, koska nuoremmille sukupolville tieto- ja viestintäteknologian käyttö on luontaista.

Avainsanat: kunnat, kunnanvaltuutetut, sähköinen hallinto, teemahaastattelu

### Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi x

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi \_\_

(vain Lappia koskevat)

## SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	1
2 HYVÄ SÄHKÖISTYVÄ HALLINTO	5
2.1 Sähköinen hallinto	5
2.1.1 Mitä on sähköinen hallinto?	5
2.1.2 Sähköisen hallinnon osa-alueet	9
2.1.3 Sähköisen hallinnon tila Suomessa	11
2.2 Hyvä hallinto	12
2.2.1 Mitä on hyvä hallinto?	12
2.2.2 Hyvä hallinto suomalaisessa lainsäädännössä	19
2.2.3 Sähköinen hallinto hyvän hallinnon edistäjänä	26
2.3 Hyvä sähköinen hallinto	28
2.3.1 Periaatteita hyvän sähköisen hallinnon taustalla	28
2.3.2 Hyvän sähköisen hallinnon peruselementit	29
3 VALTUUTETTU KUNNAN MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ	35
3.1 Kunnallinen hallintojärjestelmä	35
3.1.1 Kunnallishallinnon kehitys	35
3.1.2 Kunnallishallinnon nykytila ja tulevaisuus	39
3.2 Valtuutettu luottamushenkilönä	44
3.3 Sähköinen hallinto kunnissa	45
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	50
4.1 Laadullinen tutkimus	50
4.2 Teemahaastattelu aineiston keruumenetelmänä	51
4.3 Teemoittelu aineiston analysointimenetelmänä	53
4.4 Tutkimuksen luotettavuus	55
5 TUTKIMUSTULOKSET	57
5.1 Usko, toivo, rakkaus	57
5.2 Digitaalinen kuilu	58
5.3 Paperi vs. sähköinen	60
5.4 Osaaminen on tärkeää	62
5.5 Luottamushenkilöitä tarvitaan	63
6 POHDINTA	66
LÄHDELUETTELO	70
LIITE	75

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Hyvä hallinto	27
Kuvio 2. Hyvä sähköinen hallinto	34
Kuvio 3. Julkinen hallinto ja talous arvioinnin kohteena; eri toimijatahot muutosvaatimusten esittäjinä ja tulkkeina (Kolehmainen 2011, 115)	41

## 1 JOHDANTO

Hallinnossa on hyödynnetty teknologisia menetelmiä jo vuosikymmeniä. Internetin syntymisen ja yleistymisen myötä hallinnolle on avautunut uusia mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen (Henman 2010, 39). Suomi on ollut yksi tietoyhteiskuntakehityksen kärkimaista, mutta viimeisen vuosikymmenen aikana useat maat ovat menneet kehityksessä Suomen ohi. Yhtenä syynä tähän on nähty suomalaisten voimakas usko teknologiaan. Teknologiaan panostettaessa on kuitenkin unohdettu käyttäjien tarpeet. (Turkki 2009, 31.)

Myös kuntasektorille sähköinen hallinto on tehnyt tuloaan jo pitkään. Siitä on haettu ratkaisua muun muassa kuntien tuottavuuden parantamiseen sekä kuntalaisten osallisuuden edistämiseen. Sähköinen hallinto ei ole täysin täyttänyt niitä odotuksia, mitä sille on asetettu. Usein on ajauttu siihen tilanteeseen, että prosesseja sähköistettäessä sähköinen prosessi on tullut entisen prosessin rinnalle eli työmäärä on vain lisääntynyt vaikka tavoitteena on ollut työmäärän vähentäminen ja resurssien vapauttaminen muuhun käyttöön. Tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisessä on eroja kuntien sisälläkin. Jotkin toimialat, kuten talous- ja henkilöstöhallinto sekä ope-  
tustoimi, ovat muita edellä hyödyntämisessä (Kettunen & Jalava 2014, 49).

Sähköisen hallinnon tuomia etuja on löydettävissä monelta eri tasolta. Edut voivat liittyä muun muassa julkisten menojen hallintaan, alueellisen kehityksen tasapainottamiseen sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen. Sähköisellä hallinnolla voi olla myös positiivinen vaikutus hallinnon toimintaan eli se voi edistää hyvää hallintoa. (Anttiroiko 2004, 14.) Sähköisellä hallinnolla on myös haittansa. Merkittävimpiä niistä on digitaalinen kuilu. Se merkitsee sitä, että ihmiset jakaantuvat niihin, jotka osaavat käyttää tieto- ja viestintäteknologiaa ja heillä on siihen myös mahdollisuus sekä niihin, joilta nämä edellä mainitut asiat puuttuvat. Yleensä digitaalinen kuilu liitetään ikään, mutta myös henkilön asenne ja sosio-ekonominen asema vaikuttavat digitaalisen kuilun syntymiseen. (Cullen 2001, 311.) Henman (2010, 138, 192-196) on puolestaan tarkastellut sähköisen hallinnon vaikutusta hallinnon ja politiikan kompleksisuuteen sekä kiireen lisääntymiseen. Tietotekniikan avulla pystytään käsittelemään yhä monimutkaisempia asioita. Tehtävän siirtyessä koneen hoidettavaksi ihmiselle on tullut täysin uusia tehtäviä ja tehtävämäärä on lisääntynyt.

Hyvä hallinto on noussut julkisessa keskustelussa esille viime vuosina vahvasti. Tähän on ollut syynä kansalaisten kasvanut epäluottamus hallintoa kohtaan esimerkiksi vaalirahoitusongelmien

johdosta sekä kansalaisten lisääntyneet vaatimukset hallintoa ja sen toimintaa kohtaan. Myös sähköinen hallinto asettaa uusia vaatimuksia hallinnolle ja perinteiset toimintatavat ovat koetuksella. Toisaalta sähköisen hallinnon avulla kunta voi parantaa hallintonsa ja toimintansa laatua, joten sähköinen hallinto edistää hyvän hallinnon toteutumista.

Valtuutetun kuten muidenkin kunnallisten luottamushenkilöiden toimintaympäristö on muuttumassa, mikä ei voi olla vaikuttamatta heidän asemaansa ja toimintaansa. Kuntaliitokset todennäköisesti vähentävät heidän määräänsä. Toisaalta heiltä odotetaan ammattimaistumista sekä ajankäytön lisäämistä luottamushenkilötyöhön (Sandberg 2012, 8). Myös sähköisellä hallinnolla on oma vaikutuksensa luottamushenkilöihin. Se tarjoaa uusia työkaluja myös heille esimerkiksi yhteydenpitoon kuntalaisten kanssa. Toista ääripäätä edustaa tulevaisuudenkuva, jossa päätökset syntyisivät Internet-äänestyksillä tehden edustuksellisen demokratian päätöksentekoaikojen turhaksi (Henman 2010, 36).

Hyvä hallinto, sähköinen hallinto ja hyvä sähköinen hallinto muodostavat eräänlaisen jatkumon. Hyvää sähköistä hallintoa ei voi olla ilman hyvää hallintoa tai sähköistä hallintoa. Toisaalta voi kysyä, voiko hallinto olla nykyaikana hyvä ilman sähköisiä menetelmiä ja palveluita. Valtuutettu on osaltaan edistämässä hyvää hallintoa kunnissa.

Kunnallisten luottamushenkilöiden, joita myös valtuutetut ovat, näkökulma sähköiseen hallintoon ja sen kehittämiseen ei ole ollut merkittävässä määrin tutkimuksen kohteena. Sähköistä hallintoa on tutkittu viime vuosina runsaasti, mutta usein viranhaltijajohdon tai asiakkaiden näkökulmasta. Mia Toivanen (2006) on sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä kunnissa käsittelevässä väitöskirjassaan tullut siihen tulokseen, että kunnat vierastavat informaatioteknologian käyttöä palvelutuotannossaan. Tomi Voutilainen (2013) on laatinut lainsäädäntöselvityksen kuntien sähköisen hallinnon kehittämisestä osana kuntalain uudistamista. Selvityksessä hän toteaa muun muassa sen, että toimielimien toiminnan vieminen verkkoon mahdollistaa kunnan asukkailla nopean ja vuorovaikutteisen tavan vaikuttaa kunnan toimielimien päätöksentekoon. Luottamushenkilöiden, etenkin valtuutettujen, roolia ei kuitenkaan saisi unohtaa, koska he ovat olennainen osa kunnan päätöksenteko-organisaatiota ja voivat olla osaltaan edistämässä tai estämässä sähköisen hallinnon kehitystä kunnissa. Tutkielmassa ollaan kiinnostuneita hyvän hallinnon ja sähköisen hallinnon vaikutuksesta toisiinsa ja valtuutettujen käsityksistä sähköisestä hallinnosta. Mielenkiinto kohdistuu myös sähköisen hallinnon vaikutukseen luottamushenkilöihin ja

luottamushenkilötyöhön. Tämän tutkielman tutkimusongelmana on selvittää, millaisia käsityksiä valtuutetuilla on sähköisestä hallinnosta. Tutkimuskysymyksinä ovat seuraavat:

Edistääkö sähköinen hallinto hyvää hallintoa valtuutettujen mielestä?

Mitä etuja valtuutetut näkevät sähköisessä hallinnossa?

Mitä haittoja valtuutetut näkevät sähköisessä hallinnossa?

Miten sähköinen hallinto vaikuttaa luottamushenkilötyöhön?

Tutkielmassa sähköistä hallintoa lähestytään laajasta näkökulmasta. Mielenkiinto kohdistuu sähköiseen hallintoon kokonaisuudessaan, ei pelkästään yhteen tai muutamaaan sähköisen hallinnon osa-alueeseen. Lisäksi sähköistä hallintoa käsitellään varsin yleisellä tasolla unohtamatta kuitenkin kuntasektorin sähköistä hallintoa. Haastatteluissa ei pyydetty rajaamaan vastauksia pelkästään kuntaa tai luottamustehtävää koskeviksi vaan haastateltavat saivat vapaasti kertoa ajatuksistaan sähköiseen hallintoon liittyen. Siten heidän oma taustansa vaikutti haastattelujen sisältöön. Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu sähköisen hallinnon, hyvän hallinnon ja hyvän sähköisen hallinnon käsitteiden tarkastelusta. Teoriaosuudessa käydään myös läpi kunnallishallinnon kehitystä ja valtuutetun asemaa kuntaorganisaatiossa.

Tutkielman empiirinen aineisto on kerätty vuoden 2014 loppupuolella teemahaastatteluilla yhteensä seitsemältä valtuutetulta Keminmaasta ja Tervolasta. Haastateltavat edustivat tasapuolisesti molempia sukupuolia ja eri ikäryhmiä. Heillä oli myös takanaan eripituisia aikoja kunnan luottamustehtävissä. Haastattelun tulokset on läpikäyty teemoittelun avulla. Tutkimuksen tuloksista nousi esille viisi eri teemaa, joita ovat:

- usko, toivo, rakkaus
- digital divide
- paperi vs. sähköinen
- osaaminen on tärkeää
- luottamushenkilöitä tarvitaan.

Tutkielman keskeiset käsitteet ovat sähköinen hallinto, hyvä hallinto ja hyvä sähköinen hallinto. Sähköinen hallinto (eGovernment) laajasti tulkittuna tarkoittaa julkisyhteisöjen poliittis-hallinnollisten toimintojen ja prosessien kokonaisuutta, jossa käytetään hyväksi tieto- ja viestin-

täteknologiaa. Sähköisen hallinnon ulottuvuudet koskevat hallinnollisia prosesseja, poliittista elämää, palvelujen järjestämistä ja demokratian toteuttamista. (Anttiroiko 2004, 7.)

Hyvän hallinnon määritelmiä tuntuu olevan yhtä paljon kuin sen määrittelijöitäkin, joten sen yksiselitteinen määrittely saattaa olla jopa mahdotonta. Suomenkielisen määritelmän sisällön määrittelemistä vaikeuttaa myös se, että se pitää sisällään englanninkieliset käsitteet good management, good administration ja good governance, joilla on paljon sisällöllisiä eroja. Suomessa käytettävä hyvä hallinto –käsite on siten varsin väljä. (Mäenpää 2003, 74.) Hallinnon on toimittava lakien mukaan, mutta se ei itsessään tarkoita hyvää hallintoa vaan siihen kuuluu paljon muutakin kuten hallinnon eettisyys sekä puolueettomuus.

Tomi Voutilainen (2007) on esiintunut hyvä sähköinen hallinto –käsitteen. Hän on kehittänyt hyvän sähköisen hallinnon sisällön ICT-oikeudesta ja hallinto-oikeudesta löytyvien yhteisten periaatekokonaisuuksien pohjalta. Hyvä sähköinen hallinto koostuu hyvästä tiedonhallinnasta, hyvästä henkilötietojen käsittelystä, hyvästä laadunhallinnasta sekä hyvästä verkkoviestinnästä.

Tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta. Ensimmäisen luvun eli johdannon jälkeen tulevissa kahdessa luvussa rakennetaan tutkielman teoreettista viitekehystä. Luvussa kaksi käsitellään sähköistä hallintoa, hyvää hallintoa ja hyvää sähköistä hallintoa. Luvussa käydään läpi sähköisen hallinnon osa-alueita ja Suomen sähköisen hallinnon tilaa. Hyvän hallinnon –käsitettä lähestytään monista näkökulmista ja perehdytään hyvän hallinnon käsitteen määrittelemisen vaikeuteen. Hyvän sähköisen hallinnon osiossa esitellään Tomi Voutilaisen kehittämä hyvän sähköisen hallinnon kokonaisuus, jonka tarkastelussa käytetään myös muita lähteitä. Kolmannessa luvussa perehdytään kunnallishallinnon kehitykseen ja nykytilaan sekä luottamushenkilöiden, erityisesti valtuutetun, asemaan osana kunnan organisaatiota. Neljännessä luvussa käydään läpi tutkimuksen toteuttaminen. Siinä esitellään valittua tutkimusotetta sekä tutkimuksessa käytettyjä aineiston keruu- ja analysointimenetelmiä. Luvussa pohditaan myös tutkimuksen luotettavuutta. Viidennessä luvussa ovat tutkimuksen tulokset luokiteltuna viiteen eri teemaan, jotka ovat syntyneet aineiston analyysin pohjalta. Kuudes luku muodostuu pohdinnasta, jossa on läpikäyty tutkimuksen merkittävimpiä tuloksia ja verrattu niitä teoreettiseen viitekehukseen. Kyseisessä luvussa on myös pohdittu tutkimuksen onnistumista sekä mahdollisia jatkotutkimusaiheita.



## 2 HYVÄ SÄHKÖISTYVÄ HALLINTO

### 2.1 Sähköinen hallinto

#### 2.1.1 Mitä on sähköinen hallinto?

Vaikka teknologisia menetelmiä on hallinnossa hyödynnetty jo vuosikymmenien ajan, sähköisen hallinnon määritelmän sisältö alkoi jäsentyä vasta 1990-luvun lopulla kun Internet ja World Wide Web yleistyivät. Yleistymisen myötä tutkijoiden ja poliitikkojen mielenkiinto kohdistui siihen, miten hallintoa voidaan toteuttaa tieto- ja viestintäteknologian avulla. (Henman 2010, 9.) Internet ja siihen liittyvät teknologiat ovat mahdollistaneet hallinnolle uusien kanavien käytön niiden toiminnassa. Pitää kuitenkin muistaa, että ennen niitäkin on ollut käytössä erilaisia tietoverkkoja viranomaisten ja yritysten välillä. Myös monet sähköiseen hallintoon liitetyt edut kuten asiakaslähtöisyys sekä kansalaisten osallistumisen parantuminen ovat olleet esillä ennenkin. Esimerkiksi jo kauan ennen Internetin syntymistä uusi julkisjohtaminen (New Public Management) oli nostanut esille monia samoja teemoja kuin sähköiseen hallintoonkin on liitetty. (Henman 2010, 39, 41.)

Sähköinen hallinto (eGovernment) laajasti tulkittuna tarkoittaa julkisyhteisöjen poliittis-hallinnollisten toimintojen ja prosessien kokonaisuutta, jossa käytetään hyväksi tieto- ja viestintäteknologiaa. Sähköisen hallinnon ulottuvuudet koskevat hallinnollisia prosesseja, poliittista elämää, palvelujen järjestämistä ja demokratian toteuttamista. (Anttiroiko 2004, 7.) Sähköisen asioinnin vauhdittamiseksi asetetun SADe-hankkeen loppuraportissa sähköinen hallinto määritellään samansuuntaisesti eli tulokseksi kehityksestä, jossa julkinen hallinto on laajasti soveltanut sähköisten asioinnin keinoja sekä palvelujensa tuottamisessa ja jakelussa että myös omassa hallinnossaan. Hankkeessa eGovernment-konseptiin määriteltiin kuuluvaksi kolme ulottuvuutta eli eServices, eDemocracy ja eAdministration. (Valtiovarainministeriö 2009, 24, 42).

Teknisesti sähköinen hallinto voidaan määritellä koostuvan sähköisistä asiointipalveluista, sähköisistä asianhallintajärjestelmistä, operatiivisista perus- ja taustajärjestelmistä, informaatioteknologisia osia yhdistävistä tietoverkoista sekä hallinnon ulkopuolisista ja sisäisistä palveluiden ja tietojärjestelmien käyttäjistä (Voutilainen 2013, 3).

Sähköinen hallinto ja sähköinen hallinta (eGovernance) mielletään usein kansainvälisessä keskustelussa lähes samaa tarkoittavaksi asiaksi. Näin ei kuitenkaan ole, vaan sähköinen hallinto viittaa julkiseen hallintokoneistoon kokonaisuudessaan, ja sen uutta teknologiaan hyödyntäviin toimintoihin. Sähköinen hallinta puolestaan tarkoittaa varsinaisessa merkityksessään ulkoisten sidosryhmäsuhteiden hoitamista tieto- ja viestintäteknologiaa hyväksi käyttämällä. (Anttiroiko 2004, 10.)

Sähköinen hallinto voidaan nähdä aikaan sidottuna käsitteenä, koska se korostaa sähköisiä menetelmiä hallinnon uudistajana. Voi olla, että jo muutaman vuoden kuluessa sähköinen hallinto on painunut unholaan ja tilalle on tullut uusia, hallintoa uudistavia käsitteitä, kuten u-government (ubiquitous government) ja m-government (mobile government). Hiljalleen sähköisen hallinnon merkitys on laajentunut pelkästä teknisestä uudistamisesta kokonaisvaltaiseen uudistamiseen, jonka tavoitteena on rakenteiden ja prosessien uudistaminen. (Anttiroiko 2004, 7.)

Sähköistä hallintoa voidaan lähestyä myös prosessi- ja relaationäkökulmista. Prosessilähtöisessä tarkastelussa sähköinen hallinto jäsentyy ennen kaikkea asiointi- ja palveluprosesseina. Tämä tarkastelunäkökulma on tärkeä siinä mielessä, että se tuo esiin sähköisen hallinnon toimivuuden sekä ulkoisten sidosryhmäsuhteiden käytännölliset puolet. Relaationäkökulmassa mielenkiinnon kohteena puolestaan ovat eri toimijoiden väliset suhteet. Sähköinen hallinto voidaan jäsentää niiden suhteiden kautta, joita julkisella toimijoilla on keskeisten sidosryhmien kanssa. Julkisen toimijan suhteet voidaan jakaa viiteen eri kategoriaan:

- hallinnon suhde kansalaisiin (G2C)
- kansalaisten suhde hallintoon (C2G)
- hallinnon keskinäiset suhteet (G2G)
- hallinnon suhde yrityksiin (G2B)
- yritysten suhde hallintoon (B2G)

(Anttiroiko 2004, 11.)

Sähköiseen hallintoon liittyvä keskustelu on poliittisesti väritynyttä. Keskusteluun vaikuttaa se, millaisena teknologian rooli nähdään hallinnossa sekä hallinnon luonne itsessään. Eri tahot käyttävät uutta terminologiaa edistääkseen omia etujaan. Järjestelmätoimittajat pyrkivät edistämään myyntiään. Poliittiset aktivistit pitävät sähköistä hallintoa aiemmin saavuttamattomien poliittis-

ten visioiden mahdollistajana. Poliitikot pyrkivät luomaan itsestään modernin kuvan käyttämällä sähköiseen hallintoon liittyviä termejä. Modernin kuvan pyrkivät luomaan myös hallinnon edustajat. Lisäksi he toivovat, että sähköisen hallinnon avulla saavutetaan esimerkiksi tuottavuuteen liittyvät tavoitteet. Yritykset näkevät sähköisen hallinnon mahdollisuutena päästä eroon hallinnollisista taakoista. Teknisesti suuntautuneet kansalaiset näkevät sähköisen hallinnon mahdollisuutena parantaa kanssakäymistä hallinnon kanssa. (Henman 2010, 34, 40.)

Sähköisen hallinnon on nähty tuovan mukanaan useita etuja. Sähköisen hallinnon positiiviset vaikutukset on havaittavissa usealla eri tasolla. Makrotasolla sähköinen hallinto tuo yhteiskunnallisia hyötyjä kuten esimerkiksi julkisten menojen hallinta ja alueellisen kehityksen tasapainottaminen. Mesotason yleiset institutionaaliset hyödyt liittyvät muun muassa hallinnon ja julkisen johtamisen nykyaikaistamiseen. Myös hyvä hallinto on mahdollista sähköisen hallinnon avulla. Sähköisellä hallinnolla on myös välittömiä vuorovaikutushyötyjä eli mikrotason hyötyjä. Sen avulla voidaan esimerkiksi parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja edesauttaa terveydenhuollon toteuttamista. (Anttiroiko 2004, 14.)

Yleiskäyttöisillä teknologioilla on merkittävä vaikutus talouskasvuun. Tietotekniikka muuttui yleiskäyttöiseksi teknologiaksi henkilökohtaisten tietokoneiden yleistymisen myötä 1980-luvulla. Yleiskäyttöinen teknologia parantaa työn tuottavuutta kolmella eri tavalla. Ensin teknologinen kehitys parantaa tuottavuutta uuden tuotteen valmistuksessa. Toisessa vaiheessa työn tuottavuus kasvaa, koska uusi teknologia leviää muille toimialoille. Kolmannessa vaiheessa tuottavuus paranee, koska yritykset muuttavat toimintatapojaan. (Valtioneuvoston kanslia 2010, 31-32.) Turkin (2009, 37-38) mielestä on tärkeää hyvinvointiyhteiskunnan kannalta, että yhä useampi työskentelee tuottavasti yksityisellä sektorilla. Digitalisaatio auttaa tässä tavoitteessa kolmella eri tavalla. Digitalisaatio ensinnäkin parantaa uusien toimintatapojen myötä sekä julkisen että yksityisen sektorin tuottavuutta. Toiseksi julkisen sektorin tuottavuuden noustessa vapautuu sieltä työvoimaa yksityiselle sektorille. Kolmas tapa on se, että yksityiselle sektorille syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja kasvualoja. Panostus tietotekniikkaan ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita tuottavuuden parantumista vaan vasta toiminnan automatisoituminen ja toiminnan muuttuminen tuovat mukanaan tuottavuuden parantumisen. Muutoksia on tapahduttava usealla eri saralla kuten palveluprosesseissa ja johtamiskäytännöissä. (Valtiovarainministeriö 2009, 34, 42.)

Kaikki sähköiseen hallintoon liittyvät tekijät eivät ole myönteisiä, vaan sähköiseen hallintoonkin liittyy negatiivisia ilmiöitä ja erilaisia epävarmuustekijöitä. Seuraavassa niitä on nostettu esille muutama, jotka etenkin luottamushenkilöiden näkökulmasta voivat olla negatiivisia.

Digitaalinen kuilu eli digital divide on merkittävä tieto- ja viestintäteknologian käyttöön ja hyödyntämiseen liittyvä haaste. Digitaalisella kuilulla tarkoitetaan ihmisten kahtia jakoa niihin, joilla on mahdollisuus ja tarvittavat taidot käyttää tieto- ja viestintäteknologiaa sekä niihin, joilla ei ole edellä mainittuja asioita. Digitaalisen kuilun syntymiseen vaikuttavat useat eri tekijät, jotka voivat liittyä esimerkiksi henkilön ikään, sosio-ekonomiseen asemaan ja asenteisiin. (Cullen 2001, 311.) Hallinnon ja luottamushenkilötoiminnan sähköistyessä saattaa käydä niin, että tietyt ryhmät jättäytyvät päätöksenteon ulkopuolelle, koska eivät pysty tai halua toimia sähköisessä toimintaympäristössä. Tämän seurauksena päätöksenteossa ei välttämättä kuulu kaikkien väestöryhmien ääni, ja eriarvoisuus lisääntyy entisestään. Toisaalta kehittämisessä ei aina voida mennä heikoimman tahdissa, koska silloin tuskin kehittämistä tapahtuu lainkaan. Useiden eri menetelmien ylläpito taas aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Esimerkiksi sähköiseen kokousmenettelyyn siirtymistä hidastavat useat eri tekijät kuten kunnollisten tietoliikenneyhteyksien puuttuminen ja kielteinen suhtautuminen sähköisiin menetelmiin. Jos halutaan huomioida kaikkien toiveet, aiheutuu siitä ylimääräisiä kustannuksia.

Sähköisen hallinnon on nähty lisäävään hallinnon ja politiikan kompleksisuutta. Tieto- ja viestintäteknologia mahdollistaa yhä monimutkaisempien järjestelmien syntymistä, koska teknologian avulla niitä pystytään vielä hallitsemaan kun manuaalisesti siihen ei enää pystytä. Kompleksisuus lisääntyy myös sitä kautta, että sähköisen hallinnon avulla säästettyjä resursseja voidaan suunnata yhä uudempiin kohteisiin. Palvelut laajenevat laajenemistaan, ja niiden hallinta vaikeutuu. Luottamushenkilöille kompleksisuus aiheuttaa epävarmuutta päätöksenteossa. (Henman 2010, 192-196.) Miten luottamushenkilö voi tietää, miten jokin päätös vaikuttaa kompleksisessa ympäristössä tai ylipäätään mitä on päättämässä? Erinomainen esimerkki on Suomen hallituksen 21.3.2013 hyväksymä valtiontalouden kehys vuosille 2014-2017, jonka mukaan osinkoverotusta tulnaisiin muuttamaan. Hyväksymisestä ei kulunut montakaan päivää kun jo huomattiin isoja epäkohtia tulevassa muutoksessa. Hallitus tekikin pikaisesti tarkistuksia uudistukseen. (Valtioneuvoston viestintäosasto 2013.) Olisiko osinkoverotuksesta tullut niin monimutkainen, jos ei olisi ollut käytettävissä sähköisiä järjestelmiä, jotka tekevät laskelmat? Kompleksisuus aiheuttaa useita negatiivisia seurauksia kuten epävarmuuden lisääntymistä sekä kustannusten kasvamista

(Henman 2010, 201, 204). Paradoksaalista on, että kompleksisuutta pyritään hallitsemaan sähköisen hallinnon avulla (Henman 2010, 207).

Henman (2010, 138) on myös pohtinut sähköisen hallinnon vaikutusta ajan kiihtymiseen ja kiireen lisääntymiseen. Sähköisen hallinnonhan pitäisi olla aikaa säästävää. On kuitenkin käynyt niin, että tehtävän siirtyessä ihmiseltä koneen hoidettavaksi, ihmiselle on tilalle tullut uusia tehtäviä. Päätöksenteon näkökulmasta mietittynä, käykö niin, että kun rutiinipäätökset siirtyvät tietokoneen hoidettavaksi ja muutenkin päätöksenteko nopeutuu, tilalle tuleekin täysin uusia päätettäviä asioita. Ei olekaan aikaa miettiä tarkemmin kompleksisia asiakokonaisuuksia vaan resurssit menevät edelleen vähäpätöisempiinkin asioihin. Ajan säästymisen sijasta päätettäviä asioita oli sikin entistä enemmän. Menneinä aikoina kansalainen sai asioita vireille ainoastaan jättämällä kirjallisen aloitteen. Nyt asioita on mahdollista saada vireille monien eri kanavien kautta, mikä edelleen lisää päättäjien ja hallinnon työtaakkaa.

Voiko sähköinen hallinto syrjäyttää kokonaan edustuksellisen demokratian? Päätökset syntyisivät Internet-äänestyksien avulla, jolloin varsinaiset päätöksentekuelimet jäisivät toimeettomaksi (Henman 2010, 36). Sähköinen hallinto tuo mukanaan osallistavan demokratian välineitä, mutta tällä hetkellä kansalaisten halu osallistua päätöksentekoon tuntuu olevan varsin laimeaa. Hyvänä mittarina toimii oikeusministeriön ylläpitämä, jo kymmenen vuoden ajan toiminut otakantaa.fi-sivusto, jossa kansalaisilla, järjestöillä ja hallinnolla on käytettävissä useita eri työkaluja osallistumiseen, keskusteluun ja vuorovaikutukseen. Esimerkiksi Millainen kuntalaki tulevaisuuden kunnalle? –kokonaisuudessa oli avattu useita eri gallupeja ja keskusteluita, joilla pyrittiin keräämään kansalaisten mielipiteitä siitä, miten kuntalakia tulisi uudistaa. Kyseisiin gallupeihin ja keskusteluihin oli ottanut osaa vain muutama kymmenen kansalaista eli todella pieni osuus Suomen väestöstä. (otakantaa.fi) Voikin kysyä, onko ylipäätään järkevää tällä hetkellä ylläpitää kyseistä sivustoa, koska selvästikään sellaiselle palvelulle ei ole tällä hetkellä tilausta.

### 2.1.2 Sähköisen hallinnon osa-alueet

Anttiroiko (2004, 9) katsoo sähköisen hallinnon käsitteen ytimen olevan sähköisissä hallinnollisissa prosesseissa (eAdministration). Tietoyhteiskuntakehitys on kuitenkin tuonut mukanaan laajennuksia, jotka koskevat etenkin hallinnon ulkoisia suhteita sekä tehtäväalueita, joihin kuuluvat palvelujen järjestäminen, demokraattiset prosessit ja hallintasuhteiden hoitaminen. Siten sähköisen hallinnon käsite kattaa neljä eri osa-aluetta: eAdministration, eDemocracy, eGover-

nance ja eServices. Edellä mainittujen osa-alueiden rajat eivät ole yksiselitteisiä. Anttiroikon (2004, 10) mielestä onkin olennaisinta tunnistaa se, mistä näkökulmasta sähköistä hallintoa kullakin hetkellä tarkastellaan.

eAdministration osa-alue pitää sisällään sähköisen hallinnon sisäiset prosessit, tietojärjestelmät sekä julkisyhteisöjen välisen tiedonsiirron (Anttiroiko 2004, 9). Suomalainen julkishallinto on varsin sektoroitunutta. Hallinnon toimintaa ja sen tuottavuutta ja tuloksellisuutta voidaan parantaa tietohallinnon ja tietoteknisten ratkaisujen kehittämällä ja käyttöönottamalla. Kehittämisen tulisi tapahtua julkisen hallinnon yhteistyönä, jotta kehittäminen olisi samansuuntaista. (Valtiovarainministeriö 2009, 17.)

Sähköiset osallistumis- ja vaikuttamismuodot muodostavat eDemocracy osa-alueen, joka korostaa demokratiaa ja kansalaisvaikuttamista (Anttiroiko 2004, 10). Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia pyritään parantamaan ottamalla käyttöön sähköisiä kanavia hallinnon ja kansalaisten väliseen vuorovaikutukseen.

Hallintasuhteiden hoitaminen ja kehittämispolitiikka kuuluvat puolestaan eGovernanceen. Huomio kiinnittyy hallinnon ulkoisiin prosesseihin, koska kyseinen eGovernance-käsite pitää sisällään ulkoisten sidosryhmäsuhteiden hoitamisen tietoteknisten menetelmien avulla. (Anttiroiko 2004, 9.) Sidosryhmäsuhteiden hoitaminen on yhä tärkeämpää verkostomaisen toiminnan lisääntyessä.

eServices osa-alue muodostuu sähköisistä palveluista sekä sähköisestä asiointista. Voutilaisen (2013, 32) mielestä sähköisten asiointipalveluiden kehittäminen kunnissa on sekavahkossa tilanteessa ja lisäksi erilaisessa vaiheessa toimialoittain. Ei ole olemassa merkittäviä valtakunnallisia linjauksia kuntien sähköisten palveluiden tuottamisesta. Vaikka on ollut useita hankkeita sähköisten palveluiden kehittämiseksi ja levittämiseksi kuntiin, niin onnistuneita ratkaisuja ei ole juurikaan syntynyt. Sähköisen asiointin kehittäminen on taustajärjestelmiin integrointivaiheessa. Kyseinen vaihe on osoittautunut ongelmalliseksi useissa ratkaisuisissa, koska tietojärjestelmien rajapintoja ei ole saatu avattua, ja siten integrointi on jäänyt tekemättä. Syynä tähän on muun muassa tekijänoikeuksiin liittyvät tekijät. (Voutilainen 2013, 33.)

Sähköinen asiointi edesauttaa yhdenvertaisuuden toteutumista kuntalaisten välillä. Sähköinen asiointi on pääsääntöisesti mahdollista asuinpaikasta riippumatta, mikä on tärkeää etenkin silloin

kun kuntakoko kasvaa. Sähköinen asiointi myös nopeuttanee asioiden käsittelyä. (Voutilainen 2013, 33.)

### 2.1.3 Sähköisen hallinnon tila Suomessa

Teknologisen determinismin mukaan teknologinen kehitys vaikuttaa huomattavasti yhteiskuntaan ja sen kehitykseen. Kyseinen näkemys korostaa teknologian voimakasta ja suoraviivaista yhteiskuntaa muuttavaa luonnetta. Toisen näkökulman mukaan teknologian vaikutus ei kuitenkaan ole niin suoraviivaista vaan teknologian vaikutukset riippuvat yhteiskunnasta. Lisäksi ihmisten arvot ja taidot määrittävät teknologian käyttämistä ja hyödyntämistä. Ihmiset käyttävät teknologiaa omien lähtökohtiensa mukaisesti ja sosiaalisten käyttöyhteyksien vaatimalla tavalla. (Anttiroiko 2011, 172.)

Usko teknologian kaikkivoipaisuuteen on nähty yhtenä syynä siihen, että Suomen tietoyhteiskuntakehitys on hidastunut. Teknologiaan on panostettu, mutta samalla on unohdettu sisältö ja käyttäjät. Myös kokonaisuuden toimivuus on jäänyt taka-alalle. (Turkki 2009, 31.) Sähköistä hallintoa kohtaan on luotu niin isoja odotuksia, ettei sähköinen hallinto pysty niihin täysin vastaamaan (Anttiroiko 2004, 14). Ongelmia on tuonut myös monet muut tekijät kuten sähköisen asioinnin strategisten tavoitteiden ja kehittämistyön hajanaisuus. Suomen sijoitus erilaisissa tietoyhteiskuntavertailuissa onkin pudonnut kehityksen hidastumisen takia. Sijoituksen heikentyminen ei ole täysin Suomen huonoutta vaan muiden maiden kehitys on ollut Suomea nopeampaa. Suomen vahvuuksia tietoyhteiskunnan saralla ovat muun muassa korkea koulutustaso sekä alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo. (Valtiovarainministeriö 2009, 33-34.)

Kehittämistyön hajanaisuus on todennäköisesti vähentymässä, koska valtiovarainministeriön vastuulle on annettu tietohallinnon kehityksen ohjaaminen sekä valtion- että kuntahallinnossa. Keskitetty ohjaus tuonee säästöjä tietohallintomenoihin. Palvelutuotannon tehokkuutta parantaa etenkin keskitetyt ICT-palvelut, jotka tuovat viranomaisille taloudellisia säästöjä ja edesauttavat asiakaspalvelujen kehittämistä. Perustietovarantojen aiempaa parempi hyödyntäminen ja tietojen yhteiskäytön lisääminen mahdollistavat julkisten palvelujen hoitamisen entistä tuottavammalla tavalla. (Valtiovarainministeriö.)

Osana hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikkaa käynnisti kunta- ja hallintoministeri Mari Kiviniemi vuonna 2008 hankkeen sähköisen asioinnin vauhdittamiseksi. Hankkeesta on käytetty lyhen-

nettä SADe-hanke. Hankkeen tehtävänä oli laatia ehdotus julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjauksiksi ja toimenpidesuunnitelmaksi vuosille 2009-2012. Hankkeen piiriin kuuluivat asiakokonaisuuksina muun muassa sähköisen hallinnon yhteentoimivuuden ja yhteisten tukipalvelujen kehittäminen sekä JulkIT-kokonaisuuden määrittely. Työryhmän ehdotus on varsin merkittävä, koska se on Suomen ensimmäinen julkishallinnon kokonaisuutta koskeva yhteinen eGovernment-strategia. (Valtiovarainministeriö 2009, 21-22.)

Yhteenvedona luvusta 2.1 voidaan todeta, että sähköinen hallinto yksinkertaistettuna tarkoittaa informaatio- ja viestintäteknologian hyödyntämistä hallinnon toiminnassa. Sähköisen hallinnon voidaan nähdä koostuvan neljästä eri osa-alueesta, jotka liittyvät organisaation sisäisiin ja ulkoiisiin prosesseihin, sähköisiin palveluihin sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Sähköisen hallinnon hyödyntäminen on vauhdittunut etenkin Internetin ja World Wide Webin yleistyttyä 1990-luvulla. Sähköisen hallinnon avulla voidaan muun muassa hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta parantaa sekä edesauttaa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Sähköisen hallinnon voidaan nähdä edistävän hyvän hallinnon toteutumista. Suomessa hallinnon sähköistyminen on jäänyt jälkeen huippumaihin verrattuna. Vaikka kyse voi olla enemmän muiden maiden hyvydestä kuin Suomen huonoudesta, pitäisi sähköisen hallinnon kehittämiseen panostaa ja kehittämistyön pitäisi olla ohjattua. Suomessa sähköisen hallinnon kehitys ei ole täysin täyttänyt niitä odotuksia, joita sille on asetettu. Yhtenä syynä tähänkin voidaan pitää yhtenäisen ohjauksen puutetta, jolloin organisaatiot ovat kehittäneet järjestelmiään muista välittämättä. Viime vuosina valtiovarainministeriö on ottanut roolin sähköisen hallinnon ohjaavana tahona. Sähköisen hallinnon kokonaisvaltaista hyödyntämistä hidastaa myös digitaalinen kuilu, joka kuitenkin todennäköisesti ajan kuluessa ja sukupolvien vaihtuessa kapenee.

## 2.2 Hyvä hallinto

### 2.2.1 Mitä on hyvä hallinto?

Vanhimpia ellei vanhin hyvää hallintoa koskeva vaatimus on kirjattu saksalais-roomalaisessa valtakunnassa vuonna 1530 asetukseen hyvästä hallinnosta. Sen ajan hyvä hallinto ei kuitenkaan vastaa sitä, mitä tämän päivän hyvällä hallinnolla tarkoitetaan. Suomessa hyvän hallinnon – käsite ilmaantui kirjallisuuteen 1960-luvulla. Silloinkaan sitä ei ollut tarkasti määritelty, mutta sillä tarkoitettiin ”jotain oikeudellista hyvää kansalaisen näkökulmasta arvioituna.” Hyvän hallinnon käsitteen vakiintuminen käyttöön on todennäköisesti ollut seurausta oikeuskanslerin ja



eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta, joissa käsitettä käytettiin toistuvasti. Hallinto ei ollut hyvää, jos kansalaisella oli perusteltu syy, esimerkiksi virkamiehen käytös, ärtyä viranomaisen toiminnan takia, mutta ehdottomia perusteita virkasyytteen nostamiseen tai muutoksenhakuun ei kuitenkaan ollut. Lainsäädäntöön hyvän hallinnon käsite tuli vasta 1990-luvulla perusoikeusuu-  
distuksen yhteydessä. (Heuru 2003, 141-144.)

Klassisen määritelmän, joka yhä edelleen on pätevä, mukaan kaikki se on hallintoa, mikä ei ole lainsäädäntövaltaa tai lainkäyttövaltaa. Hallinto ymmärretään kyseisessä määritelmässä laajasti. Tarkemmassa tarkastelussa hallinto on jaettava hallitustoimintaan (gubernatio) ja hallintotoimintaan (administratio). Suomessa hallitustoiminta kuuluu valtioneuvostolle sekä presidentille ja hallintotoiminta kuuluu eri hallintoviranomaisille. (Heuru 2003, 71.) Hallintotoiminnan voidaan nähdä koostuvan neljästä eri pääalueesta, joita ovat hallinnollinen sääntely ja julkisen vallan käyttö hallintotoiminnassa, julkisten palvelujen tuottaminen ja julkisten etujen jakaminen, hallinnon sisäinen toiminta sekä hallintoviranomaisten taloudellinen toiminta. (Mäenpää 2003, 33.) Hallinto on nykyään toimintaa, jossa käytetään laajasti itsenäistä harkintavaltaa. Tähän on johtanut se, että yhteiskunnan monipuolistuessa ja –mutkaistuessa kaikkien asioiden sääntely lailla ei ole enää mahdollista. (Heuru 2003, 74.)

Hallinnon (government) käsitteen rinnalle ovat eri alojen tutkijat nostaneet governance-käsitteen, joka yleisesti suomennetaan hallinnaksi. Heuru (2003, 152) pitää käännöstä epäonnistuneena, koska hallinta on vanha käsite, joka tarkoittaa valtasuhdetta johonkin esineeseen. Lisäksi hänen mielestään hallinta-käsite ei voi oikeudellisesti syrjäyttää hallinto-käsitettä, jolla on lainsäädännöllinen tausta. Täysin hyödytön hallinnan käsite ei Heurunkaan mielestä ole. Hän lukee käsitteen ansioksi sen, että käsitteen avulla on voitu tuoda esille ”hallinnon muuttuminen hierarkkisesta organisaatiosta erilaisissa suhdeverkoissa toimivaksi järjestelmäksi, jossa ei toteuteta pelkästään yksittäisiä toimenpiteitä, vaan jossa myös koordinoidaan ja kehitetään yhteiskuntaa ja jossa on erilaisia kumppanuuksia sekä aktiivisia osapuolia.” (Heuru 2003, 152.) Myös Anttiroiko (2010, 12) on sitä mieltä, etteivät hallinto ja hallinta ole synonyymeja keskenään. Hallinnan käsite on syntynyt kuvaamaan julkisyhteisöjen siirtymistä ei-hierarkkiseen vuorovaikutukseen eri sektoreiden toimijoiden kanssa. Anttiroiko ja Jokela (ks. Anttiroiko 2010, 13) ovat nähneet käsitteiden sisällöissä eroa muun muassa siinä, millaisena nähdään kansalaisen rooli ja julkisyhteisö toimijana.

Hyvän hallinnon määrittelemisen yksiselitteisesti on hankalaa ellei jopa mahdotonta. Heuru (2003, 149-150) lähestyy hyvän hallinnon määrittelyä Georg Henrik von Wrightin ajatuksista hyvästä ja hyvää tekevästä. ”Jos hallintoa sanotaan hyväksi, arviointi on epätäydellinen niin kauan kuin ei sanota, kenelle tai mille taholle se on hyvä.” Alun perin hyvä hallinto oli hyvää tekevää vain valtion intressille. Oikeusvaltiollisessa kehitysvaiheessa hallinto oli hyvää silloin kun se toimi oikeudellisesti oikein ja tuotti oikeusjärjestyksen mukaisia ratkaisuja. Sosiaalivaltiollis-sakin vaiheessa hallinnon hyvyys arvioitiin hallinnosta itsestään käsin vaikka kansalaisnäkökulma alkoi nousta esiin. Kyseisessä vaiheessa hallinnon alaa pyrittiin kasvattamaan. Kansalaisnäkökulman läpimurto tapahtui manageristisen ajattelutavan yleistettyä. Heuru ei kuitenkaan näe edellä mainittua ajattelutapaa syynä siihen, että hallintoa tarkasteltiin yhä enenevässä määrin kansalaisnäkökulmasta. Hänen mielestään ratkaisevampaa oli se, että samaan aikaan ihmisoikeuksien kansainvälisoikeudellinen merkitys kasvoi.

Mäenpään (2003, 74) mielestä suomalainen termi ”hyvä hallinto” kattaa englanninkieliset termit ”good management”, ”good governance” ja ”good administration”. Hän myös pitää edellä mainittuja käsitteitä management, governance ja administration hyvän hallinnon perusulottuvuuksina. Management-näkökulma korostaa tehokasta ja toimivaa hallintomenettelyä. Tässä näkökulmassa huomio on etenkin sisäisessä toiminnassa. Governance-näkökulmassa esiin nousee hallinnon luotettavuus, korruptoimattomuus ja puolueettomuus. Kyseisissä näkökulmassa vaikuttavat myös hallinnon sisäiset laatukriteerit ja vaatimukset, joita nousee esiin hallinnon suhteesta yksityiseen sektoriin. Administration-näkökulma tuo mukaan hallinnon ulkopuolisen tekijän oikeuden saada hyvää hallintoa ja laadukkaita palveluita sekä hallinnon velvollisuuden toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. (Mäenpää 2003, 75-76.)

Hyvän hallinnon määrittelemisen on vaikeaa myös siksi, että se merkitsee eri tahoille eri asioita vaikkakin on olemassa laaja yksimielisyys hyvän hallinnon tärkeydestä. Esimerkiksi Maailmanpankki suuntautuu hyvän hallinnon kehittämisessä taloudellisiin instituutioihin ja julkisen sektorin johtamiseen kun taas esimerkiksi Euroopan komissio korostaa poliittiseen hallintoon kuuluvia demokraattisen hallinnon ja ihmisoikeuksien näkökulmia, joita puolestaan Maailmanpankki välttelee. Toisin sanoen hyvän hallinnon käsitteen alle voidaan sijoittaa liian monta eri asiaa ja käsitettä, jotka eivät lopulta sovi lainkaan yhteen. Myös tieteellisessä tutkimuksessa hyvän hallinnon käsite on ongelmallinen. Jokainen tutkija voi muokata hyvän hallinnon käsitteen sisällön mieleisekseen ja vastaamaan oman tutkimuksensa tuloksia. (Gisselquist 2012.)

Myös Taylor (2000) viittaa hyvän hallinnon käsitteen sisällön ongelmallisuuteen: jokaisella tuntuu olevan oma määritelmä hyvän hallinnon periaatteille. Hän mielestään kuitenkin kaikki periaatteet ovat jaettavissa hyvän hallinnon yhdeksään pääperiaatteeseen. Hän käsittelee näitä periaatteita sairaalan näkökulmasta, mutta ne pätevät myös yleisellä tasolla. Ensinnäkin täytyy tietää, mitä hallinto (governance) on. Taylor käyttää Bohenin esittämää määritelmää, jonka mukaan ”hallinto on vastuuta ja vastuullisuutta koko toiminnasta.” Toinen pääperiaate on strategisten tavoitteiden saavuttaminen. Hallinnon ja organisaation rakenteiden täytyy olla sellaisia, että tavoitteita voidaan asettaa, mitata ja saavuttaa. Tämä edellyttää sitä, että organisaatio ja sen jäsenet jakavat yhteiset arvot ja tavoitteet sekä, että toiminta organisaatiossa on samansuuntaista. Kolmas periaate liittyy hallituksen ja toimitusjohtajan suhteeseen. (Taylor 2000, 109-111.) Kunnalishallintoon sovellettuna voidaan puhua kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan suhteesta. Hallituksen ja johtajan välillä täytyy olla luottamusta. Hallituksen ja johtajan tulee toimia yhdessä tiiminä, eikä erikseen. Neljäs periaate on suunnan yhtenäisyys, johon viitattiin jo toisen periaatteen kohdalla. Suunnan yhtenäisyyttä edesauttaa se, että organisaatio noudattaa vain yhtä strategista suunnitelmaa samalla kertaa. Viides periaate pitää sisällään puolestaan johtamisen yhtenäisyyden. Työntekijöiden tulisi saada käskyt vain yhdeltä esimieheltä. Käskyjen tulisi kulkea suoraan ylhäältä alas. Vastuu ja vastuullisuus muodostavat kuudennen periaatteen. Niiden pitää vastata henkilöllä olevaa valtaa. Tilanne on huolestuttava organisaation kannalta, jos henkilöllä on valtaa, muttei vastuuta. Organisaatio on vastuullinen monelle eri taholle. Henkilön pitäisi olla tilivelvollinen vain yhteen henkilöön nähden. Jos hän joutuu vastaamaan teoistaan monelle henkilölle, hän ei pysty toimimaan tehokkaasti, koska hän joutuu tasapainoilemaan monien eri vaatimusten kanssa. Seitsemännen periaatteen mukaan omistajien tarpeet on huomioitava. (Taylor 2000, 109-115.) Julkisen sektorin organisaatioiden tapauksessa olisi varmaankin parempi puhua ylläpitäjistä kuin omistajista. Organisaation johto on vastuussa etenkin omistajille. Johdon tehtävänä on tuoda omistajien odotukset osaksi organisaation toimintaa. Heidän välillään on oltava strategista keskustelua. Kahdeksas periaate koskee kehittämistä ja parantamista. Organisaation täytyy kehittää toimintaansa jatkuvasti. Kehittämistä täytyy tapahtua koko organisaatiossa. Myös hallinnon kustannukset täytyy ymmärtää. Tämän yhdeksännen periaatteen mukaan hallinnon kustannukset jakautuvat viiteen eri kustannuslajiin: hallituksen jäsenen kustannuksiin, kokouskuluihin, hallituksen toimintaa tukevan henkilöstön kustannuksiin, hallituksen tekemiin virheistä aiheutuviin kustannuksiin sekä huonosti rakennetuista hallinnon, johtamisen ja organisoinnin välisistä suhteista. Näitä kaikkia kustannuksia pitää pyrkiä pienentämään tai jopa välttämään. (Taylor 2000, 115-117.)

Hyvän hallinnon käsitteen ja sen määrittämisen ongelmallisuuteen vaikuttaa osittain myös se, että hyvää hallintoa pidetään usein yleismaailmallisena ideana. On ajateltu, että on olemassa yksi tehokas tapa toteuttaa hyvää hallintoa. (Lähdesmäki 2010, 3.) Andrewsinkin mukaan (ks. Lähdesmäki 2010, 3) hallinnon kehittämiseksi pitäisi kuitenkin huomioida kulttuuriset erityispiirteet.

Lähes kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että hyvä hallinto on tärkeä asia, ja että siihen pitää pyrkiä. Hyvään hallintoon pyritään monista eri syistä. Tällä hetkellä hyvää hallintoa pidetään yhtenä ratkaisevista tekijöistä köyhyyden poistamiseen sekä kestäväen kehityksen tukemiseen. Hyvän hallinnon edellytyksenä on kansalaisten perusvaatimuksiin vastaaminen. Hyvä hallinto vaatii järkevää taloudellista johtamista ja resurssien kestävää hyödyntämistä. Myös taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien edistämiseksi pitää huolehtia. (Srivastava 2010.)

Yleisesti hyvään hallintoon liitetään kolme peruseriaa, joita ovat vastuullisuus (accountability), lainmukaisuus (rule of law) ja avoimuus (Salminen 2003, 7). Vastuullisuutta voidaan tarkastella useista eri näkökulmista. Yhden näkökulman mukaan vastuullisuus on eräänlainen strategia, jonka avulla julkisyhteisöt ja niiden työntekijät pystyvät hallitsemaan moninaisia odotuksia, joita eri tahot heitä kohtaan luovat. Näin ajateltuna vastuullisuudella on neljä eri muotoa, jotka riippuvat siitä, ketkä valvovat ja kuinka voimakasta valvonta on. Valvonta voi tulla organisaation sisältä tai ulkopuolelta. Valvonnan voimakkuus voi puolestaan vaihdella toiminnan täydestä kontrollista oman harkinnan mukaan toimimiseen. *Byrokraattisesta vastuullisuudesta* on kyse kun valvonta tulee organisaation sisältä, ja se on voimakasta. *Laillinen vastuullisuus* poikkeaa edellisestä siten, että valvonta tulee organisaation ulkopuolelta valvonnan ollessa edelleen voimakasta. Valvoja on yleensä se, joka pystyy asettamaan organisaatiolle laillisia velvoitteita tai seuraamuksia. *Ammatillinen vastuullisuus* tulee esiin tilanteissa, joissa valvonta on sisäistä, mutta se ei ole kovin voimakasta. Ammatillista vastuullisuutta ilmenee yhä enenevässä määrin, koska julkiset toimijat kohtaavat aikaisempaa monimutkaisempia ongelmia. Tällaisissa tilanteissa organisaatioissa pitää luottaa entistä enemmän oman alansa asiantuntijoihin. *Poliittinen vastuullisuus* on demokraattisen yhteiskunnan oleellinen kulmakivi. Valvonta tulee organisaation ulkopuolelta, eikä ole kovin voimakasta. Poliittinen vastuullisuus vallitsee edustajan ja äänestäjän välillä. Poliittinen vastuullisuus saattaa edesauttaa suosimista ja johtaa jopa korrupioon. Kuitenkin poliittisuuden vastuullisuuden nähdään edesauttavan hallinnon reagoivuutta ja avoimuutta. (Romzek & Dubnick 1987, 228-230.)

Lainmukaisuus ja lainalaisuus liittyvät oikeusvaltioperiaatteeseen. Oikeusvaltiossa viranomaiset toimivat lakien mukaan. Viranomaisten toiminta on siten lakisidonnaista. Se ei kuitenkaan pelkästään riitä takamaan oikeusvaltion toteutumista. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaiset eivät voi tehdä sellaisia julkista vallankäyttöä edellyttäviä tehtäviä, joihin ei ole lainsäädännössä annettu toimivaltaa. (Mäenpää 2003, 79.)

Hallinnon avoimuus kuuluu demokratiaan. Suomessa hallinnon avoimuutta edistää muun muassa julkisuuslaki. Hallinnon avoimuutta pitää kuitenkin koko ajan parantaa. Suomi on liittynyt avoimen hallinnon kansainväliseen kumppanuushankkeeseen vuonna 2013. Hankkeen tavoitteena on muun muassa hallinnon läpinäkyvyyden ja kansalaisten osallisuuden lisääminen. Hankkeeseen osallistumisen edellytyksenä oli Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman laatiminen. Suomi nosti omassa toimintasuunnitelmassaan pääteemaksi osallisuuden edistämisen. (Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto 2014.)

Hyvän hallinnon yhteydessä puhutaan usein julkisen hallinnon etiikasta ja hyvän hallinnon eettisyydestä. Julkisen hallinnon eettisyys on tärkeää, koska julkisen hallintoon liittyy ominaisuuksia, jotka edellyttävät eettisyyttä. Tällaisia ominaisuuksia ovat esimerkiksi yksipuolinen vallankäyttö sekä monopoliasema joidenkin palveluiden tuottamisessa. Salminen esiintuo Lennart Lundquistin ajatuksen siitä, että julkisen toiminnan etiikkaan vaikuttavat lainalaisuus, lojaalius poliittiselle päätöksenteolle, kansalaisten tarpeet sekä yleinen etu. Pelkästään lainsäädännön mukaan toimiminen ei vielä tee julkisesta hallinnosta eettistä vaan eettinen toiminta on enemmän. Lundquistin mukaan on myös olemassa julkisen hallinnon yleisetiikka, joka on seurausta virka-aseman julkisuudesta. Yleisetiikan lisäksi ammattietiikka, henkilökohtainen etiikka ja muut arvot vaikuttavat virkamiehen eettiseen harkintaan. (Salminen 2003, 7-8, 30.)

Markkinaohjautuvuus on lisääntynyt julkisessa hallinnossa. Budjettisidonnaisista ja lakisääteisistä tehtävistä luovutaan, ja tilalle tulee markkinarahoitteisia tehtäviä ja toimintamalleja. Edellä mainitun seurauksena poliittis-hallinnollinen ohjaus vähenee. Tämä saattaa puolestaan aiheuttaa sen, että organisaation ja virkamiehen arvot saattavat muuttua. Virkamiesmoraali joutuu koetukselle markkinaohjautuvuuden myötä. Samalla myös luottamus virkamiehiin joutuu koetukselle. (Salminen 2003, 8.)

Vaikka Suomea on pidetty vähäisen korruption maa, on luottamus virkamiehiin joutunut koetukselle viime vuosina etenkin hyvä veli –verkostojen paljastumisen myötä. Kyseisiä verkostoja

pidetään tyypillisenä ja samalla pahimpana suomalaisen korruption muotona. Korruptio tarkoittaa sitä, että julkisen vallan edustaja käyttää hänelle suotua valtaa yksityisen edun tavoitteluun. Verkostoituminen ja verkottuminen on nykyaikana tärkeää, mutta rajan määrittäminen hyvän ja huonon verkostoitumisen välillä on vaikeaa. Hyvä veli –verkostot perustuvat verkoston jäsenten keskinäiseen etujen ajamiseen ja saamiseen. Verkosto on suljettu ulkopuolisilta, ja sen toimintaperiaatteet ovat salaisia. Hyvä veli –verkostoja on löydettävissä etenkin julkisten hankintojen, kaavoituksen sekä rakentamisen alueilta. Niille on tyypillistä eturistiriitojen sekä taloudellisten ja poliittisten kaksoisroolien syntyminen. (Salminen & Mäntysalo 2012, 8.) Korruptio on omiaan estämään hyvän hallinnon toteutumista.

Yksi tärkeimmistä hyvän hallinnon mittareista on yleinen luottamus julkisiin toimijoihin. Luottamus mahdollistaa sen, että yhteiskunta toimii paremmin. Monet osa-alueet vaikuttavat kansalaisten luottamukseen julkiseen hallintoon. Luottamus on myös usein tunneperäistä eli järkisyillä luottamusta ei voi aina perustella. Tietyllä tavalla luottamus on myös kulttuurisidonnaista. Toisissa maissa hallintoon luotetaan enemmän kuin toisissa maissa vaikka molempien maiden hallinnon laadukkuus olisi samantasoinen. Yleisellä tasolla suomalaiset luottavat julkisen sektorin toimijoihin, etenkin poliisiin. Sosiaaliviranomaisiin ja työvoimahallintoon luottamus on hieman alhaisempaa. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 653, 656.) Toisaalta liiallinen luottamuskaan ei ole hyvä asia. Tilivelvollisuuden kannalta on hyvä, että on olemassa tietty määrä epäluottamusta (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 74). Jos kukaan ei kyseenalaista hallinnon toimintaa, voi hallinto pahimmassa tapauksessa toimia mielivaltaisesti. On myös esitetty kysymys, pitäisikö kansalaisten luottaa enemmän itseensä. Liiallinen luottamus kaventaa kansalaisten mahdollisuuksia omaan arviointiin. Lisäksi liiallinen luottamus voi alistaa kansalaisen auktoriteetin alle. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 74.)

Viinamäki (2005, 36) toteaa Euroopan unionin hyvää hallintoa käsittelevässä artikkelissaan, ettei hyvä hallinto saa jäädä pelkästään hallinnon yksinoikeudeksi. Hyvä hallinto tai hallintotapa kun ei synny käskemällä vaan hyvän hallinnon täytyy lähteä kansalaisten oikeutuksesta. Kansalaisten on uskottava, että hallinto ajaa heidän etujaan yhteiseltä arvopohjalta. Hallinto ei saa olla liian aktiivinen hyvän hallinnon ajamisessa. Hyvän hallinto rakentuu yhteisten eurooppalaisten arvojen pohjalle.

## 2.2.2 Hyvä hallinto suomalaisessa lainsäädännössä

Suomen lainsäädäntöön hyvän hallinnon käsite tuli perustuslakien perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydessä. Käsite liitettiin Suomen hallitusmuodon 16 §:ään. Perustuslain uusimisen yhteydessä kyseinen säännös siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin, ja sen 21 §:ksi. (Heuru 2003, 144-145.) Pykälä on seuraavanlainen:

”21 §

Oikeusturva

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Mäenpään (2003, 14) mukaan hyvä hallinto sisältää kyseisen pykälän perusteella ainakin seuraavat oikeudet:

- oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä
- oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa
- oikeus muutoksenhakuun hallintoasiassa annettuun päätökseen.

Hyvä hallinto ei muodostu pelkästään edellä mainituista oikeuksista vaan muitakin hyvän hallinnon takeita on olemassa. Hyvän hallinnon takeita on mainittu etenkin hallintolaissa. Mäenpää (2003, 15) katsoo, että hyvän hallinnon takeita ovat muun muassa viranomaistallenteiden julkisuus, osallistumis- ja vaikuttamisoikeus, virkavastuu sekä erilaiset oikeusturvakeinot.

Hyvän hallinnon perusoikeusasema tuo sille tiettyjä etuja. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien kuten hyvän hallinnon toteutuminen. Perusoikeuksilla on myös perustuslain 106 ja 107

pykälien perusteella etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Jos laki tai alemman tason säädös on ristiriidassa perustuslain kanssa, ei sitä saa soveltaa. Hyvän hallinnon takeisiin voidaan lailla säätää vain pieniä poikkeuksia tai rajoituksia perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten täytyessä. Hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla seuraa se, että niitä ei voi määritellä lakia alemmin normein. Tarkennuksia voidaan kuitenkin antaa. (Mäenpää 2003, 16-17.)

Hallintolaki puolestaan on yleislaki, jolla säännellään hallinnon toimintaa. Hallintolaki on tullut voimaan vuoden 2004 alusta. Hallintolaissa säännellään paitsi hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä, myös hyvän hallinnon perusteista. (Niemivuo ym. 2010, 1, 119.) Hallintolakia voidaan pitää ”hyvän hallinnon takeet määrittävänä standardisäännöksenä” (Mäenpää 2003, 36). Hyvän hallinnon perusteet on koottu hallintolain toiseen lukuun. Hyvän hallinnon perusteita ovat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Hallintolakia edeltäneessä hallintomenettelylaissa mainittiin vain neuvonta; muut hyvän hallinnon perusteet ovat siten uusia. (Niemivuo ym. 2010, 1, 119.)

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi hallintolaissa olevia hyvän hallinnon perusteita.

### **Hallinnon oikeusperiaatteet**

Hallinnon oikeusperiaatteet löytyvät hallintolain 6 §:stä. Hallinto-oikeudellisia periaatteiksi luetaan nykyään hallinnon lainalaisuuden periaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeuden tutkimuksessa. (Mäenpää 2003, 83-84.) Myös perustuslaista on johdettavissa periaatteita (Niemivuo ym. 2010). Käytännössä oikeusperiaatteiden sisällölliset erot eivät ole selvärajaisia. Oikeusperiaatteita voidaan myös soveltaa päällekkäin (Mäenpää 2003, 84). Hallintolain pykälään ei ole otettu mukaan kaikkia hallinto-oikeuden periaatteita vaan hallinnon laillisuuden periaate on jätetty pois. Periaatteet on kirjoitettu ytimekkääksi normiksi, joka kuuluu seuraavasti:

” 6 §  
Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia



ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

*Yhdenvertaisuusperiaatteen* (”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti...”) mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaate pohjautuu perustuslain kuudenteen pykälään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolain säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta ei koske pelkästään viranomaisessa asioivia vaan myös niitä, jotka ovat asianosaisia käsiteltävässä asiassa. Hallinnon on kohdeltava tasapuolisesti niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin. Tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, ja erilaisia tapauksia niiden eroavaisuudet huomioiden. Tasapuolisen kohtelun vaatimus ei täysin estä taikka kiellä erilaista kohtelua. Esimerkiksi rajallisten resurssien kohdalla on hyväksyttävää, että käytetään priorisointia. Kohtelun pitää kuitenkin perustua yleisesti hyväksytyihin ja ennalta määrättyihin sääntöihin. Kohtelun pitää olla tässäkin tapauksessa tasapuolista. Tiettyjen erityisryhmien positiivinen erityiskohtelu on myös sallittua. Erityiskohtelussa pitää kuitenkin huomioida, ettei kohtelu ole liian positiivista. Kohtelun pitää olla sellaista, että erityisryhmä voi olla erityiskohtelun ansiosta olla tasa-arvoisessa asemassa muiden ryhmien kanssa. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluu myös johdonmukaisuuden vaatimus. Viranomaisen on toimittava samanlaisissa tilanteissa samanlaisin tavoin, jollei muunlaiselle toiminnalle ole olemassa hyväksyttävää syytä kuten esimerkiksi lainsäädännön muuttuminen. Toisaalta kaavamaineenkaan päätöksenteko ei ole sallittua vaan jokaisen tapauksen omat erityispiirteet tulee selvittää. (Mäenpää 2003, 85-89.)

*Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen* (”...käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”) mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa ainoastaan siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei siten saa edistää muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapauksen sovellettavan lain tavoitteisiin. (Niemivuo ym. 2010, 128-129.) Kyseinen periaate pohjautuu oppiin vallan väärinkäytön kiellosta, joka on lähtöisin Ranskasta. Hallintolain määräys sisältää yleisen kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltaminen käytännössä on usein haastavaa, koska viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja toimivallan käytön sallitut rajat eivät aina ole helposti määritettävissä. Siksi jokaisessa tapauksessa pitää selvittää sovellettavan normin sisältö ja sen tavoitteet. (Mäenpää 2003, 90-91.)

*Objektiviteettiperiaatteen* ("Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia...") mukaisesti hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin perusteisiin vaan sen on oltava puolueetonta ja objektiivista (Mäenpää 2003, 92). Hallinnon toimiessa puolueettomasti ja objektiivisesti on kansalaisten helpompi luottaa sen toimintaan (Niemivuo ym. 2010, 130).

Viranomaisten harkintavaltaa ohjataan *suhteellisuusperiaatteen* ("Viranomaisen toimien on oltava --- oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.") avulla. Suhteellisuusperiaatteella on iso merkitys etenkin asiakkaaseen kohdistuvissa toimissa. Suhteellisuusperiaatteelle läheinen käsite on kohtuullisuusperiaate, joka ei ole noussut yhtä merkittäväksi periaatteeksi hallinto-oikeudessa kuin muut oikeudelliset periaatteet. Kohtuullisuutta on noudatettava sekä velvoitteiden asettamisessa että etuuksien myöntämisessä. Viranomaistoimia arvioidaan suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvien kolmen elementin kautta. Asetetun tavoitteen kannalta viranomaisen tekemän toimen pitää olla asianmukainen, tehokas ja sopiva. Lisäksi toimen pitää olla tarpeellinen ja välttämätön. Toimien pitää olla myös oikeasuhtaisia. Suhteellisuusperiaatteella on suuri merkitys niissä viranomaistoiminnoissa, joissa on sallittu voimakeinojen käyttö. (Mäenpää 2003, 93; Niemivuo 2010, 130-131.)

*Luottamuksensuojaperiaate* ("Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.") on vasta hallintolaisissa määritelty viranomaistoimintaa velvoittavaksi periaatteeksi (Mäenpää 2003, 95). Kyseinen periaate suojaa etenkin yksilöä julkiselta vallalta (Niemivuo ym. 2010, 132). Hallintotoiminnan kohteilla on tietyin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Viranomaisen toiminnan ei pitäisi yllättäen tai takautuvasti muuttua. Viranomaisen on myös toimittava päätöksensä mukaan. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää, että viranomaisen toimi on lakien mukainen sekä sitä, että luottamuksensuojaan vedotaan vilpittömässä mielessä. Luottamuksensuojan puuttuminen ei kuitenkaan poista viranomaisen mahdollista vahingonkorvausvelvollisuutta. Luottamuksensuojaa ei myöskään synny, jos viranomaisessa asioiva antaa esimerkiksi vääriä tietoja tai muuten toimii lainvastaisesti. Luottamuksensuojaperiaate ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei viranomaisen saisi muuttaa toimintaansa. (Mäenpää 2003, 95-97.)

### **Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus**

Palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta säädetään hallintolain 7 §:ssä. Kyseinen pykälä on ensimmäinen hyvän hallinnon perusteita koskevista pykälistä, jota on muutettu hallintolain voimaantulon jälkeen. Pykälään on lisätty uusi, 1.9.2014 voimaantullut, momentti, joka sisäl-

tää viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momenttiin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että viittauksella on tarkoitus korostaa viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan. (HE 50/2013, 21.)

”7 §

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (9.5.2014/368)

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.”

Laajan tulkinnan mukaan hallintotoimintaa voidaan pitää viranomaispalvelujen tuottamisena. Hallinnon asiakas puolestaan hakee, saa tai käyttää viranomaispalveluja. Hallinnon on oltava asiakaslähtöinen eli asiakkaiden tarpeet on huomioitava asiointia järjestettäessä. Sääntöjen ja ohjeiden noudattamisessa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä niiden kaavamaiseen noudattamiseen vaan toimia niiden puitteissa asiakaslähtöisesti. Kyseinen hallintolain säännös asettaa viranomaisille velvollisuuksia, eikä niinkään asiakkaille oikeuksia. Lisäksi säännös ei ole tiukasti kirjoitettu vaan riittää, että viranomainen pyrkii käytettävissä olevien resurssien puitteissa järjestämään asiointin ja asian käsittelyn siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tietenkin on olemassa lakisääteisiä palveluita, jotka on järjestettävä, oli tilanne millainen hyvänsä. Palveluperiaatteen toteuttamiseen liittyy myös palvelujen saatavuus. Palvelujen saatavuuden näkökulmasta on tärkeää, että palveluja on riittävästi, ja että ne ovat helppokäyttöisiä. Palveluita pitää olla myös tasapuolisesti tarjolla. (Mäenpää 2003, 98-100; Niemivuo ym. 2010, 133-134.) Viime vuosina palvelujen tasapuolinen saatavuus on ollut haasteena.

Asiakasnäkökulman korostuminen on johtanut siihen, että kansalaiset kokevat omaavansa vain oikeuksia eikä velvollisuuksia (Heuru ym. 2001, 52). Vaikuttaako tämä sitten myös hallintotoimien tuloksellisuuteen? Hallinnon asiakkailla on tietty vastuu siitä, että hänen saamansa palvelu on tuloksellista. Esimerkiksi terveydenhuoltopalvelujen tuloksellisuuteen on suuri merkitys palvelujen käyttäjän omilla toimilla.

## Neuvonta

”8 §

Neuvonta

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.”

Hallintolain 8 § asettaa viranomaiselle neuvontavelvollisuuden, mutta siihen sisältyy kuitenkin muutamia lievennyksiä. Neuvontavelvollisuus koskee ensinnäkin hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Velvollisuus neuvontaan ei siten tarkoita esimerkiksi sitä, että viranomaisen pitäisi täyttää lomakkeita asiakkaiden puolesta. Toinen lievennys neuvontavelvollisuuteen on se, että neuvonnan kohteena olevan asian on kuuluttava viranomaisen toimivaltaan. Muiden kuin omaan toimintaan liittyvien asioiden selvittäminen aiheuttaisi lisätyötä ja olisi myös riskialtista väärän neuvonnan mahdollisuuden johdosta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, on asiakasta mahdollisuuksien mukaan ohjattava kääntymään oikean viranomaisen puoleen. Kolmantena lievennyksenä on neuvonnan tarpeenmukaisuus. (Niemivuo ym. 2010, 137-138.)

Neuvonnan on oltava maksutonta. Neuvonnassa pitää huomioida myös tasapuolisuus asiakkaiden välillä. Samanlaisessa tilanteessa olevia on neuvottava yhtä laajasti. Neuvonnassa tulee kuitenkin huomioida asiakkaiden erityistarpeet. (Mäenpää 2003, 178-179.)

## Hyvän kielenkäytön vaatimus

Jotta hallinnon asiakas ymmärtää, mistä on kyse, täytyy viranomaisen käyttämän kielen olla asiallista ja ymmärrettävää. Hyvän kielenkäytön vaatimus asetetaan hallintolain 9 §:ssä:

”9 §

Hyvän kielenkäytön vaatimus

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.”

Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee sekä suullista että kirjallista viestintää. Kielenkäytössä voidaan huomioida erot asiakkaiden välillä. (Mäenpää 2003, 170-171.) Esimerkiksi nuoren kanssa asioitaessa voidaan käyttää erilaista kieltä kuin vanhan ihmisen kanssa, mikä voi olla ihan suotavaa asian ymmärtämisen kannalta. Hallintolain säännös ei määrittele sitä, mitä kieltä on viranomaisessa käytettävä. Käytettävä kieli määräytyy kielilain ja saamen kielilain mukaan (Niemivuo ym. 2010, 143).

### **Viranomaisten yhteistyö**

”10 §

Viranomaisten yhteistyö

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.”

Eri viranomaisten pitäisi pyrkiä yhteistyöhön hyvän hallinnon toteuttamiseksi. Perinteisesti julkinen hallinto on ollut hyvin sektoroitunut, mutta viimeaikainen kehitys kohti verkostomaisia toimintatapoja edesauttaa ja edellyttää myös viranomaisten yhteistyötä. Nykyään on myös tavallista, ettei esillä oleva asia ole pelkästään yhden viranomaisen toimivallan sisällä vaan vaatii useamman viranomaisen käsittelyä. Yhteistyöllä voidaan siten parantaa asiakkaan saamaa palvelua kun hänen ei tarvitse erikseen asioida eri viranomaisissa. Yhteistyöllä voidaan myös tehostaa hallinnon toimintaa, ja sen laatua. (Mäenpää 2003, 184.)

Viranomaisen pitää toimia oman toimivaltansa rajoissa. Säännös viranomaisten yhteistyöstä ei oikeuta siirtämään toimivaltaa toiselle viranomaiselle. Säännös ei myöskään luo yleistä oikeutta viranomaisille saada tietoja toisilta viranomaisilta. Hallintotehtävän hoitamiseen annettava apu ei saa viedä liikaa avustavan viranomaisen resursseja. (Mäenpää 2003, 186.)

Edellä mainituilla hyvän hallinnon perusteilla on iso merkitys etenkin tosiasiallisessa hallinto-toiminnassa, johon ei niinkään sisälly hallintopäätösten tekoa vaan esimerkiksi lasten- ja vanhus-tenhoitoa. Jos hallintopäätöksiä ei tehdä, muilla hallintolain säännöksillä ei ole niin suurta merki-tystä. Toki niitäkin voidaan tarvittaessa soveltaa. Hallintolain toisessa luvussa oleva hyvän hal-linnon perusteiden luettelo ei ole tyhjentävä vaan muitakin hallintolain määräyksiä voidaan lukea hyvän hallinnon perusteisiin. (Mäenpää 2003, 36-37.)

### 2.2.3 Sähköinen hallinto hyvän hallinnon edistäjänä

On todettu, että sähköinen hallinto edistää hyvää hallintoa. Sähköinen hallinto lisää hallinnon tehokkuutta, responsiivisuutta, avoimuutta ja vastuullisuutta. Sähköisen hallinnon voidaan nähdä myös edistävän kansalaisten osallisuutta ja ehkäisevän korruptiota. (Anttiroiko 2004, 14.) Ehdo-ton edellytys sähköisen hallinnon positiiviselle vaikutukselle hyvään hallintoon on se, että järjes-telmät toimivat.

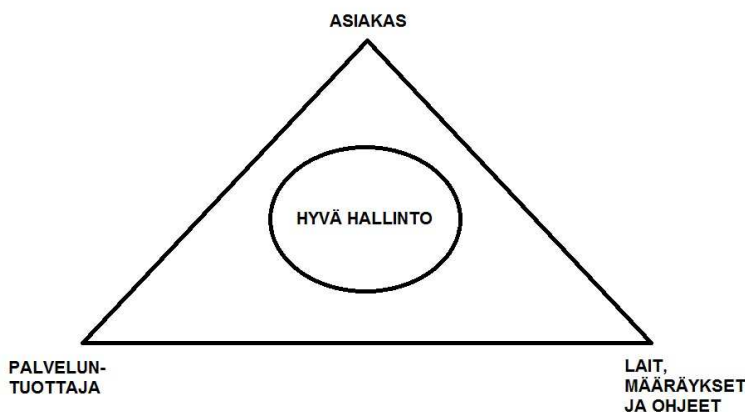
Sähköisen hallinnon avulla voidaan vaikuttaa moniin perustuslaissa ja hallintolaissa oleviin hy-vän hallinnon edellytyksiin. Perustuslain 21 §:ssä mainittuihin oikeuksiin (ks. kohta 2.2.2) säh-köisellä hallinnolla on vaikutusta etenkin oikeuteen saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta vii-vytystä sekä hallintoasian käsittelyn julkisuuteen. Sähköisten menetelmien avulla asiakas voi saada asiansa vireille nopeammin kuin perinteisiä menetelmiä käyttäen. Esimerkiksi postin väli-tyksellä asian vireille saanti voi kestää useita päiviä pitempään verrattuna sähköiseen asiointiin. Hallinnon sisälläkin sähköisesti toimitettu asia todennäköisesti kiertää nopeammin kuin paperi-nen versio. Jos hallinnolla ja asiakkaalla on käytössään kaksisuuntaisen asioinnin mahdollistava järjestelmä, esimerkiksi Kansalaisen asiointitili, voi asianosaisen kuuleminen hallintoasian käsit-telyssä nopeutua. Myös päätöksen tiedoksianto tapahtuu nopeammin sähköisten kanavien kautta. Hallintoasian käsittelyn julkisuuteen sähköinen hallinto tarjoaa hyvät mahdollisuudet. Esimer-kiksi kunnallisten toimielimien esityslistat ja pöytäkirjat löytyvät verkosta.

Hallintolaissa oleviin hyvän hallinnon perusteisiin (ks. kohta 2.2.2) voidaan vaikuttaa sähköisen hallinnon kautta. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvat yhdenvertaisuusperiaate ja objektiiviteettiperiaate voivat toteutua paremmin sähköisessä hallinnossa. Sähköiset palvelut ovat kaikille tarjolla samansisältöisinä, joten palvelun laatu on tasapuolista. Tällöin esimerkiksi asiakkaan käytös ei vaikuta palveluun ja sen lopputulokseen. Palveluperiaatteen toteutumiseksi voitaneen nykyään jopa edellyttää, että viranomainen tarjoaa sähköisiä palveluita. Palveluperiaatteeseen

kuuluu myös palvelujen saatavuus, joka voidaan turvata tarjoamalla sähköisiä palveluita. Useat valtionviranomaiset ovat supistaneet toimipisteverkkoaan, mutta sähköisiä palveluita kehittämällä ainakin osa niiden palveluista on edelleen tasapuolisesti saavutettavissa asiakkaan kotipaikasta riippumatta. Sähköinen hallinto helpottaa viranomaisten välistä yhteistyötä. Tieto siirtyy nopeasti eri viranomaisten välillä ja parantaa hallinnon laatua. Täysin vapaasti tieto ei voi siirtyä, mutta yhä enenevässä määrin tieto vaihtuu viranomaisten välillä. Esimerkiksi verohallinto toimittaa verotustietoja useille eri viranomaiselle, joten asiakkaan ei itse tarvitse selvittää niitä viranomaisessa asioidessaan.

Luku 2.2. käsitteli hyvää hallintoa. Hyvän hallinnon käsitteellä ei ole tyhjentävää määritelmää. Käsitteen voi määritellä monista eri lähtökohdista ja omiin tarpeisiin sopivaksi. Voisi jopa sanoa, että terminä hyvä hallinto on kokenut inflaation. Sitä käytetään miettimättä tarkemmin sen sisältöä. Vaikka hyvä hallinto voidaan määritellä monin eri tavoin, on olemassa kuitenkin yksimielisyys sen tärkeydestä. Perusedellytys hyvälle hallinnolle on se, että hallinto toimii asiakaslähtöisesti ja normien mukaisesti. Hallinnon on toimittava myös avoimesti ja vastuullisesti. Hallinnon omiakaan tavoitteita ei voi täysin unohtaa. Hallinnon ollessa hyvää kansalaiset luottavat sen toimintaan ja hallinnon olemassaolo on siten oikeutettu. Hallinto voi parantaa toimintaansa muun muassa sähköisen hallinnon avulla.

Hyvän hallinnon voi kiteyttää seuraavaan kuvioon:



Kuvio 1. Hyvä hallinto

Palveluntuottajan ja asiakkaan on toimittava lakien, määräysten ja ohjeiden mukaisesti, jotta hallinto voisi olla hyvä.

## 2.3 Hyvä sähköinen hallinto

### 2.3.1 Periaatteita hyvän sähköisen hallinnon taustalla

Voutilainen (2007, 45) on löytänyt ICT-oikeudesta ja hallinto-oikeudesta neljä yhteistä periaatekokonaisuutta, joista voi lähteä rakentamaan hyvään sähköiseen hallintoon kuuluvia peruselementtejä. Näitä periaatteita ovat julkisuusperiaate, tietosuojaperiaatteet, viestinnän ja tiedon tuottamisen periaatteet sekä laatuperiaatteet.

Julkisuusperiaate muodostuu kahdesta eri ulottuvuudesta eli asiakirjajulkisuudesta ja viranomais-toiminnan avoimuudesta. Kyseinen periaate mahdollistaa julkisen toiminnan valvonnan. Julkisuusperiaatteesta on säädetty perustuslain tasolla. Perustuslain säännösten mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat pääsääntöisesti julkisia. Niiden julkisuutta voidaan rajoittaa vain lakiin perustuvilla syillä. (Voutilainen 2007, 45.) Siten esimerkiksi kunnan viranomaisen ei voi ilman laillista perustetta salata asiakirjojaan. Lisäksi perustuslain mukaan viranomaisten tulee huolehtia toimintansa asianmukaisesta julkisuudesta ja sen turvaamisesta. Julkisuuskysymysten kohdalla tulee aina ottaa huomioon tietosuojaan liittyvät asiat. (Voutilainen 2007, 46.) Kunnan luottamushenkilöllä on parempi tietojensaantioikeus kuin muilla henkilöillä. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän tarvitsee luottamushenkilötoiminnassaan. Salassapitosäännökset voivat estää tietojen saamisen myös luottamushenkilöltä. (KuntaL 365/1995, § 43.)

Tietosuojaperiaatteet edesauttavat henkilötietojen asianmukaista käsittelyä. Tietosuoja ei välttämättä tarkoita tietojen salaamista vaan paremminkin tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä. Usein tietosuojan tärkeys korostuu tietojen sähköisen käsittelyn yhteydessä, mutta pitää myös muistaa, että tietosuoja koskee kaikkea hallintotoimintaa. (Voutilainen 2007, 47-48.) Esimerkiksi on ollut tapauksia, joissa salassa pidettävää tietoa sisältäviä asiakirjoja on löytynyt tavallisesta paperinkeräysastiasta.

Viranomaisella on julkisuuslain perusteella velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa (Julkl 621/1999, § 20). Viestinnän ja tiedon tuottamisen periaatteet edesauttavat julkisuusperiaatteen tavoitteiden toteutumista. Viranomaisen viestinnän tulisi olla vuorovaikutteista, luotettavaa, kattavaa, tasa-  
puolista ja oikea-aikaista. Viranomaisen tulee kertoa kaikista merkittävistä asioista, sekä myön-



teisistä että kielteisistä asioista. Tiedottamisvelvollisuus koskee myös eräitä keskeneräisiä asioita. (Voutilainen 2007, 53-55.)

Voutilaisen (2007, 58) mielestä ”laatu voitaneen nähdä kokonaisvaltaisena periaatteena, joka vaikuttaa kattavasti viranomaisen toimintaan.” Sähköisen hallinnon laatuun vaikuttavat monet tekijät. Lait sekä asetukset ja määräykset antavat hallinnon laadulle minimitason. Hallinto ei voi olla laadukasta vaikka se olisi tehokasta ja asiakasystävällistä, jos se toimii lainvastaisesti. Nykyaikana ei enää riitä hyvään hallintoon pelkästään lain mukaan toimiminen, vaan entistä enemmän julkisen hallinnon toimijoiden pitää ottaa huomioon asiakkaan hallinnolle asettamat odotukset. Muita hallinnon laatuun vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa hallinnonalakohtaiset ohjeet ja suositukset sekä erilaiset standardit. (Voutilainen 2007, 56-57.)

### 2.3.2 Hyvän sähköisen hallinnon peruselementit

Voutilainen (2007, 315) toteaa tiivistetysti, että ”hyvän sähköisen hallinnon tarkoituksena on toteuttaa laadukasta hallintoa, minkä pitäisi ilmetä erityisesti informaatio- ja viestintäteknologioiden asianmukaisena kehittämisenä ja käyttämisenä yksilön tarpeet ja oikeudet huomioiden.” Edellä olevasta virkkeestäkin on erotettavissa hyvän sähköisen hallinnon peruselementit, joita ovat hyvä tiedonhallintatapa, hyvä henkilötietojen käsittelytapa, hyvä laadunhallintatapa sekä hyvä verkkoviestintätapa (Voutilainen 2007).

#### **Hyvä tiedonhallintatapa**

Vaatimus hyvän tiedonhallintatavan noudattamisesta ja toteuttamisesta on Voutilaisen (2007, 60) mielestä laajin sähköisen hallinnon järjestämiseen vaikuttava kokonaisuus. Julkisuuslaki asettaa viranomaiselle vaatimuksen, jonka mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (JulkL 621/1999, § 18). Hyvän tiedonhallintatavan käsite on lainsäädännössä sisällöllisesti jätetty osittain avoimeksi, jotta säännöksiä tulkinta ei muodostuisi liian kapealaiseksi (Voutilainen 2007, 60).

Hyvä tiedonhallintatapa takaa avoimen pääsyn julkisiin tietoihin, mikä edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Luottamushenkilöiden näkökulmasta hyvä tiedonhallintatapa varmistaa kor-

kealaatuisen tiedon saamisen päätöksenteon pohjaksi. Sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen oikeusturva paranee kun viranomaisen tiedonhallinnassa noudatetaan hyvää tiedonhallintatapa. Tiedonhallinnan ollessa laadukasta myös resursseja säästyy. Tulevia sukupolvia ajatellen hyvä tiedonhallintatapa varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymistä. (Kansallisarkisto 2004.)

Hyvän tiedonhallintatavan peruskäsitteitä ovat tietoaineistojen saatavuus, käytettävyys, suojaaminen ja eheys. Tietoaineistojen saatavuus tarkoittaa asiakirjojen ja tietoaineistojen konkreettista saatavuutta, tietoa niiden sijainnista sekä tiedon saannin teknisiä ja muita edellytyksiä. Tietoaineistojen saatavuuteen vaikuttavat muun muassa asiakirjojen julkisuusaste sekä tietosuojan ja tietoturvan varmistaminen. Asiakirjojen käytettävyyden varmistaminen käsittää niiden rekisteröinnin, kirjaamisen, arkistoinnin ja luetteloinnin sekä sähköisten aineistojen tallentamisen ja tulostamisen suunnittelun siten, että tietojen käyttö helposti ja taloudellisesti on mahdollista myös tulevaisuudessa. Asiakirjojen kirjaaminen ja rekisteröinti on etenkin sähköisessä ympäristössä tärkeää. Tiedon fyysinen muoto voi vaihdella asiakirjojen ja tietoaineistojen elinkaaren eri vaiheissa, ja osa aineistosta voi olla samanaikaisesti eri muodoissa. Eheys tarkoittaa tiedon muodon säilymistä tahattomalta tai lainvastaiselta muuttamiselta. Tietoturvallisuustoimenpiteet varmistavat tietoaineistojen eheyden sekä sitä kautta myös hyvän tiedonhallintatavan toteutumisen. Eheyden turvaamisessa on kyse myös asiakirjojen ja tietoaineistojen fyysisestä suojaamisesta, säilytys- ja arkistotilojen asianmukaisuudesta ja menettelytapojen valvonnasta. (Kansallisarkisto 2004.)

Voutilainen (2007, 61-62) pitää hyvää asianhallintatapaa osana hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvällä asianhallintatavalla on merkitystä erityisesti silloin kun kyseessä on viranomaisen sisäiset sähköiset järjestelmät. Voutilainen (2007, 70) määrittelee hyvän asianhallintatavan siten, että ”se sisältää ne laissa ja sen johdosta annetuissa määräyksissä, suosituksissa ja ohjeissa olevat menettelyt, jotka liittyvät tietyn asian tai asiakokonaisuuden hallintaan.” Hyvä asianhallintatapa edistää myös hyvää hallintoa (Voutilainen 2007, 71).

### **Hyvä henkilötietojen käsittelytapa**

Henkilötietolaissa henkilötieto on määritelty tarkoittamaan kaikenlaisia henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai muita yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Rekisterinpitäjän tulee henkilötieto-

jaan käsitellessään noudattaa hyvää tietojenkäsittelytapaa. (HeTiL 523/1999, § 3, § 5.) Voutilainen (2007, 127) johtaa edellä mainitusta hyvän henkilötietojen käsittelytavan.

Henkilötietojen käsittelyn pitää perustua lakiin (Voutilainen 2007, 127). Jotta rekisterinpitäjä saa käsitellä henkilötietoja, tulee henkilötietojen käsittelyn olla perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä yksiselitteisesti. Tarkoitus sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä jo ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Rekisterinpitäjälle tarpeettomaksi käynyt henkilörekisteri on muutamaa poikkeusta lukuunottamatta hävitettävä. (HeTiL 523/1999, § 6, § 34.)

Arkaluontoisten henkilötietojen käsittely on pääsääntöisesti kielletty. Arkaluontoisia henkilötietoja ovat esimerkiksi etnistä alkuperää, poliittista vakaumusta sekä terveydentilaa kuvaavat tiedot. Arkaluontoisia henkilötietoja saa käsitellä muun muassa silloin, kun rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa tai rekisteröity on itse saattanut arkaluontoisen tiedon julkiseksi. (HeTiL 523/1999, § 11, § 12.) Arkaluontoisen tiedon julkiseksi saattamista on esimerkiksi se, että asetuu tietyn puolueen ehdokkaaksi vaaleissa.

Rekisterinpitäjän tulee informoida henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietoja kerätessään rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että rekisteröidyllä on mahdollisuus saada tieto rekisterinpitäjästä ja tarvittaessa tämän edustajasta, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan. Rekisteröidyllä on oltava mahdollisuus saada myös ne tiedot, joita tarvitaan rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi asianomaisessa henkilötietojen käsittelyssä. (HeTiL 523/1999, § 24.)

Kunnassa rekisteritoimintojen laillisuudesta rekisterinpitäjänä vastaa kysymyksessä olevien tehtävien hoidosta säännösten ja määräysten mukaan vastuussa oleva viranomainen eli esimerkiksi kunnanhallitus tai lautakunta. Kunnanhallituksella on myös yleinen kehittämis-, johto- ja ohjausvastuu kunnan eri hallintokuntien toiminnasta ja sen lainmukaisuudesta. Hallintokuntien osalta rekisterinpitäjinä toimivat pääsääntöisesti lautakunnat. (Tietosuojavaltuutetun toimisto 2010, 5.)

## Hyvä laadunhallintatapa

Voutilainen tiivistää hyvän laadunhallintatavan sähköisessä hallinnossa koostuvan viranomaisen informaatio- ja verkkoinfrastruktuurien toimintavarmuuden ja lainmukaisuuden varmistavista säännöksistä, suosituksista ja ohjeista (Voutilainen 2007, 171). Hyvän laadunhallintatavan voidaan katsoa pohjautuvan hyvän hallinnon perusteille, koska hallintolaissa määritellyt hyvän hallinnon perusteet voidaan nähdä viranomaistoiminnan laadullisina vähimmäisvaatimuksina (Voutilainen 2007, 167). Hyvän hallinnon perusteita ovat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö (HL 434/2003, 2. luku). Laadunhallinta muodostuu kolmesta tekijästä. Viranomaisen informaatio- ja tietojärjestelmien laatuvaatimusten määrittely ja ylläpito on niistä ensimmäinen. Toinen tekijä on viranomaisen ohjelmistojen laadunvarmistus. Kolmas tekijä muodostuu riskienhallinnasta, jonka avulla järjestelmiin liittyvät riskit pyritään kartoittamaan ja estämään jo ennakoon. (Voutilainen 2007, 171.)

Tietojärjestelmien ja ohjelmistojen laadukkuus on ehdoton edellytys hyvän sähköisen hallinnon toteutumiselle. Tietojärjestelmien laadukkuutta voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Tietojen *saatavuus* pitää olla varmistettu ainakin työaikana. Asiakkaille suunnatuissa asiointipalveluissa tietojen pitää olla saatavilla virka-ajan ulkopuolellakin. Tietojen saatavuuteen vaikuttaa järjestelmien ja ohjelmistojen toimintavarmuus. Tietojärjestelmien tulisi olla *tehokkaita*, ettei turhia viivästyksiä asioiden käsittelyssä tulisi. Tietojärjestelmien *laajennettavuuden ja joustavuuden* pitäisi myös olla mahdollista kohtuullisin kustannuksin. *Tietojärjestelmien tietoturvallisuus* on erityisen tärkeää arvioitaessa tietojärjestelmien laatua. Tietojärjestelmien on oltava *yhteentoimivia* sekä viranomaisen omien tietojärjestelmien kanssa että muiden viranomaisten tietojärjestelmien kanssa. Sähköisiä asiointipalveluja tarjottaessa on huolehdittava siitä, että ne ovat käytettävissä asiakkaan laitteistoilla. Tietojärjestelmien toimintavarmuuden ohella niiden *luotettavuus ja käyttövarmuus* on vaatimus laadukkuudelle. Viranomaistoiminnassa, eikä missään muussakaan toiminnassa, ole varaa tietojärjestelmien virheelliselle toiminnalle. Tietojärjestelmien on myös oltava kestäviä, ja niiden on kestettävä virheitä. Tietojärjestelmien ei siten tulisi kaataa henkilöstön tai asiakkaiden virheelliseen käyttöön. Tietojärjestelmien *käytettävyys* on hyvän tiedonhallintatavan ohella oleellista myös tietojärjestelmien laadussa. Käytettävyys koskee sekä viranomaisen sisäisiä että asiakkaille tarjottavia ulkoisia järjestelmiä.

## Hyvä verkkoviestintätapa

Viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta muun muassa laatimilla oppaita ja tilastoja. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Lisäksi viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai ainakin niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa esimerkiksi kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa. (JulKL 621/1999, § 20.) Voutilaisen mielestä Internet-sivujen päivittäminen sekä sähköisen osallistumiskanavan tarjoaminen toteuttavat parhaiten tiedotustoiminnan avoimuutta (Voutilainen 2007, 219).

Voutilainen lähestyy hyvää verkkoviestintätapaa palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden kautta; lisäksi hyvän verkkoviestintätavan säännöstöön kuuluu hyvän kielenkäytön vaatimus. (Voutilainen 2007, 209). Palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisella on velvollisuus järjestää sähköinen asiointi siten, että sähköisten palveluiden käyttäjät saavat asianmukaisia hallinnon sähköisiä palveluita (Voutilainen 2007, 211). Sähköisessä neuvonnassa tulee viranomaisen olla erityisen huolellinen, koska virheellistä neuvonnasta jää asiakkaalle dokumentti (Voutilainen 2007, 235). Myös sähköisissä palveluissa täytyy huomioida kielilain asettamat vaatimukset. Valtion ja kaksikielisten kuntien sähköisten palvelujen pitäisi pääsääntöisesti olla kaksikielisiä. (Voutilainen 2007, 221.)

Yhteenvedona hyvästä sähköisestä hallinnosta voi todeta, että Tomi Voutilainen on rakentanut hyvän sähköisen hallinnon sisällön ICT-oikeudesta ja hallinto-oikeudesta löytyvien yhteisten periaatekokonaisuuksien pohjalta. Hyvä sähköinen hallinto koostuu hyvästä tiedonhallinnasta, hyvästä henkilötietojen käsittelystä, hyvästä laadunhallinnasta sekä hyvästä verkkoviestinnästä. Kaikki edellä mainitut elementit ovat tärkeitä hallinnon sähköistyessä. Jos ne eivät toteudu, kansalaiset eivät luota sähköiseen hallintoon kuuluviin järjestelmiin, eivätkä käytä niitä. Kuviota 1 mukailleen hyvän sähköisen hallinnon voi tiivistää seuraavasti:



Kuvio 2. Hyvä sähköinen hallinto

Hyvä tiedonhallintatapa, hyvä henkilötietojen käsittelytapa, hyvä laadunhallintatapa sekä hyvä verkkoviestintätapa eivät voi toteutua, jos lakeja, määräyksiä ja ohjeita ei noudateta. Myös tietojärjestelmien täytyy olla toimivia.

### 3 VALTUUTETTU KUNNAN MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

#### 3.1 Kunnallinen hallintojärjestelmä

##### 3.1.1 Kunnallishallinnon kehitys

Kuntien itsehallinto perustuu nykyisin perustuslakiin. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi ja kaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon (PL 731/1999). Kunnallisen itsehallinnon juuret sijoittuvat vapaiden miesten muodostamille käräjille, joissa päätettiin rikos- ja riita-asioiden ohella myös muistakin yhteisistä asioista. Käräjistä kehittyi myöhemmin kihlakunnanoikeudet, joiden päätettäviin asioihin kuului myös hallintoasioita aina itsenäisyyden alkuun asti. Kihlakunnan oikeuksien ohella toimivat myös hallintopitäjät, jotka alun perin olivat kruunun veronkantopiirejä. Pitäjän kokouksissa päätettiin myös muista asioista. (Asikainen ym. 1985, 345; Hannus ym., 2.)

Kirkollisilla toimijoilla on ollut suuri merkitys kunnallishallinnon kehityksessä. Kunnallishallinnolle tänä päivänä kuuluvia tehtäviä hoitivat aikoinaan hallintopitäjien sisällä toimineet seurakunnat. Seurakuntien vastuulle kuuluivat muun muassa opetustoimi, sairaanhoito ja köyhäinhoito. Seurakuntien merkitys yhteisten asioiden hoidossa kasvoi siihen pisteeseen, että kaikki yhteiset itsehallintoasiat käsiteltiin kirkonkokouksissa. (Asikainen ym. 1985, 345.)

Kaupungeissa hallinto oli järjestetty eri tavoin kuin maaseudulla. Kunnallisen organisaation kehitys onkin pitkälti kaupunkiorganisaation kehitystä, koska monet menettelytavat ja toimielimet otettiin käyttöön ensin kaupungeissa, joista ne siirtyivät myös muihin kuntiin (Heuru ym. 2001, 22) Ensimmäinen kaupunkilaki annettiin jo 1300-luvulla. Hallintotehtävät jaettiin raadin ja kunninkaan asettaman vouden kesken. Raatiin kuului pormestareita, joita kohden oli neljä raatimiestä. Raati kehittyi myöhemmin maistraatiksi, jota puolestaan johti pormestari, ja jäseninä olivat porvarien valitsevat neuvosmiehet. Ajan kuluessa alettiin pitää kaupungin vanhimpien kokouksia, joista kehittyi myöhemmin kaupunginvaltuustot. Seurakunnat vastasivat myös kaupungeissa opetustoimesta sekä sairaan- ja köyhäinhoidosta. (Asikainen 1985, 345; Hannus ym., 3.)

Vuonna 1865 annettu asetus kunnallishallituksesta maalla ja vuonna 1873 annettu asetus kunnallishallituksesta kaupungissa olivat suuria uudistuksia kunnallishallinnon historiassa. Kyseiset asetukset muokkasivat kunnallishallinnon periaatteessa nykyiselle kannalle. (Asikainen ym.

1985, 346.) Asetusten myötä kuntalaitoksesta tuli poliittisen järjestelmän ja julkisen hallinnon osa (Heuru ym. 2001, 19). Muutokset olivat suuria etenkin maalla, jossa seurakuntien alueella alkoivat toimia myös maalaiskunnat kirkollisten ja maallisten asioiden erottamisen myötä. Maalaiskunnissa päätösvaltaa käytti kuntakokous, johon kuuluivat hyvämaineiset kunnalle veroa maksavat kunnan jäsenet. Kaupungeissa päätösvalta oli raastuvanoikeuden ja kaupunginvaltuuston käsissä. Kunnassa hallinnosta huolehtiminen kuului kunnallislautakuntien vastuulle, ja kaupungeissa maistraateille. Kunnallislautakuntien ja maistraattien avuksi voitiin asettaa lautakuntia ja ottaa viranhaltijoita. Kunta sai myös verotusoikeuden jäseniinsä nähden. (Asikainen ym. 1985, 346; Hannus ym., 4.)

Vaalioikeutta ja vaalikelpoisuutta laajennettiin vuonna 1917 kunnallislakeilla ja kunnallisvaalilaila. Samaan aikaan tuli myös valtuusto pakolliseksi kaikissa kunnissa. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen perusta on vuonna 1919 voimaantulleessa hallitusmuodossa, johon kirjattiin kunnallista itsehallintoa koskeva pykälä. Maistraattien merkitys kaupungeissa väheni vuonna 1927, jolloin kaupungeissa siirryttiin kaupunginjohtaja- ja kaupunginhallitusjärjestelmään. (Asikainen ym. 1985, 346.) Vuonna 1932 kunnallislakiin sisällytettiin määräys kuntainliitosta, mikä mahdollisti kuntien välisen yhteistoiminnan (Suomen Kuntaliitto a). Vuoden 1948 kunnallislaki toi muun muassa mahdollisuuden kunnanjohtajajärjestelmään maalaiskunnissa. Uusi kunnallislaki toi merkittäviäkin uudistuksia, mutta lähinnä sen tarkoitus oli yhdistää voimassa olleita asetuksia paremmaksi kokonaisuudeksi. Vuoden 1948 kunnallislakiin tehtiin useita muutoksia, mutta 1960- ja 1970-luvuilla tehdyt muutokset olivat periaatteellisesti merkittävimpiä. Kyseisten muutosten myötä mahdollisuudet toimivallan siirtämiseksi alemmille viranomaisille paranivat, valtion valvontaa kuntiin nähden supistettiin ja eri kuntamuotoja koskevia säännöksiä pyrittiin yhtenäistämään entisestään. (Asikainen ym. 1985, 346; Hannus ym., 6-7.) Kuntien tehtävämäärä kasvoi huomattavasti etenkin vuosina 1960-1980. Tehtävät ovat lisääntyneet senkin jälkeen, muttei niin suuressa mittakaavassa. Vain harvoja tehtäviä on poistettu kuntien vastuulta. (Heuru ym. 2001, 23.)

Vuonna 1976 säädetyssä kunnallislaisissa poistettiin kuntien väliset hallinnolliset erot. Erojen poistaminen oli ollut pitkän aikavälin tavoite. Kaikki kunnat olivat kuntia ja kaupunki jäi eräänlaiseksi arvonimeksi tietyille kunnille. (Asikainen 1985, 347.) Kauppala-nimitys poistui kokonaan. Uudella kunnallislaila pyrittiin muun muassa vahvistamaan kuntien itsehallinnollista asemaa sekä luottamushenkilöiden asemaa kunnallishallinnossa. (Hannus ym., 11.)



Vajaan kahdenkymmen vuoden aikana kunnallislakiin tehtiin paljon muutoksia. Muun muassa edellä mainitusta syystä oli perusteltua säätää uusi kuntalaki kuin lähteä tekemään lisää muutoksia kunnallislakiin. Uusi kuntalaki säädettiin vuonna 1995 ja on voimassa edelleen. Kuntalain säätämällä haettiin kunnallisen itsehallinnon vahvistamista edelleen. Kunnat vastaavat nykyään itse toimintansa ja taloutensa suunnittelusta. Kuntalaki mahdollistaa kuntien erilaiset ratkaisut kuntakohtaisten tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti. Kuntalain myötä kunnallishallinnon eri aloja säätelevä lainsäädäntö on väljentynyt ja vähentynyt. Kuntalain asema kunnallishallinnon yleislakina on vahvistunut. (Hannus ym. 2009, 20-21.)

Sähköisen hallinnon näkökulmasta merkittävä muutos kuntalakiin on tehty 19.12.2008, jolloin mahdollistettiin osallistuminen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen kunnallisten toimielinten kokouksiin (KuntaL 365/1995, 56 a §). Kuntalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on mahdollistaa kokouksiin osallistuminen videoneuvotteluyhteyden avulla ja poistaa vaikeista kulkuyhteyksistä tai matkoihin kuluva ajasta aiheutuvia esteitä kunnallisten toimielinten kokouksiin osallistumiselle, mikä on ollut ongelmana etenkin saaristossa ja Lapissa. Tavoitteena on myös lisätä kiinnostusta kunnallisten luottamustehtävien hoitamiseen ja edistää sitä kautta kunnallisen demokratian toimivuutta. Lisäksi esityksellä pyritään poistamaan esteitä sähköisten tiedonvälitystapojen laajemmalla hyödyntämiseltä kunnissa. Kokousten vuorovaikutteisuuden mahdollistamiseksi käytettävän teknisen yhteyden pitää mahdollistaa puhe- ja näköyhteys osallistujien välillä. Valtuuston kokousten julkisuuden on toteuduttava myös silloin kun käytetään teknisiä apuvälineitä kokoukseen osallistumisessa. Yksilön tietosuoja on turvattava videoneuvotteluyhteyksiä käytettäessä. (HE 146/2008.)

Kuntien toimintaympäristö on siinä määrin muuttunut 20 vuoden aikana, että vuonna 1995 voimaantullut kuntalaki on kokonaisuudistuksen alla. Uuden lain oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015, mutta sen voimaantulo on viivästynyt. Tarkoitus on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Kuntalaki olisi edelleen yleislaki, joka säätelee kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta. Uudistuksella tavoitellaan myös erityislainsäädännön tarpeen vähentämistä, mikä todennäköisesti yksinkertaistaisi hallinnollista toimintaa. (Valtiovarainministeriö 2014, 102-103.)

Uudessa kuntalaissa on huomioitu myös sähköisten toimintatapojen edistäminen etenkin osallistumisessa ja päätöksenteossa. Uusi kuntalaki mahdollistaa päätöksenteon varsinaisen kokouksen lisäksi sähköisessä kokouksessa tai sähköisesti ennen kokousta, mistä käytetään nimitystä sähköinen päätöksentekomenettely. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä asiat ratkaistaan tiettyyn määräaikaan mennessä. Päätöksenteko olisi silloin ajasta ja paikasta riippumatonta. Asia siirtyy kokouksessa käsiteltäväksi, jos yksikin toimielimen jäsen sitä vaatii tai jättää kantansa ilmoittamatta. Sähköisen kokouksen ja päätöksentekomenettelyn yhteydessä kunnan tulee huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, että salassa pidettävät tiedot eivät joudu ulkopuolisten halluun. Tämä edellyttää muun muassa suojattuja tietoliikenneyhteyksiä, jolloin osallistuminen kotikoneelta voi olla mahdotonta. Kokouksen ollessa julkinen, eli lähinnä valtuuston kokoukset, tulee yleisöllä olla mahdollisuus seurata kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Sähköisen kokouksen käyttämisen edellytyksenä on se, että kaikki osallistujat ovat keskenään tasavertaisessa asemassa näkö- ja ääniyhteyden suhteen. Uusi kuntalaki myös edellyttää kunnan ilmoitusten sekä eräiden muiden asiakirjojen julkaisemista tietoverkossa. (Valtiovainministeriö 2014, 216-217, 272, 274.) Tulevaisuus näyttää, kuinka sähköisten toimintatapojen mahdollistaminen muuttaa kunnallista päätöksentekoa. Oletettavaa on, että sähköisen kokouksen ja sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöönotto tuo omat ongelmansa. Puutteelliset tietoliikenneyhteydet etenkin haja-asutusalueilla asettavat myös omat haasteensa.

Lakien muuttamisen taustalla vaikuttaa tietty ideologia. Uudella julkisjohtamisella (New Public Management) on ollut suuri vaikutus suomalaisen julkishallinnon uudistamiseen (Lähdesmäki 2011, 75). Suomalaisen hallinnon merkittävimpiä muutoksia laitettiin alulle uuden julkisjohtamisen hengessä vuonna 1987 Harri Holkerin hallituksen toimesta. Hallinto koettiin silloin liian byrokraattiseksi ja konemaiseksi. Hallintoa haluttiin muuttaa joustavammaksi, tehokkaammaksi ja palvelukykyisemmäksi. Uudistukset koskivat myös kunnallishallintoa. Kunnallishallinnon kohdalla kritiikkiä osoitettiin jäykkää valtionosuusjärjestelmää sekä heikkoa palvelualttiutta kohtaan. Byrokratian purkamisen ja palvelualttiuden kohottamisen lisäksi kunnallishallinnolta vaadittiin myös kilpailun lisäämistä. Muualla maailmassa uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti eri toimintoja yksityistettiin, ulkoistettiin ja uudelleenorganisoitiin varsin nopeasti, mutta Suomen kunnallishallinnossa muutokset tapahtuivat hitaammin ja painottuivat eri tavoin. Suomessa painopiste oli kunnallisen itsehallinnon vahvistamisessa sekä sääntelyn purkamisessa. Näitä päämääriä tavoiteltiin muun muassa vapaakuntakokeilulla sekä kuntalain, valtionosuusjärjestelmän ja aluehallinnon uudistamisilla. 1990-luvun uudistukset olivat johdonmukaisia ja pohjautuivat selkeään käsitykseen kunnasta. (Haveri 2011, 136-138.)

2000-luvulla uudistusten linjakkuus on kadonnut. Uudistuksissa on havaittavissa erisuuntaisia piirteitä. Osa uudistuksista on edelleen uuden julkisjohtamisen oppien mukaisia. Yksityistämisiä ja ulkoistamisia on viety yhä pidemmälle. Toisaalta on myös nähty palaamista vanhaan julkisjohtamiseen hierarkian kasvattamisen myötä. Valtio on puuttumassa kunnalliseen itsehallintoon kuntauudistuksen kautta. Kolmantena muutostrendinä on hallintaan kuuluvien toimintatapojen käyttäminen. Verkostojen syntymistä ja kehittymistä on pyritty edesauttamaan informaatio- ja resurssiohjauksella. (Haveri 2011, 138-139.)

### 3.1.2 Kunnallishallinnon nykytila ja tulevaisuus

Pakollisia kunnan toimielimiä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta sekä vaalien järjestämiseen tarkoitetut vaalilautakunnat ja –toimikunnat (KuntaL 365/1995, 17 §; VL 714/1998, 13 §, 17 §). Kunnanvaltuusto voi myös asettaa lautakuntia pysyväisluontoisia tehtäviä hoitamaan sekä johtokuntia liikelaitoksen, muun laitoksen tai tehtävän hoitamista varten. (KuntaL 365/1995, 17 §.)

Kunnanvaltuusto vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta. Kunnanvaltuusto valitaan joka neljäs vuosi käytävillä kunnallisvaaleilla. (KuntaL 365/1995, 9 §, 13 §.) Kunnanvaltuuston strategista johtoasemaa puoltaa lainsäädäntö. Kuntalain 1 §:ssä säädetään, että kunnan asukkaiden valitsema kunnanvaltuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Kuntalain 13 §:ssä säädetään puolestaan valtuuston tehtävistä. (KuntaL 365/1995, 1 §, 13 §.) Kuntalain voimaantulon 1.7.1995 myötä kunnanvaltuuston tehtävistä karsittiin rutiiniluontoiset tehtävät muiden toimielinten ja viranhaltijoiden hoidettavaksi. Esimerkiksi talousarvion yksityiskohtaisuutta pienennettiin, jotta talousarvion käsittely ei veisi kohtuuttomasti valtuuston käsittelyaikaa. Tarkoituksena oli antaa siten tilaa strategisten linjausten teolle. Toimenpiteillä ei kuitenkaan ole ollut toivottuja vaikutuksia. (Ruostesaari & Holttinen 2001, 40, 43.)

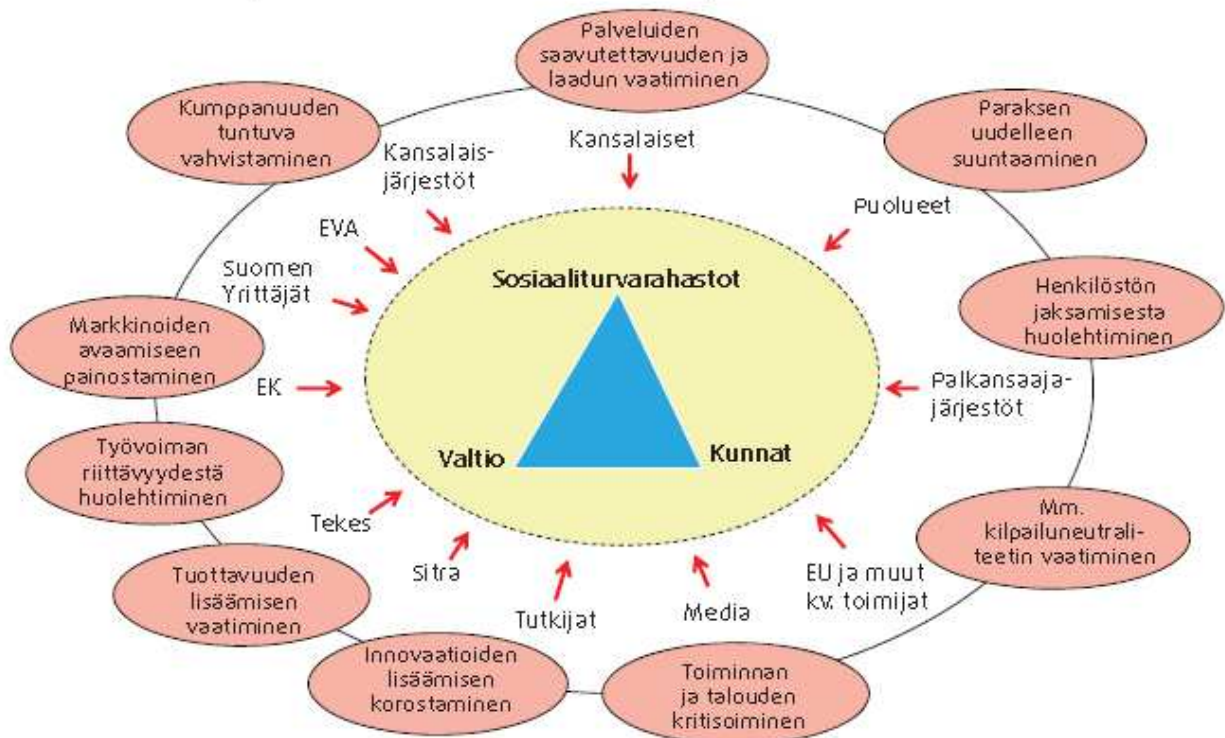
Kunnanhallituksen vastuulla on kunnan hallinto ja taloudenhoito. Kunnanhallitus vastaa myös valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa kunnan etuja ja edustaa kuntaa sekä käyttää kunnan puhevaltaa. (KuntaL 365/1995, 23 §.) Kunnanhallitus on strategisen johtamisen kannalta toinen merkittävä taho kunnanvaltuuston ohella. Kunnanhallitus kuuluu kunnan konsernijohtoon, mikä nostaa kunnanhallituksen merkitystä, koska kunnat ovat siirtäneet palveluitaan yhtiöidensä hoidettavaksi.

Suomen Kuntaliitto on antanut suosituksen hyvästä hallitustyöskentelystä vuonna 2009. Suosituksen mukaan kunnanvaltuuston ohella kunnanhallituksen tulisi siirtyä entistä enemmän toimimaan strategisesti. Hallituksen tulisi varmistaa, että valtuustolla on tarpeeksi mahdollisuuksia strategiatyöhön. Myös kunnanhallituksessa käsiteltävien asioiden tulisi olla strategisia, eikä niinkään operationaalisen tason asioita. Kunnanhallituksen jäsenten pitäisi pystyä strategiseen ajatteluun sekä osallistua aktiivisesti strategiaprosesseihin. (KuntaL 365/1995, 23 §, 25 a §; Kurikka & Majoinen 2009, 4-5.)

Kuntasektori kuten muukin julkinen sektori on kohtaamassa suuria muutoksia, jotka aiheutuvat muun muassa julkisen talouden huonosta tilasta, väestön ikääntymisestä ja polarisaatiokehityksestä. Julkista taloutta piinaa kestävyysvaje. Väestön ikääntyminen aiheuttaa ongelmia ainakin kahdella tapaa. Ensinnäkin väestön ikääntyminen aiheuttaa työvoimapulaa. Toiseksi väestön ikääntyminen lisää etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. Polarisaatiokehitys näkyy väestön kaupungistumisena. Kaupungit kasvavat ja maaseutu tyhjenee aiheuttaen ongelmia sekä kaupungeissa että maaseudulla. Muutospaineet koskevat koko kuntakenttää, mutta eri kunnat kohtaavat erilaisia ongelmia. (Kolehmainen 2011, 113-114, 123.)

Kuntien kehittämissuunnasta on useita eri näkemyksiä. Omat näkemykset on niin kuntalaisilla, tutkijoilla kuin elinkeinoelämälläkin, ja lukuisilla muilla tahoilla (kuvio 3). Näkemykset vaihtelevat nykyjärjestelmän turvaamisesta täydelliseen remonttiin. (Kolehmainen 2011, 114.)

### Julkinen sektori kovien ulkoisten paineiden kohteena



Kuvio 3. Julkinen hallinto ja talous arvioinnin kohteena; eri toimijatahot muutosvaatimusten esittäjinä ja tulkkeina (Kolehmainen 2011, 115)

Kuntajärjestelmän kehittämisessä on valittavana kolme eri vaihtoehtoa. Ensinnäkin kehittäminen voidaan tehdä kokonaisuudistuksena. Toinen vaihtoehto on hajakeskitetty uudistus, jossa valtio asettaa raamit, joiden puitteissa haetaan kullekin alueelle sopivat ratkaisut. Kolmas vaihtoehto on kuntavetoinen uudistus, jossa kunnat itse löytäisivät parhaat ratkaisut järjestelmän uudistamiseen. (Kolehmainen 2011, 120.) Uusi kuntajärjestelmä tulisi rakentaa kunnallisen itsehallinnon periaatteiden pohjalta. Näitä periaatteita ovat:

- 1) kuntalaisten oikeus valita ylin päättävä elin
- 2) valtuuston yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista
- 3) verotusoikeus, joka mahdollistaa kunnan itsenäisen taloudellisen päätösvallan
- 4) kunnan erillisuus valtiosta, ja kunnan toimielinten riippumattomuus valtion toimielimistä

Itsehallinnon kriteerien toteutuminen tarkoittaa Suomen Kuntaliiton mukaan muun muassa toimivaa kansanvaltaista demokratiaa ja vaikuttavaa edustuksellista päätöksentekoa vahvan oman talouden ohella. Kuntaliitto on myös todennut, että peruskunnat tulisi rakentaa asiointi- ja työ- sākäyntialueiden pohjalle. Kehitys on kuitenkin johtanut siihen, että osa kunnista on jäänyt tai

jäämässä edellä mainittujen alueiden ulkopuolelle. (Ks. Kolehmainen 2011, 120-121.) Kuntajaon pohjautuminen asiointi- ja työssäkäyntialueisiin edellyttää kuntaliitoksia.

Julkisen sektorin kohdatessa yhä haastavampia ongelmia on keskustelu kunta- ja palvelurakenteiden muuttamisesta yltynyt. Valtioneuvosto käynnisti vuonna 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Hankkeen toteuttamista ohjaava laki eli laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta tuli voimaan helmikuussa 2007. (Suomen Kuntaliitto b.) Lain tarkoituksena oli luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle, jonka tarkoituksena puolestaan oli muun muassa kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Myös tuottavuuden parantaminen on ollut uudistuksen tavoitteena. Lain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007, 1 §.)

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keinot säädettiin lain 4 §:ssä. Kuntarakennetta vahvistettiin yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin kuntajakolain säännösten mukaisesti. Palvelurakenteita puolestaan vahvistettiin kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuottavuutta parannettiin tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta oli voimassa 31.12.2012 asti (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007, 15 §). Lain voimassaoloaikana kuntien määrä on vähentynyt 416:sta 320:en (Suomen Kuntaliitto c). Kuntakenttään on odotettavissa suuria muutoksia edellä mainitun lain voimassaolon päättymisen jälkeenkin. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan koko maassa toteutetaan kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne (Valtiovarainministeriö 2012 a). Kuntuudistus on mukana myös pääministeri Alexander Stubbin hallituksen hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2014). Kuntuudistukseen kuuluvat kuntarakenneuudistus, rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien tehtävien arviointi. Näiden kaikkien tulee tukea toisiaan ja varmistaa tulevaisuuden kannalta riittävän vahvat ja elinvoimaiset kunnat. Kuntuudistuksen keskiössä olevan kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa paikallista demokratiaa. Kuntuudistuksen suunniteltiin etenevän siten, että vuonna 2013 tehtäisiin kuntajakoselvityksiä sekä kuntien yhdistymispäätöksiä. Vuonna 2014 valmisteltaisiin uusia kuntia ja vuosina 2015-2017 toteutettaisiin uusia kuntia.

Kaikkien kuntien oli tehtävä kuntajakoselvitykset ja niihin liittyvät päätökset 1.4.2014 mennessä. Hallituksen tavoitteena on, että kuntien yhdistymiset tapahtuisivat viimeistään vuoden 2017 alkuun mennessä. Kuntia kannustetaan kuntaliitosselvitysten tekemiseen yhdistymisavustuksilla, joita maksetaan vuosien 2014-2017 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Lisäksi kuntajakomuutoksesta johtuvia valtionosuuksien menetyksiä korvattaisiin tiettyjen edellytysten täytyessä yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina 2019 loppuun saakka. (Valtiovarainministeriö 2012 b.)

Kuntauudistus ei ole edennyt suunnitellusti, ja se on kohdannut suurta vastustusta kunnissa. Kuntauudistuksen valmisteluprosessin aikana kuntauudistuksen tavoitteet ovat eläneet ja kuntauudistuksen kokonaiskuva on hämärtynt. Valmisteluprosessissa ei ole ollut selkeää suuntaa. Ongelmia on ollut muun muassa poliittisessa päätöksenteossa sekä kuntien mukaan ottamisessa valmisteluprosessiin. Kunnat ovatkin kokeneet, että uudistuksen toteutustapa on ollut määräilevä. On mahdollista, että kuntauudistuksesta on ollut enemmän haittaa kuin hyötyä, koska kuntien omaehtoinen kehittäminen on hidastunut ja kuntien yhteistyöhalukkuus vähentynyt. Kuntien halukkuus pysyä itsenäisinä on puolestaan kasvanut. (Stenvall & Syväjärvi & Vakkala & Virtanen & Kuoppala 2015, 8-9.)

Arto Haveri ja Jenni Airaksinen (2011, 58-59) eivät täysin tyrmää kuntaliitoksia. Kuntaliitoksilla voidaan vahvistaa paikallista itsehallintoa, jos liitoksen myötä uuden kunnan mahdollisuudet toimia kuntalaisten hyväksi paranevat ja liikkumavara lisääntyy. Heidänkään mielestään kuntaliitoksilla ei kannata yrittää parantaa epätasapainossa olevaa kunnan palvelurakennetta vaan järkevämpi vaihtoehto on muuttaa palvelurakenne tarpeen mukaiseksi. Aimo Ryytänen (2012, 55) mielestä kuntarakenteen perusteellinen muuttaminen ei ole tarpeellista. Hänen mielestään Suomen julkinen hallinto on kehittynyt entisestä hierarkkisesta hallinnosta yhteistoiminnalliseen ja palvelemaan hallintoon informaatioteknologian nopean kehittymisen ansiosta. Informaatioteknologia on mahdollistanut alueperusteisten toimivaltarajojen ylittämisen. Ryytänen näkee, että sen johdosta kunnat voisivat tehdä yhteistyötä ilman kuntarakenneuudistustakin. (Ryytänen 2012, 55.) Arto Haveri ja Jari Stenvall ovat hieman eri mieltä yhteistyön onnistumisesta palvelujen tuottamisessa. He eivät usko, että verkostomaisilla ja vapaaehtoisilla ratkaisuilla pystytään luomaan kestäviä palveluratkaisuja vaan ennen pitkään kuntaliitokset tulevat ajankohtaiseksi tai sitten kunta palaa tuottamaan palvelut peruskuntana (Haveri & Stenvall 2009, 234). Kuntien välistä yhteistyötä ei kuitenkaan voi täysin unohtaa. Yhteistyö on tärkeää esimerkiksi maankäytön

ja liikenteen suunnittelussa. Myös kilpailuttamisosaamista tulee kunnissa kehittää. Kunnanosa-hallintojen merkitys myös kasvaa kuntakoon kasvaessa. (Kolehmainen 2011, 122.)

Miten kuntauudistus vaikuttaa luottamushenkilöihin ja heidän toimintaansa? Todennäköistä on ainakin se, että luottamushenkilöiden määrä vähenee. Toisaalta luottamushenkilöiden luottamus-toimien hoitamiseen käyttämä aika kasvaa edelleen. Sandbergin (2012, 8) mukaan luottamus-henkilötyöhön käytetty aika on kasvanut huomattavasti 2000-luvulla. Ajankäyttövaatimusten ohella kunnallisen päätöksenteon kasvava kompleksisuus asettavat haasteita perinteiselle, vapaa-ehtoistyöhön perustuvalla luottamushenkilötoiminnalle.

Heuru, Mennola ja Ryyänen (2001, 52) eivät vaadi pelkästään kunnan muutosta vaan myös kunnan jäsenten on muututtava. Kunnan jäsenet tuntuvat unohtaneen, että kunnan jäsenellä on myös velvollisuuksia oikeuksien ohella. Eräänä syynä tähän Heuru ym. näkevät kunnan jäsenen asiakasroolin korostumisen. He peräänkuuluttavat kunnan jäsenten vapaaehtoista sitoutumista, jota ilman mikään yhteisö ei voi toimia. Yhtenä sitoutumisen muotona voidaan pitää luottamus-tehtävissä toimimista. Kiinnostus luottamustehtävissä toimimista kohtaan on vähentynyt selvästi myös kunnissa. (Heuru ym. 2001, 53-54.)

### 3.2 Valtuutettu luottamushenkilönä

Valtuutetut valitaan joka neljäs vuosi pidettävissä kunnallisvaaleissa. Aikaisemmin vaalit on pidetty lokakuussa, mutta uudessa kuntalaissa vaalien ajankohtaa ollaan siirtämässä huhtikuu-hun. Samoin valtuutettujen lukumäärän määräytymiseen on tulossa muutoksia. Nykyisin luku-määrä määräytyy suoraan kunnan väkiluvun perusteella, mutta tulevaisuudessa valtuusto saanee päättää lukumäärästä tiettyjen laissa olevien rajojen puitteissa. Valtuutettujen vähimmäisluku-määrä on pienenevässä verrattuna tämän hetkiseen tilanteeseen. Tätä muutosta on hallituksen esityksessä perusteltu muun muassa valtuuston tosiasiallisen päätöksentekokyvyn parantamisella sekä luottamustoimien hoitamiseen tarvittavan asiantuntemuksen ja ajankäytön vaatimusten kas-vulla. Valtuuston koon pienentyessä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia voidaan parantaa esi-merkiksi alueellisilla toimielimillä tai käyttäjädemokratialla. Valtuuston kokoa voidaan myös kasvattaa. Jos kunnassa on päätetty, että lautakuntien jäsenten on oltava valtuutettuja, saattaa kooltaan isompi valtuusto olla paikallaan. (KuntaL 365/1995, 10 §; HE 268/2014.)



Valtuustoon valittavan on täytettävä yleiset sekä valtuustoon valittavan vaalikelpoisuusehdot. Yleisten vaalikelpoisuusehtojen mukaan vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on, ja jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa vaalivuonna, ja joka ei ole vajaavaltainen. Valtuustoon ei voi valita eräitä kunnan ja kuntakonsernin työntekijäryhmiä eikä kuntien valvontaa suorittavaa valtion virkamiestä. Ehdokkaaksi asettaminen edellyttää henkilön kirjallista suostumusta. (KuntaL 365/1995, 33 §, 34 §.)

### 3.3 Sähköinen hallinto kunnissa

Tieto- ja viestintäteknologia saapui kunnallishallintoon 1960-luvulla, josta alkoi hallinnon tietokoneistamisen aikakausi. Merkittävä muutos tapahtui 1990-luvulla Internetin yleistyttyä. Yleistymisestä huolimatta viimeinen kunta avasi Internet-sivunsa vasta vuonna 2004. Tieto- ja viestintäteknologian käyttöönottoa kuntasektorilla hidastavat etenkin henkilöstöressurssien vähyys, taloudellinen niukkuus, tieto- ja viestintäteknologian irrallisuus kokonaisuussuunnittelusta sekä johtotason henkilöiden heikko sitoutuneisuus. (Anttiroiko 2011, 174-175.) Tuskin nämä ongelmat ovat tuntemattomia yksityiselläkään sektorilla.

Anttiroiko (2011) on pohtinut tieto- ja viestintäteknologian vaikutuksia kuntien itsehallintoon. Hänen mielestään teknologinen kehitys ei suoranaisesti määritä esimerkiksi itsehallinnon laajuutta vaan ”näyttäytyy välineellisenä ulottuvuutena niissä prosesseissa, joissa itsehallintokäsitykset ja –käytännöt muotoutuvat.” Teknologia muuttaa kuntien käytäntöjä, ja sitä kautta teknologialakin on vaikutusta itsehallintoon. Taloustutkimuksen tekemän tutkimuksen mukaan (ks. Anttiroiko 2011, 174) kuntien edustajat odottavat tieto- ja viestintäteknologian etenkin helpottavan viranomaisessa asiointia, lisäävän toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä säästävän asiakkaiden kustannuksia ja aikaa. Avoimuuden lisääntymisellä, seutuyhteistyön tiivistymisellä sekä asukkaiden parantuneella mahdollisuudella vaikuttaa asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon on olennainen vaikutus kuntien itsehallintoon. Äänestäminen ja kansalaisvaikuttaminen sekä valtuusto- ja hallitustyöskentely ovat itsehallinnon toteuttamisen ydinprosesseja kunnan hallinto- ja palveluorganisaation näkökulmasta katsottuna. Edellä mainittuihin prosesseihin teknologian kehittymisellä on ollut vaikutusta, mutta kehitys on näkynyt lähinnä vain tiedottamisen ja viestinnän tehostumisena. (Anttiroiko 2011, 174-175.)

Anttiroikon (2011, 176) mukaan tieto- ja viestintäteknologian kunnallista itsehallintoa muuttavia vaikutusprosesseja on tunnistettu kolmella eri tasolla. Globaalit prosessit muuttavat kunnallista

itsehallintoa makrotasolla, eli tässä tapauksessa yhteiskuntarakenteiden tasolla. Teknologian rooli globaaleissa prosesseissa on sekä globaalin viestinnän että vuorovaikutuksen parantaminen. Ydinkysymyksenä Anttiroiko pitää sitä, miten globalisaatio ehdollistaa paikallisia olosuhteita ja sitä kautta myös kunnallista itsehallintoa. Mesotasolla (instituutiotasolla) kuntien itsehallintoon vaikuttavat hallintaprosessit. Ydinkysymyksenä tällä tasolla puolestaan on yksinkertaisesti se, että miten hallintasuhteiden muutos vaikuttaa kuntien itsehallintoon. Perinteisen itsehallinnon lisäksi on kehittymässä verkosto- ja markkinaehtoisia muotoja. Teknologian rooli näkyy mesotasolla sähköisessä hallinnassa ja verkostoitumisessa. Alimmat mikrotason prosessit tapahtuvat yhteisö- ja toimijatasolla. Tällä tasolla ydinkysymyksenä on, miten ”yhteisöllisten prosessien ja sosiaalisen toiminnan kehitys heijastuu kuntien itsehallintoon.” Teknologia näyttäytyy yhteisöverkoissa ja sosiaalisessa mediassa. Uusyhteisöllisyys, omaehtoistuminen, vertaistuki ja oman avun korostuminen voivat vaikuttaa kunnalliseen itsehallintoon yhteisötasolla.

On havaittavissa kolme teknologista kehitystrendiä, jotka muuttavat kansalaisten suhdetta hallintoon. Näitä trendejä ovat sosiaalinen media, jokapaikan teknologiat (ubiquitous technology) ja avoin lähdekoodi. Sosiaalinen media on noussut merkittäväksi puheenaiheeksi 2000-luvulla myös silloin kun puhutaan kuntien suhteesta tietö- ja viestintäteknologiaan. Sosiaalisen median rinnalla puhutaan myös Web 2.0:sta, joiden pohjalta on kehitetty Kunta 2.0 kehittämiskonsepti. Tämän konseptin avulla pyritään hallinnon ja yhdyskunnan prosesseja yhdistämään. Tavoitteena on siten luoda hallinnosta ihmisten omaa hallintoa sekä yhteisöllisyyttä ja identiteettejä tukeva elementti. Tämä vaatii kuitenkin hallintokulttuurin muutosta. Tieto muuttuu entistä helpommin jaettavaksi ehkäisten tiedon käyttöä vallan välineenä. Vaikka sosiaalinen media on uusi ilmiö, on sen myötä noussut esiin perinteiset kysymykset demokraattisuudesta, tasa-arvoisesta vaikuttamisesta, päätöstaakan kasvamisesta sekä päätöksenteon laadusta. (Anttiroiko 2011, 178-180.)

Myös kunnissa ollaan siirtymässä avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käyttöön. Prosessi on kuitenkin hidasta useastakin eri syystä. Näitä syitä ovat muun muassa riippuvuus ohjelmistotoimittajista, henkilöstöressurssien ja osaamiseen puutteet sekä järjestelmien integrointiin liittyvät ongelmat. Avoimuus, demokraattisuus, luovuus ja innovatiivisuus ovat avoimen lähdekoodin kuntaan liittyviä ominaisuuksia. (Anttiroiko 2011, 181-182.) Vuonna 2013 tehdyn kuntien tietotekniikkakartoituksen mukaan avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käyttö lisääntyy tasaisesti, mutta voimakasta kasvua ei ole tapahtunut. Avoimen lähdekoodin ohjelmistoja käytetään etenkin sovel-luspalvelimissa, koulujen opetusikäytössä, Internet-palvelimissa ja tietokantaohjelmissa. Lisenssimaksuissa säästyneet eurot saattavat kuitenkin kulua palveluiden ostoon tai lisähenkilöstön

palkkaamiseen. Niiden vastapainoina ovat organisaation käyttöön paremmin soveltuvat tuotteet ja palvelut. (Kettunen & Jalava 2014, 29-30.)

Kolmas trendi liittyy jokapaikan eli ubiikin teknologian kehittymiseen. Jokapaikan teknologia toimii käyttäjän ehdoilla ja on ympäristöön sulautettu. Kyseistä teknologiaa on pyritty hyödyntämään useissa u-kaupunkihankkeissa. Ensimmäisissä hankkeissa kaupungit rakensivat laajakais-tayhteyksiä ja langattomia verkkoja. Suomessa edelläkävijänä u-kaupunkihankkeissa on ollut Oulu. Myös Tampereella ja Helsingissä on ollut samansuuntaisia hankkeita. On olemassa vasta vähän tutkimuksia siitä, miten ubiikkisuus vaikuttaa kunnallisiin prosesseihin. Selvää on kuitenkin se, että kuntien toimintaympäristöt tulevat muuttumaan ubiikkisuuden myötä. Myös kuntien viestintä ja palvelujen jakelu tulevat muuttumaan. Demokratian toteutumista voidaan edesauttaa jokapaikan teknologioilla esimerkiksi mobiilin äänestämisen avulla. Jokapaikan teknologioihin, ja niiden hyödyntämiseen liittyy useita kysymyksiä, joista merkittävimmät ovat tietosuojan, itsemääräämisoikeuteen ja vapauteen liittyvät kysymykset. (Anttiroiko 2011, 182-183.)

Voutilainen (2011, 1) puolestaan näkee, ettei kuntien sisäisessä hallinnossa hyödynnetä täysimääräisesti sähköisen toimintaympäristön tarjoamia mahdollisuuksia. Parhaiten niitä hyödynnetään henkilöstö- ja taloushallinnossa. Kuntaliitosten myötä kuntien alueellinen koko tulee kasvamaan, jolloin on entistä tärkeämpää huolehtia kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksista ja tiedon saannin turvaamisesta sähköisiä menetelmiä hyödyntämällä. Tällä hetkellä on huomattavia eroja eri kuntien välillä siinä, miten ne tarjoavat sähköisiä palveluita kuntalaisille. Sähköiset menetelmät pitää tuoda myös osaksi toimielinten toimintaa ja päätöksentekoa niiden tehokkuuden turvaamiseksi. Voutilaisen näkemyksiä vahvistaa kuntien tietotekniikkakartoitus vuodelta 2013. Kartoituksen perusteella kolme toimialaa erottui kysyttäessä, millä toimialalla on palveluja sähköistetty hyvin. Nämä toimialat olivat kirjasto, hallinto sekä opetus ja koulutus. Viimeiseksi jäivät puolestaan liikenne, kulttuuri ja ympäristö. Huomion arvoinen seikka on se, että palveluita oli sähköistetty hyvin niillä toimialoilla, jotka olivat kokonaan tai lähes kokonaan kunnan omassa tai julkisen sektorin hallinnassa. (Kettunen & Jalava 2014, 49-50.)

Voutilainen (2011, 40-46) on myös visioinut, minkälainen kunnan sähköinen hallinto olisi vuonna 2020. Hän lähestyy visiota kolmesta eri lähtökohdasta: kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, ajasta ja paikasta riippumaton päätöksenteko sekä rakenteinen asian ja asiakirjojen hallinta. Kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia parannettaisiin esimerkiksi sähköisen kuntalaisaloitteen avulla. Jokaisessa kunnassa asukkailla olisi mahdollisuus tehdä aloi-

te sähköisesti. Tietyissä aloitteissa sen voisi tehdä valtakunnallisen kuntalaisaloitepalvelun avulla. Kansanäänestyksiä järjestettäisiin pääsääntöisesti tietoverkon välityksellä. Kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksia parannettaisiin myös sähköisten kanavien kautta tapahtuvalla tiedottamisella. Kunnallisten toimielinten esityslistat julkistettaisiin muutama päivä ennen kokousta ja kuntalaisilla olisi mahdollisuus kommentoida päätettävänä olevia asioita. Kuntalaisilla olisi myös suora yhteys luottamushenkilöihin palaute- ja kommentointikanavan kautta. Muiden toimielimien paitsi valtuuston päätöksenteko voisi olla melkein kokouksetonta eli ajasta ja paikasta riippumatonta. Esittelijä veisi asian sähköiselle esityslistalle, minkä jälkeen luottamushenkilöllä olisi viikko aikaa ilmaista oma kantansa asiaan. Kun asia on käsitelty, ilmestyisi päätös kunnan verkkosivuille riippuen asian julkisuudesta. Asiakirjojen hallinnan on myös muututtava sähköiseksi, jotta ajasta ja paikasta riippumaton päätöksenteko olisi mahdollista. Asiakirjat arkistoidaan vain sähköisessä muodossa. Toimielinten asiakirjojen hallinta jakautui kahteen osaan. Ennen asian käsittelyä siihen kuuluvat tiedot olisivat esityslistalla. Käsittelyn jälkeen asia siihen liittyvine asiakirjoineen siirtyisi jatkuvaan asialistaan, jossa olisi kaikki toimielimen käsittelemät asiat. Sekä esityslista että asialista olisivat nähtävillä kunnan sivuilla.

Osa Voutilaisen visioimista asioista on jo tapahtunut. Kuntalaisaloite.fi –verkkopalvelu on otettu käyttöön syyskuussa 2013. Sen kautta voi tehdä verkkopalvelussa mukana oleville kunnille kuntalaisaloitteita sekä kannattaa ja seurata muiden tekemiä aloitteita. (kuntalaisaloite.fi). Edellä tässä tutkielmassa on mainittu uuden kuntalain mahdollistamat sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely, jotka ovat lähellä Voutilaisen visioimaa ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa.

Vuonna 2013 kuntien tietotekniikkamenot olivat noin 830 miljoonaa euroa. Summasta tosin puuttuvat muun muassa kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ja liikelaitosten tietotekniikkamenot. Nousua vuodesta 2010 on vain neljä miljoonaa euroa. Yleinen kustannuskehitys huomioiden voidaan sanoa, että kuntien tietotekniikkamenot ovat pienentyneet. (Kettunen & Jalava 2014, 3.) Edellä mainittu on hieman yllättävää. Vallitseva käsitys tuntuu olevan, että tietotekniikkaan menee aina vaan enemmän rahaa. Tietotekniikkamenojen pienentymiseen tuskin on yhtä selittävää tekijää vaan asia on monen pienen tekijän summa. Osatekijänä voivat olla esimerkiksi kuntaliitokset sekä kuntatalouteen kohdistuvat säästöpainet.

Resurssien ja osaamisen puuttumista pidetään kunnissa suurimpina tietohallinnon kehittymistä hidastavina tekijöinä. Myös tietohallinnon asema organisaatiossa nähdään ongelmana. Tietohal-

linto ei ole kaikkialla saavuttanut strategisen tason asemaa vaan nähdään edelleen tukipalveluna ja tietotekniikan ylläpitäjänä. Epävarmuus tulevasta hidastaa sekin kehittämistä. (Kettunen & Jalava 2014, 54.)

Kuntien omistamista tietotekniikkalaitteista vain kaksi prosenttia on luottamushenkilöiden käytössä. Lähes neljäkymmentä prosenttia kunnista aikoo hankkia valtuutettujen käyttöön tietokoneita tai mobiililaitteita. Kokousasiakirjat toimitetaan jo varsin yleisesti sähköisesti luottamushenkilöille intranetin tai sähköpostin välityksellä. Kokouksiin osallistuminen videoneuvotteluyhteyden avulla on edelleen harvinaista vaikka kuntalaki on siihen antanut mahdollisuuden jo usean vuoden ajan. Mahdollisuutta on hyödynnetty lähinnä alle kahden tuhannen asukkaan kunnissa. (Kettunen & Jalava 2014, 25, 42-44.)

Luku kolme käsitteli kunnallista hallintojärjestelmää, valtuutettua luottamushenkilönä sekä sähköistä hallintoa kunnissa. Kunnallinen hallintojärjestelmä on muotoutunut vuosisatojen kuluessa. Kirkollisilla toimijoilla on ollut merkittävä vaikutus kunnallishallinnon kehittymiseen. Valtuusto on ollut pakollinen kunnan toimielin vuodesta 1917. Vuonna 1976 tapahtui merkittävä muutos, koska silloin poistettiin kuntien hallinnolliset erot. Kaikki kunnat olivat kuntia. Tällä hetkellä voimassaoleva kuntalaki tuli voimaan vuonna 1995. Kuntalaki on nyt uudistettu ja se tulee voimaan vuonna 2015. Uudessa kuntalaissa on muun muassa parannettu sähköisen hallinnon edellytyksiä sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntien toimintaympäristön muuttuessa myös kuntien olisi muututtava. Kuntien kehittämissuunnasta on kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Kuntien itsehallintoa ja kuntahallintoa pidetään kuitenkin edelleen tärkeänä. Kuntien itsehallintoa on koetellut viime vuosina käynnistetyt mittavat uudistukset. Kunnissa ei täysin hyödynnetä sähköisen hallinnon tarjoamia mahdollisuuksia. Pisimmällä hyödyntäminen on talous- ja henkilöstöhallinnossa.

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 4.1 Laadullinen tutkimus

Usein tutkimukset jaotellaan kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin tutkimuksiin, mutta todellisuudessa tutkimuksissa usein sovelletaan sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä (Alasuutari 2011, 32). Eskola ja Suoranta (1998, 14) pitävät tärkeämpänä laadukkaan tutkimuksen tekemistä ongelmaan sopivilla menetelmillä kuin kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen vastakkainasettelua.

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään selvittämään tutkittavien näkemys tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Tutkittavien valinnassa ei ole tarkoituksenmukaista käyttää kvantitatiiviselle tutkimukselle tyypillistä satunnaisotantaa vaan tutkittavien valinnassa tulee huomioida se, että tutkittavien kautta tutkittavaan ilmiöön pääsee perehtymään mahdollisimman syvällisesti. (Kiviniemi 2001, 68.) Tutkittavien valinnassa tulee käyttää harkintaa. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohteena on yleensä pieni määrä tapauksia, joihin pyritään perehtymään perusteellisesti. (Eskola & Suoranta 1998, 18.)

Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä analyysin aineistolähtöisyys eli teoria rakennetaan aineistosta lähtien. Aineistolähtöistä analyysia tulee käyttää etenkin silloin kun halutaan saada selville perustietoa jonkin ilmiön olemuksesta. Tyypillistä laadulliselle tutkimukselle on myös hypoteesittomuus, joka tarkoittaa laadullisessa tutkimuksessa sitä, ettei tutkijalla ole tiukkoja ennakko-oletuksia tutkimuskohteesta ja tutkimuksen tuloksista. Tietenkään tutkija ei voi olla täysin ilman ennakkokäsityksiä, mutta ne eivät saa ohjata tutkimuksen tekoa. (Eskola & Suoranta 1998, 19.)

Tämä tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimusotteeksi valittiin laadullinen tutkimus, koska sen avulla tutkimusongelman selvittäminen ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen olisi paremmin saavutettavissa kuin kvantitatiivisella otteella. Sähköinen hallinto on laaja ja monitahoinen kokonaisuus, joten esimerkiksi kyselylomakkeen laatiminen olisi ollut erittäin työlästä, ja tuskin sen avulla olisi edes saavutettu tutkimuksen päämääriä. Tutkimuksen alussa ei myös ollut selvää hypoteesia, jota testata, joten laadullisen tutkimusotteen valinta oli perusteltua myös sen takia.

## 4.2 Teemahaastattelu aineiston keruumenetelmänä

Tutkielman empiirinen aineisto kerättiin teemahaastatteluina. Teemahaastattelu on yksi haastattelun muodoista. Haastattelu sopii sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen tutkimuksen aineiston keruumenetelmäksi. Haastattelun käyttöä puoltavat useat edut. Haastattelu on joustava menetelmä. Haastattelija voi toistaa kysymyksensä ja oikaista väärinymmärryksiä. Haastattelija voi myös esittää kysymyksensä haluamassaan järjestyksessä. Haastattelija voi myös havainnoida vastaajaa ja saada siitä arvokasta tietoa. Kun haastattelusta sovitaan henkilökohtaisesti, niin harvoin siitä kieltäydytään. Postikysely taas jätetään usein täyttämättä. Haastattelun etu on myös se, että tutkija voi valita tutkimuksen kannalta olennaiset haastateltavat. Haastattelun huonoina puolina ovat muun muassa sen kalleus ja se, että haastattelujen tekeminen vie paljon aikaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72-74.) Haastattelun käytössä ongelmaksi voi muodostua se, että miten tutkija pystyy suojaamaan haastateltavan henkilöllisyyden, mutta samalla raportoimaan rehellisesti (Syrjälä & Ahonen & Syrjäläinen & Saari 1995, 88).

Haastattelulajeja teemahaastattelun ohella ovat lomakehaastattelu ja syvähaastattelu. Ero näiden muotojen välillä perustuu kyselyn ja tutkimuksen toteutuksen strukturoinnin asteeseen. Niillä pystytään tutkimaan erilaisia ilmiöitä ja hankkimaan vastauksia erilaisiin ongelmiin. Lomakehaastattelua käytetään kvantitatiivisissa tutkimuksissa, mutta se saattaa tietyissä tapauksissa soveltua myös kvalitatiivisiin tutkimuksiin. Lomakehaastattelun avulla kerätty tieto on helppo kvantifioida ja siten voidaan testata hypoteeseja. Lomakehaastattelussa kysymysten järjestys on annettu. Haastateltavia on yleensä paljon. Syvähaastattelu on lomakehaastattelun vastakohta. Se on täysin avoin, mutta keskustelun on kuitenkin liityttävä tutkittavaan ilmiöön. Haastateltavien määrä on pieni, joskus riittää jopa yksi ainoa haastateltava. Teemahaastattelu sijoittuu näiden kahden haastattelumuodon välimaastoon (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74-76). Koska teemahaastattelua on käytetty tässä tutkimuksessa aineiston keruumenetelmänä, siitä enemmän seuraavaksi.

Teemahaastattelusta käytetään myös nimitystä puolistrukturoitu haastattelu. Teemahaastattelu on terminä neutraali, koska se ei ota kantaa siihen, onko tutkimus kvalitatiivinen vai kvantitatiivinen. Teemahaastattelun avulla kerättyä aineistoa voidaan analysoida sekä kvalitatiivisesti että kvantitatiivisesti. Teemahaastattelussa haastattelukertojen määrää ei ole rajattu, eikä myöskään sitä, kuinka syväälle tutkittavaan asiaan haastattelussa voi mennä. Teemahaastattelussa olennaisinta ovat teemat, joiden varassa haastattelu etenee. Tutkimusmenetelmänä teemahaastattelu sijoittuu lähemmäs strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Teemahaastattelussa ei ole

tarkkaa kysymysten järjestystä, eikä muotoa, mutta täysin vapaakaan se ei ole. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48, 180.) Haastattelijan on siis varmistettava, että kaikki teemat käydään läpi, mutta niiden käsittelyn järjestys ja laajuus vaihtelevat haastattelusta toiseen (Eskola & Suoranta 1998, 87). Teemahaastattelu on ollut varsin suosittu tutkimusmenetelmä suomalaisessa tutkimuksessa. Eskola & Suoranta (1998, 87) näkevät syynä tähän muun muassa sen, että teemahaastattelu on niin avoin, että vastaaja voi vastata erittäin vapaamuotoisesti, mutta haastattelun teemat takaavat sen, että haastateltavien kanssa puhutaan suurin piirtein samoista asioista. Suosiota selittää heidän mielestään myös se, että teemojen avulla laajatin aineistot ovat helpommin hallittavissa.

Teemahaastattelu valittiin tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi, koska lomakehaastattelu olisi ollut liian suppea menetelmä valtuutettujen käsitysten selvittämiseen, mutta toisaalta jonkinlainen runko haastatteluille eri teemojen muodossa oli hyvä olla olemassa. Ilman runkoa haastattelujen anti olisi todennäköisesti ollut aika suppea. Rungon avulla haastateltavia sai johdateltua aiheeseen.

Haastateltavat olivat keminmaalaisia ja tervolalaisia valtuutettuja. Keminmaa ja Tervola sijaitsevat Lapin maakunnan eteläosassa, Rovaniemen ja Kemin kaupunkien välissä, ja ne ovat keskenään naapurikuntia. Keminmaa on asukasluvultaan selvästi isompi: Keminmaassa oli asukkaita 31.12.2013 8564 ja Tervolassa 3306. Pinta-alaltaan Tervola on taas huomattavasti laajempi. Tervolan pinta-ala on 1592 km<sup>2</sup> ja Keminmaan 644 km<sup>2</sup>. Keminmaan valtuuston koko on 35 valtuutettua ja toimialakohtaisia lautakuntia on kolme eli hyvinvointi-, sivistys- ja tekninen lautakunta. Tervolan valtuustossa on 21 valtuutettua ja lautakuntia on neljä: maaseutu-, sivistys-, sosiaali- ja terveys- sekä tekninen lautakunta. (Keminmaan kunta, Tervolan kunta.) Hallinnon sähköisyydessä kunnat ovat varsin samantasoisia. Kunnilla on käytössä useita samoja ohjelmia kuten taloushallinnon ProEconomica ja henkilöstöhallinnon Pegasos. Luottamushenkilötoiminnan näkökulmasta katsottuna merkittävin ero lienee se, että Keminmaassa kunnanhallituksen kokouskutsu ja asialista toimitetaan vain sähköisesti ja sähköisiä materiaaleja hyödynnetään myös kokouksissa. Tervolassa ne toimitetaan edelleen postitse, mutta myös sähköpostitse. Kokouksissa käytetään paperimateriaaleja.

Haastattelujen tekemistä varten lähestyttiin sähköpostitse valtuutettuja kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa sähköposti lähetettiin Keminmaan kunnan kaikille valtuutetuille Keminmaan kunnan Internet-sivuilta löytyneeseen sähköpostiosoitteeseen. Yhteydenoton perusteel-



la neljä valtuutettua ilmoitti halukkuutensa haastatteluun. Otoksen parantamiseksi lähestyttiin myös osaa Tervolan kunnan valtuutetuista, ja kolme valtuutettua suostui haastatteluun. Haastateltavat valittiin Keminmaasta ja Tervolasta ajankäytöllisestä syystä. Haastateltavien määräksi muodostui yhteensä seitsemän henkilöä, joista neljä oli naisia ja kolme miehiä. Heidän ikähaitari oli noin kolmestakymmenestä vuodesta reiluun kuuteenkymmeneen vuoteen. Kokemusta kunnallisista luottamustehtävistä oli muutamasta vuodesta yli kymmeneen vuoteen. Haastateltavat edustivat hyvin tutkimuksen kohderyhmää. Haastateltaville lähetettiin etukäteen haastattelussa käsiteltävät teemat. Teemoihin laadittuja apukysymyksiä ei heille annettu etukäteen, jotta he eivät voi suunnitella vastauksiaan sanatarkasti etukäteen. Haastattelujen tarkoituksenaan ei ollut testata heidän tietämystään sähköisestä hallinnosta vaan kartoittaa heidän käsityksiään siitä. Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina. Haastattelut aloitettiin 10.11.2014, jolloin suoritettiin yhteensä neljä haastattelua. Yksittäiset haastattelut suoritettiin 11.11.2014, 12.11.2014 ja 20.11.2014. Haastattelut tapahtuivat suurimmaksi osaksi Keminmaan tai Tervolan kunnantaloilla, mutta kaksi haastattelua suoritettiin haastateltavien kotona käytännöllisistä syistä ja haastateltavien toiveesta. Haastattelujen pituudet vaihtelivat noin 20 minuutista 50 minuuttiin. Haastateltavilta kysyttiin lupa siteerauksien käyttämiseen.

Haastattelut nauhoitettiin ja lisäksi haastattelutilanteessa laadittiin lyhyet muistiinpanot. Haastattelut myös litteroitiin. Litteroinnin tarkkuus riippuu tutkimustehtävästä ja tutkimusotteesta (Hirsjärvi & Hurme 2001, 139). Litterointi suoritettiin perustasolla, koska mielenkiinnon kohteena ei ollut tuotettu puhe vaan puheen sisältö. Haastattelut litteroitiin lähes kokonaan, ainoastaan tutkimuksen kannalta epäolennaiset, asiaan kuulumattomat kohdat jätettiin litteroimatta. Litterointi kesti kokonaisuudessaan noin kolmekymmentä tuntia. Litterointityötä hidasti hieman eräiden haastateltavien käyttämä murre, joka ei ollut haastattelijalle/litteroijalle täysin tuttu.

#### 4.3 Teemoittelu aineiston analysointimenetelmänä

Aineiston analyysissa ollaan kiinnostuneita niistä teemoista, joiden katsotaan olevan tutkittavan ilmiön kannalta merkityksellisiä. Analyysi on siis aineistolähtöistä. Laadullisessa tutkimuksessa ei testata hypoteeseja vaan huomio kiinnittyy odottamattomiin seikkoihin. (Kiviniemi 2001, 68.) Tosin Alasuutari (2011, 268) huomauttaa, että myös laadullisessa tutkimusprosessissa testataan hypoteeseja. Niitä ei vaan aseteta ennakkoon vaan tutkimusprosessin aikana. Aineiston käsittelyn tulisi olla myös kokonaisvaltaista, jotta pystyttäisiin ymmärtämään ilmiötä osana kontekstiaan. Laadulliselle tutkimukselle on myös tyypillistä, että tutkimusprosessi ja sen osat muotoutuvat ja

kehittyvät tutkimuksen teon aikana. Tämä edellyttää tutkijalta valmiutta uudelleenlinjauksiin. (Kiviniemi 2001, 68-69; Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2013, 164.) Alasuutari (2011, 39) jakaa laadullisen analyysin kahteen vaiheeseen, jotka tosin eivät ole käytännössä eroteltavissa. Nämä vaiheet ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Havaintojen pelkistämisesä teoreettisen viitekehyksen ja kysymyksenasettelun perusteella haetaan aineistosta olennaista tietoa. Aineistosta nousee esiin niin sanottuja raakahavaintoja, jotka tutkija pyrkii yhdistämään havaintomäärän pienentämiseksi edelleen. Arvoituksen ratkaiseminen on merkitystulkinnan muodostamista tutkittavasta ilmiöstä. (Alasuutari 2011, 40, 44.)

Aineiston analysointitapana käytettiin tässä tutkimuksessa teemoittelua. Hirsjärvi ja Hurme (2001, 173) määrittelevät teemoittelun siten, että ”analyysivaiheessa tarkastellaan sellaisia aineistosta nousevia piirteitä, jotka ovat yhteisiä usealle haastateltavalle tai jos haastateltavia on yksi, tälle.” Teemoittelussa edetään teemojen muodostamisesta ja ryhmittelystä niiden tarkempaan tarkasteluun (Lähdesmäki & Hurme & Koskimaa & Mikkola & Himberg). Esiin nostetut teemat pohjautuvat tutkijan tulkintoihin haastateltavien sanomisista, koska harvoin haastateltavat ilmaisevat asian samoin sanoin (Hirsjärvi & Hurme 2001, 173). Aineistosta voi tuoda esiin teemoja, jotka valaisevat tutkimusongelmaa. Siten on mahdollista vertailla eri teemojen esiintymistä aineistossa. Teemoittelussa tekstimassasta pitäisi löytää tutkimusongelman kannalta olennaimmat aiheet. Teemoittelu on hyvä analysointitapa käytännöllisen ongelman ratkaisemisessa, koska aineistosta voi helposti poimia käytännöllisen tutkimusongelman kannalta olennaista tietoa. Riskinä teemoittelussa on, että aineiston analysointi jää pelkkien sitaattien esittelyksi, eikä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä tehdä. Hieman riskialtista on myös ottaa analyysin teemoiksi samat teemat kuin haastattelutilanteessa. Tällöin tutkimustulosten raportointi voi olla tylsää etenkin lukijalle. Onnistuneessa teemoittelussa teoria ja empiria ovat vuorovaikutuksessa, ja siten lomittuvat tutkimustekstissä. (Eskola & Suoranta 1998, 175-176, 179-181.)

Tässä tutkimuksessa litteroinnin jälkeen aineiston analyysi alkoi haastattelujen sisällön järjestämisellä. Sisältö järjestettiin sekä haastateltavien että haastattelun teemojen ja kysymysten mukaan. Tällöin oli kokonaisuus hahmotettavissa sekä yksittäisen haastateltavan osalta sekä eri teemojen ja kysymysten osalta. Teemojen ja kysymysten mukaan järjestettyyn aineistoon tehtiin yksinkertaiset '+', '-', tai '+-' -merkinnät kuvaamaan haastateltavien suhtautumista kyseiseen asiaan. '+'-merkintä tarkoitti kysymyksenasettelun suuntaista vastausta, '-' -merkintä puolestaan kysymyksenasettelun vastaista vastausta ja '+-' -merkintä sitä, ettei vastaus ollut täysin kysymyksenasettelun suuntainen tai vastainen. Tämän avulla saatiin helposti selville haastateltavien

suhtautuminen sähköiseen hallintoon yleisellä tasolla ennen tarkempiin teemoihin siirtymistä. Varsinaista analysoinnissa esiin nousseiden teemojen mukaista ryhmittelyä ei tehty, koska esiinnousseet teemat olivat nopeasti löydettävissä helposti hallittavasta aineistosta. Analysoinnin tuloksena syntyneisiin teemoihin liittyvät kohdat merkittiin aineistoon korostuskynällä.

#### 4.4 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkijan on tutkimuksessaan pyrittävä siihen, että tutkimus paljastaa tutkittavien käsityksiä ja heidän maailmaansa parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkijan on kuitenkin tiedostettava, että hän itse vaikuttaa saatavaan tietoon. Hänen on huomioitava myös se, että hän toimii saadun tiedon tulkitsijana. Laadullisen tutkimuksen ollessa kyseessä ei tutkimuksen luotettavuutta voida arvioida perinteisillä reliaabeliudella ja validiudella, jotka liittyvät kvantitatiiviseen tutkimukseen. Kyseiset käsitteet pohjautuvat ajatukselle siitä, että tutkija voi päästä käsiksi objektiiviseen todellisuuteen ja objektiiviseen totuuteen. Reliaabelius tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että saadaan kahdella tutkimuskerralla sama tulos. Validius tarkoittaa sitä, että tutkimus mittaa sitä, mitä sen on tarkoitus mitata. Vaikka perinteisiä luotettavuuden mittareita ei voida käyttää, laadullisen tutkimuksen luotettavuutta tulee kuitenkin arvioida, eikä tutkimusta voida tehdä aivan miten tahansa. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 183, 189.)

Triangulaation avulla laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan parantaa. Denzin (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 144-145) mukaan triangulaatiossa on neljä päätyyppiä, joita ovat tutkimusaineistoon liittyvä, tutkijaan liittyvä, teoriaan liittyvä sekä metodinen triangulaatio. Tutkimusaineistoa tulisi kerätä monelta eri tiedonantajaryhmältä. Tutkimuksessa voi käyttää useampia tutkijoita tutkimuksen eri vaiheissa. Tutkimuksessa tulisi myös huomioida monia teoreettisia näkökulmia. Luotettavuutta parantaa myös se, että tutkimuksessa käytetään useampia metodeja. Tässä tutkimuksessa edellä mainituista päätyypeistä on hyödynnetty teoriaan liittyvää triangulaatiota, koska on pyritty hakemaan erilaisia näkemyksiä sähköiseen hallintoon ja hyvään hallintoon. Tutkimusaineistotriangulaatiota on tavallaan käytetty vaikka tiedonantajaryhmiä oli vain yksi eli valtuutetut, mutta heitä oli kahdesta eri kunnasta. Teemoittelun käyttö analysointimenetelmänä mahdollisti metodisen triangulaation, koska aineistoa olisi voinut käsitellä myös kvantitatiivisin menetelmin. Mahdollisuutta ei hyödynnetty lähinnä ajanpuutteen vuoksi. Tutkijat triangulaatio ei ollut mahdollista, koska pro gradu –tutkielma oli päätetty tehdä yksin. Tutkielman sisällöstä on käyty keskusteluita työn ohjaajien ja muiden asiasta kiinnostuneiden kanssa, mikä osaltaan parantaa luotettavuutta.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta lisää se, että koko tutkimusprosessi selostetaan tarkkaan. Aineiston tuottaminen, tulosten luokittelu ja luokittelun perusteet sekä tulosten tulkinta on selostettava. Tutkielmaan kannattaa sijoittaa suoria sitaatteja haastatteluista. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 183, 189; Hirsjärvi ym. 2013, 232-233.)

Tässä tutkielmassa on lähdeaineistona käytetty alan kirjallisuutta, artikkelitietokannoista löytyneitä artikkeleita, lakitekstejä sekä eri viranomaisten verkkosivuja. Internet-aineistoja hyödynnettäessä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että ne ovat virallisesta lähteestä. Aineistoa valittaessa on pyritty hyödyntämään mahdollisimman tuoreita lähteitä sekä kotimaasta että ulkomailta. Lähdeaineistoa voi pitää luotettavana. Haastateltavat edustivat tutkimuksen kohdetta hyvin. He olivat eri-ikäisiä ja olivat toimineet luottamustehtävissä eripituisia aikoja. Molemmat sukupuolet olivat tasapuolisesti edustettuina. Haastattelujen tekeminen on kuvattu kohdassa 4.2 ja aineiston analysointi kohdassa 4.3. Tutkimuksen tuloksia on elävöitetty haastatteluista otetuilla sitaateilla. Edellä mainituilla perusteilla tätä tutkimusta voidaan pitää luotettavana. Negatiivisesti luotettavuuteen vaikuttaa se, että tutkielman teko on aloitettu jo syksyllä 2012 eli sen tekemiseen kului kokonaisuudessaan noin 2,5 vuotta. Toisaalta ajan kuluessa on syntynyt uusia ajatuksia tutkielman aiheeseen liittyen ja uusia näkökulmia avautunut. Luotettavuuteen voi vaikuttaa myös se, että tutkielman tekijä työskentelee Tervolan kunnan organisaatiossa hallintosihteerinä. Lähinnä sillä on merkitystä haastattelujen osalta, koska osa haastateltavista oli tuttuja ennestään työn puolesta. Haastattelujen tuloksiin se tuskin vaikutti vääristävästi, koska henkilöt olivat lähinnä niin sanottuja hyvän päivän tuttuja. Mahdollisesti se saattoi parantaa haastattelujen antia, koska haastattelutilanteissa ei ollut ylimääräisiä jännitteitä.

## 5 TUTKIMUSTULOKSET

Monissa kohdin haastatteluissa tuli esiin, että sähköiseen hallintoon liittyvät kysymykset eivät ole niin yksioikoisia, että niihin voisi vastata suoraan kyllä tai ei. Tämä kuvastaa hyvin sähköisen hallinnon kompleksisuutta. Haastatteluista nousi esille selvästi viisi eri teemaa, jotka on tiivistetty seuraaviksi:

- usko, toivo, rakkaus
- digitaalinen kuilu
- paperi vs. sähköinen
- osaaminen on tärkeää
- luottamushenkilöitä tarvitaan.

Ensimmäinen teema syntyi siitä, että haastatteluissa käytettiin paljon verbejä 'uskon' ja 'toivon'. Digitaalista kuilua koskeva teema nousi aineistosta selvimmän esiin. Haastateltavat olivat huolissaan etenkin vanhusväestön selviytymisestä sähköistyvässä yhteiskunnassa. Kolmas teema kuvaa sitä, että haastateltavat vertailivat usein paperista ja sähköistä hallintoa toisiinsa. Kyseisessä teemassa on läpikäyty paperisen hallinnon ja sähköisen hallinnon tuomia etuja ja haittoja sekä vaikutusta luottamushenkilötyöhön. Osaamisen tärkeys tuli usein esiin, joten se on luonteva teema. Viimeinen teema muodostui siitä, että haastateltavat toivat esiin sen, että luottamushenkilöitä tarvitaan edelleen vaikka hallinnossa voitaisiinkin hyödyntää esimerkiksi Internetin avulla suoritettavia suoria kansanäänestyksiä. Jokaista teemaa on käsitelty tarkemmin omissa alaluvuissaan. Monista teemoista löytyy vastauksia useampaan tutkimuskysymykseen.

### 5.1 Usko, toivo, rakkaus

Tämä Raamatusta lähtöisin oleva sanakolmikko voisi hyvin olla tämän tutkimuksen yläteema. Se kuvaa hyvin koko haastattelusarjaa. Haastateltavien suhtautuminen sähköiseen hallintoon oli myönteistä. Haastateltavat voitaisiin jopa luokitella niihin, jotka suhtautuvat toiveikkaasti sähköiseen hallintoon, niihin, jotka uskovat sähköiseen hallintoon sekä niihin, joiden voidaan sanoa jopa rakastavan sähköistä hallintoa ja sähköisiä menetelmiä.

Vaikka haastateltavat olivat sitä mieltä, että sähköiseen hallintoon on kohdistettu liian suuria odotuksia muun muassa resurssien säästymisen suhteen, niin he ajattelivat sähköisen hallinnon

kehittävän hallinnon toimintaa positiiviseen suuntaan. Kuntahallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden uskottiin paranevan sähköisen hallinnon myötä. Tietenkään tuottavuuden ja tehokkuuden paraneminen ei ole itsestään selvä asia vaan sähköisessä hallinnossa on omat haasteensa. Esimerkkeinä haastatteluissa nousivat esiin laite- ja ohjelmistokustannukset sekä tiedon luominen tietojärjestelmiin.

*”Me ihmetellään, miksi sairaanhoitajia on vähän potilasvuoteiden ääressä kun niitten määrää on kuitenkin lisätty, mutta onko kukaan tullut miettineeksi sitä, että mehän ollaan tehty niistä tietokoneitten orjia, että ne istuu siellä päätteen ääressä ja naputtelee niitä potilastietoja ylös---.”*

*Haastattelu 1*

Sähköisen hallinnon nähtiin myös lisäävän hallinnon avoimuutta, mutta sähköisen hallinnon vaikutukseen byrokratian vähenemiseen oltiin hieman epäileväisempiä. Enemmistö haastateltavista kuitenkin oli sitä mieltä, että ainakin jonkin verran byrokratia vähenee sähköisen hallinnon myötä. Yksi haastateltava totesi lakonisesti, että voiko se byrokratia tästä enää lisääntyä. Saman haastateltavan mukaan byrokratian vähenemisen yksi edellytys on eri tietojärjestelmien rajapinnat ja niiden avautuminen eli asiakkaan ei tarvitsisi syöttää asiaa eri järjestelmiin vaan asia siirtyisi järjestelmästä toiseen automaattisesti.

## 5.2 Digitaalinen kuilu

Digitaalinen kuilu eli digital divide on merkittävimpiä sähköiseen hallintoon ja digitalisaatioon liittyviä haittoja. Myös haastatteluissa tämä nousi voimakkaasti esiin. Etenkin vanhusväestön pelättiin jäävän yhteiskunnan ulkopuolelle palveluiden sähköistyessä. Toisaalta tuli esiin myös näkemyksiä, että vanhuksetkin oppisivat käyttämään uusia menetelmiä, mutta monella uuden oppiminen on asenteesta kiinni. Esimerkkinä käytettiin muun muassa kännykkäkielteisyyttä, joka mureni siihen, että lankapuhelimen käyttö kävi useissa paikoissa mahdottomaksi kun puhelinlangat kerättiin pois. Tämä tarkoitti sitä, että lankapuhelimien käyttäjät joutuivat pakosta opettelemaan kännykän käytön. Kuitenkaan haastatteluissa kukaan ei vaatinut, että ihmisiä pitäisi pakottaa käyttämään sähköisiä menetelmiä ja palveluita. Tarjolla tulisi olla myös perinteinen vaihtoehto. Haastateltavat uskoivat, että ajan kuluessa yhä suurempi osa väestöstä käyttää sähköisiä palveluita, koska nuorempi sukupolvi on tottunut käyttämään tietoteknisiä välineitä. Ehkäpä nuorempi sukupolvi jopa vaatii, että palveluita sähköistetään.

Haastateltavien näkemyksen mukaan sähköinen hallinto saattaa sulkea vanhusväestön myös päätöksenteon ulkopuolelle, koska he eivät halua lähteä ehdolle pelätessään sähköisiä menetelmiä kuten sähköpostia tai sähköistä kokousjärjestelmää. Yhdessä haastattelussa tuli voimakkaasti esiin, että sellaisten henkilöiden olisi syytäkin jättäytyä pois päätöksenteosta. Päätöksenteon ulkopuolelle jääminen heikentää kyseisen väestöryhmän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Toisaalta sähköiset menetelmät saattavat edesauttaa sellaisten väestöryhmien osallistumista, jotka eivät muuten osallistuisi. Esimerkkinä tuotiin esiin Facebook, jossa yhteiskunnalliseen keskusteluun saattavat ottaa osaa ne, jotka eivät perinteisellä tavalla niin tekisi.

*”Onhan niitä sillä lailla joka tapauksessa, sanotaan nyt, että jotka ovat vähän syrjäytyneitä tai niin ikäihmisiä, että ne ovat toisten varassa tai tietenkin ne on nyt jo syrjäytyneitä ja toisaalta se voisi joillekin niille avata ehkä mahdollisuuden osallistua, mutta ei se minusta tilannetta pahenna, eikä lisää syrjäytä.”*

*Haastattelu 3*

*”Toinen laita on niitä, jotka haluaa ottaa käsipuolesta kiinni kylän raitilla, mutta sitten on se toinen puoli just se somekansa. Toinen on puoli on sitten semmoinen, että kyllä siellä on semmoista väestöä, jotka muuten eivät ottaisi mitään kantaa tai mitään osaa niihin keskusteluihin. Ja vaikka ne ei ottaisi osaa, niin ne saattaa seurata niitä ja ne tulee myös lähelle niitä, että kyllä se jakautuu hyvin voimakkaasti, että ketkä mitään välinettä käyttää.”*

*Haastattelu 7*

Digitaalinen kuilu ei koske pelkästään vanhusväestöä. Muina tällaisina ryhminä haastatteluissa nousivat esiin työttömät, syrjäytyneet, vammaiset ja maahanmuuttajat. Monilla ei ole varaa tietokoneeseen ja tietoliikenneyhteyteen, joten ainoa mahdollisuus on käyttää julkisesti tarjolla olevia asiakaspäätteitä, jotka sijaitsevat tyypillisesti kirjastoissa ja kunnantaloilla. Usein nekin ovat niin pitkän matkan päässä, että niiden käyttäminen on lähes mahdotonta. Myös ymmärrys siitä, miten yhteiskunta toimii, saattaa kyseisiltä ryhmiltä puuttua ja siten aiheuttanee yhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä ja sähköisten palveluiden käyttämättä jäämistä. Voisiko tulevaisuudessa käydä jopa niin, että digitaalinen kuilu jatkaa kasvamistaan, jos ihmisten syrjäytyminen ja maahanmuutto edelleen kasvavat? Eräs haastateltava oli sitä mieltä, että sähköinen hallinto tasaver-taistaa, koska se mahdollistaa osallistumisen ja palveluiden käyttämisen ilman fyysistä läsnäoloa.

Tämä parantaa esimerkiksi liikuntarajoitteisten mahdollisuuksia palvelujen käyttämiseen. Toinen haastateltava puolestaan toi esiin sen seikan, että sähköiset kokousmateriaalit ovat tarjolla kaikille luottamushenkilöille samansisältöisinä. Tämän voinee yleistää koskemaan sähköisiä palveluita kokonaisuudessaan, koska sähköisen palvelun laatu ei ole täysin sidoksissa palvelun sen hetkiin antajaan. Sähköisen hallinnon voi nähdä siten edistävän hyvää hallintoa, koska palvelu on kaikille tasapuolista.

Muutama haastateltava oli huolissaan kunnollisten tietoliikenneyhteyksien puutteesta. Se eriarvoistaa kaikkia niitä, joilla ei ole riittävää tietoliikenneyhteyttä käytettävissä. Palveluiden nähtiin siirtyvän yhä enenevässä määrin Internetiin ja sen takia tietoliikenneyhteydeltä vaaditaan yhä enemmän nopeutta ja toimintavarmuutta.

*”--- pitäähän meillä tuota kuitua olla tuolla maassa, että ei se ihan ilman kunnan yhteyksiä se viesti sieltä tule, eikä se kuva tule, että kyllä meillä se satamegainen pitää joka pirttiin saada.”*

*Haastattelu 2*

### 5.3 Paperi vs. sähköinen

Hieman huolestuttavana seikkana voidaan pitää sitä, että useassa haastattelussa todettiin paperilla tulevan tiedon olevan virallisempaa kuin sähköistä kanavaa pitkin tuleva tieto. Paperilla on siten enemmän painoarvoa kuin bitteinä olevalla sähköisellä tiedolla. Monet haastateltavat kertoivat, että tykkäävät selailta papereita ja tehdä merkintöjä paperisiin materiaaleihin. Vaikutusta lienee myös sillä, että paperin käsitteleminen on suurelle osalle huomattavasti helpompaa kuin sähköisen materiaalin käyttö. Lisäksi informaatiotulvaa pidettiin huonona asiana, koska tärkeitäkin viestejä voi helposti hukkaa muiden viestien joukkoon. Tosin paperiversionkin todettiin joskus jäävän pinon alimmaiseksi ja siten unohduksiin. Tämän perusteella voitaneen sanoa, että tietoa tulee liikaa sen muodosta riippumatta. Tärkeintä olisi keskittyä vain olennaiseen tietoon ja silloin keskeisessä asemassa on tiedon jakaja. Mutta nykyajan kompleksisessa maailmassa on varmasti hankala tietää, mikä on kellekin olennaista tietoa ja mikä ei. Asioiden monimutkaistuessa tietoa tarvitaan aina vaan enemmän ja enemmän, ja asioihin perehtyminen vie aikaa. Tämä taas lisää luottamushenkilöiden ajankäyttöä luottamustehtävien hoitoon. Tämä saattaa edellyttää ainakin korkeimpien luottamushenkilötoimien ammattimaistumista. Pientä apua sähköpostin informaatiotulvaan tuonevat viestien hyvä otsikointi ja erilaisten suodattimien käyttö. Tällöin vastaanotta-



ja pystyy paremmin hallitsemaan saapuvia viestejä. Erilaiset tietopankit ovat myös käytännöllisiä, koska sieltä voi jokainen hakea tarvitsemansa tiedon.

Myös muita paperimateriaalin huonoja puolia haastateltavat toivat esiin. Informaatiotulvasta huolimatta sähköistä tietoa pidettiin paremmin hallittavana kuin paperimateriaalia. Eräs haastateltava ilmoitti odottaneensa paperitonta toimistoa kymmeniä vuosia, eikä sitä tähän päivään mennessä ole tullut. Hänestä paperisaasteen määrä tuntui vain lisääntyneen. Sähköinen materiaali on helppo arkistoida ja tieto löytyy niistä paremmin kuin paperiarkistoista. Sähköisessä muodossa tietoa pystyy säilyttämään suuriakin määriä. Omien sähköisten arkistojen nähtiin parantavan luottamushenkilön vaikuttamismahdollisuuksia, koska tietoa on silloin paremmin saatavilla päätöksenteon tueksi. Henkilön kerätessä omia arkistoja pitää hänen muistaa hyvä tiedonhallintatapa ja hyvä henkilötietojen käsittelytapa, ja niiden asettamat vaatimukset. Tietosuojasta ja tietoturvasta pitää muistaa huolehtia, eikä mitä tahansa tietoja saa kerätä edes omiin tarkoituksiin. Myös digitaalisen tallennusmuodon vanheneminen voi aiheuttaa haasteita. Kattavilla sähköisillä arkistoilla ei tee mitään, jos niissä olevaa tietoa ei saa millään hyödynnettyä.

Esityslistojen, pöytäkirjojen ja muiden asiakirjojen esillä olo verkkosivuilla nähtiin parantavan kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Ne ovat siellä lähes kaikkien saatavilla kellonajasta riippumatta. Enää ei tarvitse lähteä kunnanvirastolle katsomaan paperisia asiakirjoja. Asiakirjojen helppo saatavuus parantaa myös hallinnon avoimuutta. Kuitenkaan kunnallisten tietojärjestelmien avaamiseen siten, että kuntalainen pääsisi niiden sisältöä tutkimaan, ei juurikaan löytynyt kannatusta. Ongelmana nähtiin muun muassa tiedon julkisuus. Kaikkea tietoa ei kuitenkaan voi avata, joten saattaisi vain aiheuttaa turhia väärinkäsityksiä, jos kaikkea asiaan liittyvää tietoa ei olisi saatavilla.

Sähköistä hallintoa ei pidetty kovin suurena uhkana ihmisten yksityisyydelle verrattuna paperiseen hallintoon. Useat olivat huolissaan siitä, että hakkerit tuntuvat olevan aina hieman edellä tietojärjestelmien kehittäjiä. Monet kuitenkin totesivat, että riskit johtuvat usein ihmisestä itsestään. Hän voi itse vahingossa tai huolimattomuuttaan laittaa salaisia tietoja näkyville. Tämä pätee niin paperiseen kuin sähköiseenkin versioon. Yksi haastatelluista totesi ”tietosuoja ja tietoturvan olevan tämän päivän työntekijöillekin hieman vieras käsite”. Edellä mainitut seikat puoltavat tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvän koulutuksen lisäämistä. Vaikutusta lienee myös sillä, että julkisuus- ja salassapitokysymyksiä säätelee useampi laki, jolloin kokonaisuus voi jäädä hahmottamatta.

#### 5.4 Osaaminen on tärkeää

Osaamiseen liittyviä asioita mainittiin monissa haastatteluissa useissa kohdissa. Osaamista tarkasteltiin luottamushenkilöiden, kunnan työntekijöiden sekä kuntalaisten osalta. Osaamiseen viitattiin usein tietoteknisten kysymysten kohdalla, mutta myös kuntien kilpailuttamis- ja sopimusosaamiseen kiinnitettiin huomiota.

Tietotekninen osaaminen ja sen parantaminen koskettaa kaikkia, niin työntekijöitä, luottamushenkilöitä kuin kuntalaisiakin. Osaamattomuus on yksi tekijä, joka aiheuttaa ensimmäisessä teemassa läpikäytyä digitaalista kuilua. Osaamattomuuden seurauksena tietojärjestelmät ovat vajaa-käytöllä, mikä on resurssien tuhlausta.

Kuntien kilpailuttamis- ja sopimusosaamisessa olisi molemmissa parantamisen varaa. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että kunnat ovat ajautuneet tietojärjestelmätoimittajien armoille, koska kunnat eivät osaa kilpailuttaa tai eivät osaa laatia kunnollisia sopimuksia. Kunnat eivät osaa määritellä mitä tietojärjestelmältä haluavat ja hankittu tietojärjestelmä ei sitten vastaakaan kunnan tarpeita.

*”--- sitä osaamista täällä kunta puolella ei ole siinä mielessä, että ei tarkkaan tiedetä mitä halutaan ja mitä ohjelmistolta halutaan, että se on semmoinen puute, ja tavallaan tulee sitten hommattua vähän ylimääräistä, mitä ei välttämättä tarvi ja se hän vaikuttaa niihin ohjelmistopäivitysten tai ohjelmistojen päivityksiin ja niiden hintoihin sitten, mikä niiden vuosikustannus on, että siinä pitäisi olla tarkkaan yksilöity, mitä ohjelmia tarvitaan, että kyllähän se nyt ohjelmistoyritysten ehdoilla mennään. Että kun halutaan Lada, niin mersu sieltä sitten tulee taloon, että siinä mielessä on kokemuksia tästäkin.”*

*Haastattelu 2*

Pahimmassa tapauksessa tietojärjestelmä on niin työläs käyttää, että nopeammin asian tekee kirjoituskoneella, kuten eräässä haastattelussa todettiin. Lisäksi se voi olla liian laaja tai suppea kunnan tarpeisiin nähden. Jos se on liian laaja, maksetaan turhasta ja jos se on liian suppea, tarpeet pitää tyydyttää jollain toisella tavalla, mikä puolestaan aiheuttaa lisätyötä ja kustannuksia.

Kilpailutuksen jälkeen voi tulla yllätyksenä, että tietojärjestelmän perushinta oli halpa, mutta sitten päivitykset ja muut pakolliset kustannukset nostavat tietojärjestelmän hinnan pilviin. Vaikka avoimen lähdekoodin tietojärjestelmät ovat yleistymässä, ovat kuntien tietojärjestelmät pääsääntöisesti toimittajakohtaisia ja suljettuja. Tämä tarkoittaa sitä, että jos tietojärjestelmää halutaan laajentaa, pitää laajennus ottaa samalta toimittajalta. Eräs haastateltava oli sitä mieltä, että tällaisessa tapauksessa toimittajalla on mahdollisuus hinnoitella laajennus lähes oman mielensä mukaan.

Haastatteluissa kysyttiin, onko kuntalainen/asiakas sähköisen hallinnon keskiössä. Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että kuntalainen ei ole sähköisen hallinnon keskiössä vaan kehittäminen on tapahtunut hallinnon ehdoilla ja tarpeista. Tämän voi ainakin osittain nähdä olevan seurausta osaamattomuudesta, koska ei tunnisteta kuntalaisten tarpeita. Kuten yhdessä haastattelussa todettiin, että usein ajatellaan niin, että kun minä itse osaan käyttää niin kaikki muutkin osaavat käyttää. Kuntalaisten tarpeiden tunnistamatta jääminen voi johtaa siihen, että kunta hankkii ja kehittää tietojärjestelmiä, joita kukaan ei kuitenkaan käytä. Kyseessä on sitten resursien tuhlaaminen.

## 5.5 Luottamushenkilöitä tarvitaan

Uusi tulossa oleva kuntalaki on mahdollistamassa sähköisen kokouksen ja sähköisen päätöksentekomenettelyn. Sähköisessä kokouksessa kokouksen osallistujat voivat olla yhteydessä esimerkiksi videoneuvotteluyhteyden avulla. Tämän yhteyden täytyy olla yhdenvertainen kaikkien osallistujien kohdalla. Muutoin sähköisessä kokouksessa noudatetaan normaaleja kokouskäytäntöjä. Sähköinen päätöksentekomenettely puolestaan mahdollistaa ajasta ja paikasta riippumattoman päätöksenteon. Kyseinen menettely on tarkoitettu lähinnä rutiiniluonteisten asioiden käsitteilyyn.

Haastatteluissa valtuutetuilta kysyttiin, korvaako sähköinen hallinto edustuksellisen demokratian eli siirrytäänkö tulevaisuudessa pelkkiin kansanäänestyksiin, jonka perusteella virkamiehet tekevät päätökset. Tähän tulevaisuuden kuvaan ei yksikään haastateltavista uskonut. Luottamushenkilöitä tarvitaan heidän mielestään edelleen myös tulevaisuudessa. Haastatteluissa tuli esille monia asioita, jotka puoltavat luottamushenkilöiden asemaa kunnallisessa päätöksenteossa. Luottamushenkilöiden kautta on mahdollista saada tietoa eritaustaisilta ihmisiltä päätöksenteon tueksi. Kokouskäsitteilyssä eri henkilöiden näkemykset sitten tiivistyivät mahdollisimman hyväksi pää-

tökseksi. Osa haastateltavista koki myös olevansa vastuunkantajia. Jos kansa saisi itse päättää, niin kuka kantaisi vastuun tällaisista päätöksistä. Eräs haastateltava totesi, että suuri yleisö muodostaa mielipiteensä paljon pienemmän pohdinnan tuloksena. Hän myös epäili, että suurin osa ihmisistä on sellaisia, jotka menevät sen mukaan, miten ensimmäinen yllyttäjä on päättänyt.

*”Mä en oikein usko semmoiseen toridemokratiaan.”*

*Haastattelu 1*

Neuvoa-antaviin nettiäänestyksiin suhtauduttiin positiivisesti. Laaja-alaisissa ja kauaskantoisissa asioissa kuntalaisten mielipiteen selvittämisellä voi parantaa päätöksenteon laatua.

Kokonaisuudessaan ajasta ja paikasta riippumattomaan päätöksentekoon ei myöskään kukaan haastatelluista uskonut. Rutiiniluonteisiin asioihin se voisi sopiaikin muutamien haastateltavien mielestä. Fyysinen läsnäolo koettiin edelleen tärkeäksi. Kokouksissa käytävä keskustelu koettiin olennaiseksi osaksi asioiden kokouskäsittelyä. Keskustelun lisäksi viestintään kuuluu muutakin kuten eleet, ilmeet ja äänenpainot. Nämä jäisivät pois, jos kokous järjestettäisiin erillisessä järjestelmässä, jossa jokainen voisi käydä ilmaisemassa mielipiteensä mihin kellonaikaan tahansa ja missä päin maapalloa tahansa. Etujakin nähtiin sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Joillekin kirjallinen ilmaisu voi olla helpompaa kuin suullinen, joten sellainen henkilö saa mielipiteensä paremmin ilmaistua kirjoittamalla ne kokousjärjestelmään kuin sanomalla ääneen. Yksi haastateltava oli sitä mieltä, että päätöksiä on varsin hankala tehdä, jos ei itse ole lähellä sitä ympäristöä. Jos on kaukana, niin ei ole välttämättä tietoa siitä, miten asiat oikeasti ovat. Edellä mainittu pätee sekä fyysiseen että henkiseen välimatkaan. Jos tietyt erityisryhmät jäävät päätöksenteon ja yhteiskunnan ulkopuolelle, niin kuinka onnistuneita heitä koskevia päätöksiä pystytään tekemään.

Etäyhteyksien kautta järjestettävät kokoukset saivat kannatusta. Niiden avulla säästyisi aikaa ja rahaa kun ei välttämättä tarvitse lähteä mihinkään. Etäyhteydellä kokoukseen voisi ottaa myös osaa eri alojen asiantuntijat, joiden ei myöskään tarvitse matkustaa kokouspaikalle. Myös erilaisien katselmuksien järjestämistä etäyhteyden kautta voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa.

Haastateltavat eivät juurikaan käyttäneet sähköisiä menetelmiä kanssakäymiseen äänestäjien ja kuntalaisten kanssa. Sähköposti oli yleisin yhteydenpitoväline. Sosiaalisen median tarjoamia mahdollisuuksia ei oikeastaan käytetty. Facebookin käyttö oli pienimuotoista. Sähköisten mene-

telmien vähäiseen käyttöön oli monia syitä. Ajanpuute oli yksi eniten mainituista. Työssäkäynti ja luottamustehtävien hoito vievät jo niin paljon aikaa, ettei ylimääräiselle tekemiselle jää aikaa. Myös tietosuojakysymykset mietityttivät. Mitä sitten tapahtuu, jos esimerkiksi Facebookiin tulee kirjoitettua jotain sellaista, mitä ei olisi saanut. Haastateltavat pitivät kasvotusten käytävää keskustelua tärkeimpänä kanssakäymisen muotona.

Vaikka haastateltavat kokivat luottamushenkilön roolin edelleen tärkeäksi, esitettiin myös näkemyksiä, että heitä on aivan liikaa ja osan asiantuntemuksessa olisi parantamisen varaa. Asioihin ei perehdytä niiden vaatimalla tasolla. Määrää vähentämällä kustannukset pienentyisivät ja asiantuntemus paranisi.

## 6 POHDINTA

Tutkimuksessa onnistuttiin ratkaisemaan asetettu tutkimusongelma. Tutkimuksen päätarkoituksena oli selvittää, millaisia käsityksiä valtuutetuilla on sähköisestä hallinnosta. Heidän käsityksensä oli yhdensuuntaisia teorian kanssa. Seuraavaksi pohditaan tutkimuksen tärkeimpiä tuloksia asetettujen tutkimuskysymysten kautta.

Sähköisen hallinnon avulla voidaan edistää hyvän hallinnon toteutumista (Anttiroiko 2004, 14). Haastatteluissa oli tarkoitus selvittää, edistääkö sähköinen hallinto hyvää hallintoa, mutta haastattelujen anti jäi hieman laihaksi tältä osin. Useat haastateltavat alkoivat pohtia, että mitä on hyvä hallinto, eivätkä sitten osanneet sanoa siihen oikeastaan mitään. Haastatteluissa lähestyttiin hyvää hallintoa myös siihen liitettyjen teemojen kuten tuottavuuden parantumisen ja avoimuuden kautta. Haastateltavat kokivat, että sähköinen hallinto parantaa kunnan tuottavuutta ja tehokkuutta. Tämän on todennut koko julkisen hallinnon osalta myös valtiovarainministeriö (2009, 17) SADE-hankkeen loppuraportissa, jossa mainitaan, että hallinnon toimintaa ja sen tuottavuutta ja tuloksellisuutta voidaan parantaa tietohallinnon ja tietoteknisten ratkaisujen kehittämisellä ja käyttöönotolla. Anttiroikon (2004, 14) mielestä sähköinen hallinto lisää muun muassa hallinnon avoimuutta. Myös valtuutettujen mielestä sähköinen hallinto lisää hallinnon avoimuutta ja vähentää ainakin jossain määrin byrokratiaa. Voidaan siis sanoa, että valtuutettujen mielestä sähköinen hallinto edistää hyvää hallintoa.

Merkittävimpiä sähköiseen hallintoon liittyviä haittoja on digitaalinen kuilu. Se nousi selvästi esiin sekä kirjallisuuden (esimerkiksi Cullen 2001, 23) että haastattelujen perusteella. Digitaalisen kuilun syntymiseen vaikuttavat useat tekijät, joista haastatteluissa nousivat esiin ikä, sosio-ekonominen asema sekä asenne. Haastatteluissa etenkin vanhusväestön katsottiin syrjäytyvän sähköisen hallinnon lisääntyessä. Tätä kehitystä voitaneen estää kiinnittämällä huomiota ohjelmien ja laitteiden helppokäyttöisyyteen. Vaikka ohjelma saattaisi itsessään olla helppokäyttöinen, voi henkilön fyysiset rajoitteet estää sen käytön, jos esimerkiksi näppäimet ovat hyvin pienet. Digitaalista kuilua kasvatti haastateltavien mielestä myös kunnollisten tietoliikenneyhteyksien puute syrjäseuduilla. Palvelujen siirtyessä entistä enemmän sähköiseen muotoon, pitäisi kaikille turvata riittävät tietoliikenneyhteydet.

Voutilainen (2011, 40-46) on visioinut kunnan sähköistä hallintoa vuonna 2020, mihin kuuluu esimerkiksi kunnan jäsenten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen sekä ajasta ja paikasta

riippumaton päätöksenteko. Uusi kuntalaki on mahdollistamassa sähköisyyden hyödyntämisen kunnan kokouskäytännöissä nykyistä enemmän sekä parantamassa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tutkimuksessa valtuutetut suhtautuivat erittäin myönteisesti sähköisten menetelmien käyttämiseen. Etenkin etäyhteyden kautta järjestettävät kokoukset ja katselmuksot sekä erilaiset kuntalaisille suunnatut nettikyselyt saivat kannatusta. Uudessa kuntalaissa mainitut sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely otettaneen siten käyttöön laajalti, mutta tutkimuksen perusteella perinteisellä kokouksellakin on vielä paikkansa kunnan päätöksenteossa. Siten Henmanin (2010, 36) pohdinta siitä, jäisivätkö varsinaiset päätöksentekoolimet turhaksi Internet-äänestyksien johdosta, tuskin toteutuu. Sähköisten menetelmien kehittämisessä pitäisi huomioida se, että kehitetään sellaisia ohjelmia ja palveluita, joita oikeasti halutaan ja tarvitaan. Uusien järjestelmien käyttöönotossa pitäisi myös muistaa tarvittava koulutus käyttäjille, ettei järjestelmä jää käyttämättä sen takia, ettei sitä osata käyttää. Koulutusta tulisi järjestää kunnan henkilöstölle, luottamushenkilöille ja myös kuntalaisille, jotta tutkimuksessa esiinnoussut puutteellinen osaaminen paranisi.

Kiinnostus kuntien luottamustehtävissä toimimiseen on laskenut (Heuru ym. 2001, 53-54). Kuntaliitosten johdosta luottamushenkilöiden määrä toisaalta vähenee, mikä aiheuttanee luottamushenkilöiden ajankäytön lisääntymistä. Haasteita luottamushenkilötoiminnalle tuo myös kunnallisen päätöksenteon alati kasvava kompleksisuus. (Sandberg 2012, 8.) Tutkimuksessa tuli esille, että eräiden mielestä luottamushenkilöitä on aivan liikaa. Jää nähtäväksi, karsiiko kunnallisen päätöksenteon muuttuminen yhä haastavammaksi niin sanotusti ”jyvät akanoista”. Toisaalta täytyy muistaa, että päätöksenteossa pitäisi kuulua mahdollisimman monen väestöryhmän ääni, jos ei suoraan päätöksentekijän ominaisuudessa, niin kuitenkin heidän mielipiteensä pitäisi jotenkin selvittää, mihin sähköinen hallinto antaa hyvät mahdollisuudet.

Tutkimus oli tarpeellinen valtuutettujen sähköistä hallintoa koskevien mielipiteiden selvittämiseksi. Heidän näkökulmastaan asiaa ei ole tutkittu. Valtuutetut ovat kunnissa strategisen tason päättäjiä. Tietohallintoa ollaan puolestaan nostamassa pelkästä tukitoiminnosta organisaation strategiselle tasolle. Tämän perusteella valtuutetut saattavat kohdata sähköisen hallintoon liittyviä asioita esimerkiksi kuntastrategiassa. Sen takia on hyvä tietää, mitä he sähköisestä hallinnosta ajattelevat. Tutkimuksen aihe oli myös ajankohtainen, koska sähköinen hallinto ja hallinnon digitalisaatio ovat jatkuvasti esillä.

Tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia teorian kanssa. Jonkinasteista erimielisyyttä teorian ja empirian osalta oli havaittavissa sähköisten kokousten ja Internet-äänestyksiin pohjautuvassa päätöksenteossa. Valtuutetut kokivat, että perinteinen kokous on edelleen tärkeä. Sähköisten menetelmien avulla voidaan siihen tuoda päätöksentekoa tukevia elementtejä, mutta perinteistä kokousta ei voi täysin syrjäyttää. Tutkimuksen tulokset ovat kohtuullisen hyvin yleistettävissä. Koska haastateltavat olivat kahdesta pohjoissuomalaisesta kunnasta, niin tutkimuksen tulokset saattaisivat olla hieman erilaiset Etelä-Suomen kunnissa. Myös kunnan sähköisen hallinnon tila saattaisi vaikuttaa tutkimustuloksiin. Jos kunta on edelläkävijä sähköisen hallinnon edistämässä ja siellä on paljon erilaisia sähköisiä palveluja, niin tulokset ovat todennäköisesti erilaisia siellä kuin kunnassa, jossa sähköinen hallinto on alkutekijöissään.

Käytetyt tutkimusmenetelmät soveltuivat hyvin tutkimusongelman selvittämiseen. Haastattelujen anti olisi voinut olla parempi. Tämä johtunee haastattelijan kokemattomuudesta. Kyseessä oli haastattelijan ensimmäinen kerta teemahaastattelujen tekemisessä. Osasta haastateltavista olisi pitänyt yrittää saada enemmän irti jatkokysymyksillä. Yksi haastatteluista oli melkein lähempänä strukturoitua haastattelua kuin teemahaastattelua. Haastatteluihin vaikutti myös se, että haastateltavat tuntuivat aluksi ajattelevan, että sähköinen hallinto tarkoittaa sähköpostin käyttöä ja muuta viestin välitystä. Tämä on ymmärrettävää, jos ei ole kokemusta esimerkiksi sähköisestä taloustai henkilöstöhallinnosta. Haastattelujen kuluessa näkökulmaa onnistuttiin laajentamaan. Teoreettisen viitekehyksen laatiminen oli haastavaa, koska se tuntui vanhentuvan koko ajan. Kuntakenttä on myllerryksessä ja muuttuu koko ajan. Kuntaudistuksen tarpeellisuudesta ja toteuttamistavoista ovat asiantuntijatkin erimielisiä. Sähköisen hallinnon kehityskään ei ole pysähtynyt. Kuten Anttiroiko (2004, 7) on todennut, sähköinen hallinto saattaa joutua väistymään uusien kehitysvaihtoehtojen tieltä. Toisaalta sähköisen hallinnon kehitys ei ole kuitenkaan ollut niin nopeaa kuin on odotettu, joten tuskin se aivan heti jää historiaan. Teoreettisen viitekehyksen laadinnassa ongelmia tuotti myös se, että sähköinen hallinto ja hyvä hallinto ovat jo itsessään erittäin laajoja aiheita, että teoriaosuutta olisi voinut kasvattaa loputtomiin. Kyseisistä käsitteistä olennaisen tiivistäminen oli varsin työlästä.

Tutkielmaan liittyy tiettyjä rajoitteita. Merkitsevin on se, että ei ole täyttä varmuutta siitä, miten haastateltavat ovat ymmärtäneet sähköisen hallinnon käsitteen. Kuten edellä on mainittu, haastateltavat pohtivat aluksi sähköistä hallintoa lähinnä viestinnän näkökulmasta. Haastateltavia olisi voinut olla yksi tai kaksi lisää, vaikkakin otos oli kohtuullisen kattava. Rajoite on myös se, että



tutkimuksen tulokset kuvaavat tilannetta vuoden 2014 lopussa. Koska sähköisen hallinnon kehitys on nopeaa, tutkimuksen tulokset saattavat vanheta varsin nopeasti.

Jatkotutkimusaiheita nousi muutama esiin tämän tutkielman perusteella. Nyt keskityttiin sähköiseen hallintoon kokonaisuudessaan. Uudessa tutkimuksessa voisi keskittyä vain yhteen sähköisen hallinnon osa-alueeseen. Valtuutettujen ollessa kyseessä luonnollinen osa-alue olisi eDemocracy, koska siihen kuuluvat olennaisena osana osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Samaa aihetta kuin tässä tutkimuksessa voisi tarkastella kvantitatiivisilla menetelmillä. Samaa aihetta voisi käsitellä myös muutaman vuoden kuluttua uudestaan, jotta voitaisiin nähdä, ovatko uusien sukupolvien käsitykset sähköisestä hallinnosta ja sen mahdollisuuksista muuttuneet tämän päivän tilanteesta.

## LÄHDELUETTELO

Alasuutari, P. (2011): Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino. Riika.

Anttiroiko, A-V. (2004): eGovernment-alan tutkimustarveselvitys. Tietoyhteiskuntainstituutin raportteja 3/2004. Tampereen yliopisto, yhteiskuntatieteiden laitos. Tampere.

Anttiroiko, A-V. (2010): Hallintainnovaatiot - Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. SENTE-julkaisu 33/2010. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.

Anttiroiko, A-V. (2011): Itsehallinto 2.0: tieto- ja viestintäteknologian vaikutukset kuntien itsehallintoon. Teoksessa Haveri, A. & Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Asikainen & Hannula & Hievanen & Kuokka & Linnamäki & Wessman (1985): Valtion ja kuntien hallinto. Kustannuskiila Oy. Pieksämäki.

Cullen, R. (2001): Addressing the digital divide. Online Information Review 25:5, 311 – 320.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Jyväskylä.

Gisselquist, R. (2012): What does ”good governance mean?. Viitattu 15.1.2013. Saatavilla html-muodossa: < <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>>.

Hannus, A. & Hallberg, P. & Niemi A. E. (2009): Kuntalaki. WSOYpro Oy. Helsinki.

Haveri, A. (2011): Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.): Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen - Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Acta Wasaensia no 238, Julkisjohtaminen 16. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Haveri, A. & Airaksinen, J. (2011): Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustavana hallintana. Teoksessa Haveri, A. & Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, A. & Stenvall, J. (2009): Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/09, 224-235.

HE 146/2008. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain muuttamisesta ja kuntalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 50/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Henman, P. (2010): Governing Electronically – E-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power. Palgrave Macmillan. Chippenham.

HeTiL 523/1999. Henkilötietolaki 22.4.1999.

Heuru, K. (2003): Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Heuru, K. & Mennola, E. & Ryyänen, A. (2001): Kunnallinen itsehallinto – Kunnallisoikeuden perusteet. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001): Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2013): Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Porvoo.

HL 434/2003. Hallintolaki 6.6.2003.

JulkL 621/1999. Julkisuuslaki 21.5.1999.

Kansallisarkisto (2004): Hyvään tiedonhallintatapaan –esite.

Keminmaan kunta. Viitattu 2.3.2015. Saatavilla html-muodossa: <<http://keminmaa.fi>>.

Kettunen, E. & Jalava, T. (2014): Kuntien tietotekniikkakartoitus 2013 – Kuntien tietotekniikan tunnusluvut, organisointi, toiminnan kehittäminen ja haasteet. Suomen Kuntaliitto ry. Saatavilla pdf-muodossa:  
<[http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/04/201404tietotekniikkakartoitus/Kuntien\\_Tyk\\_kartoitus2013\\_v1.pdf](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/04/201404tietotekniikkakartoitus/Kuntien_Tyk_kartoitus2013_v1.pdf)>.

Kiviniemi, K. (2001): Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II – näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Jyväskylä.

Kolehmainen, A. (2011): Miten uudistaa kuntahallintoa – Uusi kunta 2017. Teoksessa Haveri, A. & Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

KuntaL 365/1995. Kuntalaki 17.3.1995.

Kuntalaisaloite.fi. Viitattu 24.1.2015. Saatavilla html-muodossa:  
<<https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>>.

Kurikka, P. & Majoinen, K. (toim.) (2009): Suositus hyvästä hallitustyöskentelystä - suunta ja sisältö. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/9.2.2007.

Lähdesmäki, K. (2010): Hyvää hallintoa – ketä kiinnostaa? Nuorten käsityksiä hyvästä hallinnosta ja reilusta yhteiskunnasta. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 292, Julkisojohtaminen 38. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Lähdesmäki, K. (2011): New Public Management julkisojohtamisen uudistajana – yhä kestosuosikki reformeissa? Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.): Julkinen hallinto ja

julkinen johtaminen - Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Acta Wasaensia no 238, Julkisjohtaminen 16. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Lähdesmäki, T., Hurme, P., Koskimaa, R., Mikkola, L., Himberg, T., Menetelmäpolkuja humanisteille. Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta. Viitattu 11.12.2012. Saatavilla html-muodossa: <<http://www.jyu.fi/mehu>>.

Mäenpää, O. (2003): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Niemivuo, M. & Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010): Hallintolaki. WSOYpro Oy. Helsinki.

Otakantaa.fi. Viitattu 28.4.2013. Saatavilla html-muodossa: <[www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi)>.

PL. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Romzek, B. & Dubnick, M. (1987): Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review* 47:3, 227-238.

Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. (2001): Luottamushenkilö ja valta – Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 29. Vammala.

Ryynänen, A. (2012): Vapaakuntahengestä kuntakapinaan – kunnallinen itsehallinto 2010-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/12, 53-57.

Salminen, A. (2003): Hyvän hallinnon etiikka – Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 245, Hallintotiede 29. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009): Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 288, Hallintotiede 37. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010): Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management* 23:7, 647-668.

Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2012): Hyvä veli – verkostot suomalaisen korruption muotona. Teoksessa Transparency Suomi ry (2012): Korruptio Suomessa – Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta.

Sandberg, S. (2012): Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 20. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Srivastava, M. (2010): Good governance – Concept, Meaning and Features: A Detailed Study. SSRN Working Paper Series (Aug 2010).

Stenvall, J. & Syväjärvi, A. & Vakkala, H. & Virtanen, P. & Kuoppala, K. (2015): Kunnat ajo-puina – koskesta sumaan – Vuosina 2011-2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosessien arviointi. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Acta 258. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto a. Viitattu 28.12.2012. Saatavilla html-muodossa:  
<<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/hallinto-ja-paatoksenteko/Sivut/default.aspx>>.

Suomen Kuntaliitto b. Viitattu 30.12.2012. Saatavilla html-muodossa:  
<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/Sivut/default.aspx>>.

Suomen Kuntaliitto c. Viitattu 30.12.2012. Saatavilla xls-muodossa:  
<<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Documents/Kuntajaot%20ja%20asukasluvut%202000-2013.xls>>.

Syrjälä, L. & Ahonen, S. & Syrjäläinen, E. & Saari, S. (1995): Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä Oy. Rauma.

Taylor, D. W. (2000): Facts, myths and monsters: understanding the principles of good governance. *International Journal of Public Sector Management* 13:2, 108-124.

Tervolan kunta. Viitattu 2.3.2015. Saatavilla html-muodossa: <<http://tervola.fi>>.

Tietosuojavaltuutetun toimisto (2010): Kunnat ja henkilötietolaki. Saatavilla pdf-muodossa:  
<[http://www.tietosuoja.fi/uploads/26uou\\_2.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/26uou_2.pdf)>

Toivanen, M. (2006): Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kunnissa. Tampereen yliopisto. Tampere.

Tuomi, J. & Sarajärvi A. (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Jyväskylä.

Turkki, T. (2009): Nykyaikaa etsimässä – Suomen digitaalinen tulevaisuus. Taloustieto Oy. Yliopistopaino.

Valtioneuvosto (2014): Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta.

Valtioneuvoston kanslia (2010): Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua – Kasvutyöryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010. Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston viestintäosasto (2013): Hallituspuolueiden puheenjohtajat sopivat tarkistuksista osinkoverouudistukseen. Tiedote 153/2013 4.4.2013. Viitattu 23.4.2013. Saatavilla html-muodossa:  
<<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?toid=2213&c=0&moid=2208&start Date=22.6.2011&oid=380911>>.

Valtiovarainministeriö. Viitattu 7.2.2015. Julkisen hallinnon ICT. Saatavilla html-muodossa:  
<[https://www.vm.fi/vm/fi/16\\_ict\\_toiminta/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/16_ict_toiminta/index.jsp)>.

Valtiovarainministeriö (2009): SAdE-hankkeen loppuraportti – Julkisen hallinnon ja julkisen palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma 2009-2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2009. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2012 a): Lausuntopyyntö kuntarakennelakiluonnoksesta. Lausuntopyyntö VM162:00/2011 22.11.2012.

Valtiovarainministeriö (2012 b): Kuntauudistus. Saatavilla pdf-muodossa:  
<[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/Kuntauudistus\\_esite\\_syy sk2012\\_NETTI.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Kuntauudistus_esite_syy sk2012_NETTI.pdf)>.

Valtiovarainministeriö (2014): Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – luonnos 8.5.2014.

Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto (2014): Suomen Avoimen hallinnon toimintasuunnitelman toimeenpano. Toimeenpanokirje VM1542/00.01.00.01/2012.

Viinamäki, O-P. (2005): Euroopan unionin hyvä hallinto. Teoksessa Eskola, R. (toim.): Arvoilla hyvään hallintoon. Vaasan yliopisto, avoin yliopisto. Vaasa.

VL 714/1998. Vaalilaki 2.10.1998.

Voutilainen, T. (2007): Hyvä sähköinen hallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Voutilainen, T. (2013): Lainsäädäntöselvitys kuntien sähköisen hallinnon kehittämisestä osana kuntalain uudistamista. Versio 1.0 H, 16.1.2013.

## LIITE

### TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

#### **Kuntateema ja yleiset asiat**

- Parantaako sähköinen hallinto kuntahallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta?
- Lisääkö sähköinen hallinto hallinnon avoimuutta?
- Vähentääkö sähköinen hallinto byrokratiaa?
- Eriarvoistaako sähköinen hallinto?
- Onko asiakas/kuntalainen sähköisen hallinnon keskiössä?
- Onko sähköinen hallinto uhka ihmisten yksityisyydelle?
- Ovatko kunnat tietojärjestelmätoimittajien armoilla?

#### **Luottamushenkilönä ja luottamustyön tekijänä -teema**

- Edistääkö sähköinen hallinto hyvää hallintoa?
- Helpottaako sähköinen hallinto luottamustehtävien hoitoa?
- Lisääkö sähköinen hallinto osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia?

#### **Luottamushenkilönä ”tulevaisuuden hallinnossa” -teema**

- Korvaako sähköinen hallinto edustuksellisen demokratian?
- Sulkeeko sähköinen hallinto väestöryhmiä päätöksenteon ulkopuolelle?
- Voiko päätöksenteko kokonaisuudessaan olla ajasta ja paikasta riippumatonta?
- Onko sähköiseen hallintoon kohdistettu liian suuria odotuksia?