

hyväksymispäivä arvosana

arvostelija

## **Sähköinen osallistuminen ja virkamiesroolin sekä hallintoins- tituution muutostarpeet**

Matti Nelimarkka

Helsinki 9.3.2009

Kandidaatintutkielma

HELSINGIN YLIOPISTO

Yleisen valtio-opin laitos

Tiedekunta — Fakultet — Faculty		Laitos — Institution — Department	
Valtiotieteellinen tiedekunta		Yleisen valtio-opin laitos	
Tekijä — Författare — Author			
Matti Nelimarkka			
Työn nimi — Arbetets titel — Title			
Sähköinen osallistuminen ja virkamiesroolin sekä hallintoinstituution muutostarpeet			
Oppiaine — Läroämne — Subject			
Politiikan tutkimuksen linja			
Työn laji — Arbetets art — Level		Aika — Datum — Month and year	
Kandidaatintutkielma		9.3.2009	
		Sivumäärä — Sidoantal — Number of pages	
		24 sivua + 3 liitesivua	
Tiivistelmä — Referat — Abstract			
<p>Työssä tarkastellaan sähköisen osallistumisen julkiselle hallinnolle asettamia muutostarpeita haastatteleamalla julkisen hallinnon asiantuntijoita. Nämä haastattelut tyypiteltiin erilaisiin ongelmiin, joita asiantuntijat nostivat esille. Haastatteluiden perusteella ongelmiksi koettiin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tietoyhteiskuntavalmiudet</li> <li>• sääntöjen ja ohjeistuksen puute</li> <li>• kansalaisystävällisyys</li> <li>• virkamiehen rooli</li> <li>• resurssihaasteet</li> <li>• toiminnalliset haasteet.</li> </ul> <p>Nämä ongelmat voidaan nähdä osana virkamies-käsitettä sekä hallintoinstituutiota, eli toimintatapaa, jolla päätöksiä on tehty aikaisemmin. Esitetyt haasteet ovat joissain tapauksissa varsin erityisiä, mutta tästä huolimatta muutos – eli sopeutuminen ja mainittujen ongelmien ratkaiseminen – lienee lopulta samankaltainen kuin muutkin muutokset julkisen hallinnon piirissä.</p> <p>Merkittävää on kuitenkin huomata näkökulma, joka tutkimuksessa on otettu: hallintoa tarkastellaan sisältä päin ja näin organisaatiokulttuurin muutostarpeita on voitu analysoida. Tämän tutkimuksen tulokset yhdistävätkin kahta eri tutkimusalaa. Aikaisemmassa tietoyhteiskuntatutkimuksessa on havaittu puutteena se, ettei organisaatiokulttuuria ole tutkittu tarpeeksi. Samaan aikaan voidaan myös analysoida organisaatiota hallinto-opin näkökulmasta, jolloin eräs merkittävä näkökulma on organisaation sopeutuminen ympäristöön.</p> <p>Kuitenkin tulosten tulkinnan suhteen tulee olla varovainen. Vaikka aineisto saturoituu, haastatteleita on suoritettu vain kuusi kappaletta. Tätä määrää ei voida pitää erityisen vakuuttavana.</p>			
Avainsanat — Nyckelord — Keywords			
tieto- ja viestintäteknologia, muutospainne, hallinto			
Säilytyspaikka — Förvaringsställe — Where deposited			
Muita tietoja — övriga uppgifter — Additional information			

# Sisältö

<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>2 Havaintoja sähköisestä viestinnästä politiikan tutkimuksen näkökulmasta</b>	<b>2</b>
2.1 Sähköisen osallistumisen luonnehdintoja . . . . .	2
2.2 Tutkimusta sähköisestä osallistumisesta . . . . .	3
2.3 Hallinnon sähköisten osallistumisen valmiuksien analyysiä . . . . .	4
<b>3 Sitoutuminen organisaatiotutkimukseen eli keskustelua virkamiehen ja hallinnon rooleista</b>	<b>6</b>
3.1 Virkamiehen rooli . . . . .	6
3.2 Hallinto instituutiona . . . . .	7
<b>4 Menetelmä</b>	<b>8</b>
<b>5 Aineisto</b>	<b>9</b>
5.1 Aineiston kerääminen . . . . .	9
5.2 Havaintoja haastateltavista . . . . .	10
<b>6 Havaintoja</b>	<b>11</b>
6.1 Tietoyhteiskuntavalmiudet . . . . .	11
6.2 Sääntöjen ja ohjeistuksen puute . . . . .	12
6.3 Kansalaisystävällisyys . . . . .	13
6.4 Resurssihaasteet . . . . .	14
6.5 Toiminnalliset haasteet . . . . .	14
<b>7 Keskustelu</b>	<b>16</b>
<b>8 Johtopäätökset</b>	<b>18</b>
<b>Kiitokset</b>	<b>20</b>
<b>Lähteet</b>	<b>21</b>
<b>Liitteet</b>	

## 1 Haastettalurunko

## **2 Haastattelupyyntö**

## **3 Haastattelusuostumus**

# 1 Johdanto

Poliittiset toimijat kokevat sähköiset viestintämenetelmät ja -palvelut olennaisemmiksi julkishallinnossa. Esimerkiksi hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan:

Erityistä huomiota kiinnitetään julkisen sektorin palvelurakenteiden uudistamiseen tieto- ja viestintäteknikkaa laajamittaisesti hyödyntäen sekä toimintamalleja uudistamalla. Hallituskauden alussa laaditaan toimintaohjelma, jossa keskitytään laajapohjaisesti valmistellun tietoyhteiskuntastrategian käytännön toteuttamiseen. Sähköisten palveluiden ja tuotteiden tarjontaa ja yhteen toimivuutta lisätään, mahdollistetaan avointen rajapintojen käyttöä kilpailuneutraalilla tavalla julkishallinnon tieto- ja viestintäjärjestelmissä sekä edistetään kansalaisten ja yritysten osamista sähköisten palvelujen käyttäjinä. (VNK, 2007, 41)

Kuten aina, poliittisten päätösten tueksi tarvitaan tutkimustietoa. Aikaisemmissa tutkimuksissa on kartoitettu kansalaisten näkökulmia sähköiseen osallistumiseen. Kuitenkin leimaavaa on ollut, varsinkin suomalaisessa kontekstissa, keskittyminen kansalaisen, kuntalaisen tai asiakkaan kokemuksiin sekä odotuksiin, eikä niinkään ole tutkittu hallinnon odotuksia, valmiuksia tai toiveita<sup>1</sup>.

Tämä on kuitenkin yllättävää, koska hallinnon rooli päätöksentekoprosessissa on selvä. Poliittisen päätöksen toteutus siirretään hallinnolle, mutta hallinto myös valmistelelee poliittisia päätöksiä esimerkiksi kuulemalla intressitahoja. Hallinnon omasta aktiivisuudesta voi myös riippua se, kuinka hyvin poliitikkojen määrittelemiä tavoitteita toteutetaan. Pelkkä poliittinen halu ei riitä sähköisten palveluiden, tässä työssä erityisesti sähköisen osallistumisen, toteutumiseksi.

Tämän takia koen, että yhtä merkittävää kuin tutkia kansalaisten toimintaa tietoverkossa on myös selvittää sitä, kuinka hallinnon toimintatavat, prosessit sekä henkilöstö mukautuvat muutokseen. Tätä selvitetään tässä tutkimuksella haastattelututkimuksella, jossa hallinnon sähköisen osallistumisen asiantuntijat kuvaavat haasteita, joita he kokevat olevan<sup>2</sup>. Näin täsmälliseksi aiheekseni nousivat muutospainet, joita tieto- ja viestintäteknologia aiheuttaa organisaatiolle sekä yksilöille.

Työn rakenne on seuraavanlainen: ensiksi tutustumme sähköistä osallistumista käsittelevään keskusteluun ja aiempaan tutkimukseen luvussa 2 sekä lyhyesti hallinto-

---

<sup>1</sup>Sähköiseen osallistumiseen ja hallintoon liittyvää tutkimusta on toki olemassa, esimerkkinä mainittakoon Matikainen (2008), Matikainen, Talvitie-Lamberg, ja Kunnas (2008). Täsmällisempi tarkastelu näistä tutkimuksista suoritetaan luvussa 2.

<sup>2</sup>Toki valittua menetelmää – hyvin tarkasti rajattua otosta ja vähäistä haastattelumäärää – kohtaan voidaan ja tuleekin esittää kritiikkiä. Asiantuntijahaastatteluilla ei voida tutkia keskivertovirkamiehen käsitystä, mikä oikeastaan olisi tärkeämpää ilmiön ymmärtämisen kannalta. Tekijä pyrkii vastaamaan kritiikkiin sivulla 17 ja perustelemaan tekemiään päätöksiä.

opin tarjoamaan teoreettiseen taustaan hallinto- ja virkamieskäsitteiden kautta luvussa 3. Tutkimusmenetelmät esitellään luvussa 4 ja aineiston hankkimisen prosessia kuvataan luvussa 5. Näin voimme luvussa 6 tulkita aineistoa, jota seuraa keskustelu saaduista tuloksista ja tutkimuksen luotettavuuteen liittyvistä tekijöistä luvussa 7. Lopuksi voidaan esittää yhteenveto saaduista tutkimustuloksista sekä aihepiiriin liittyvistä jatkotutkimustarpeista.

## **2 Havaintoja sähköisestä viestinnästä politiikan tutkimuksen näkökulmasta**

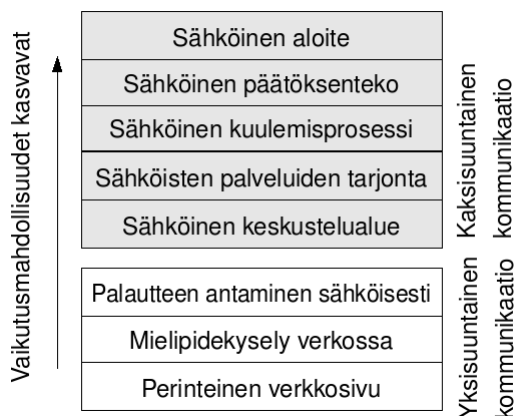
Tässä luvussa käsitellään varsin lyhyesti aikaisempaa tutkimusta, jota sähköisten viestintävälineiden, täsmällisemmin tieto- ja viestintäteknologian, käyttöön liittyy. Alussa kuvaan, mitä termillä sähköinen osallistuminen tarkoitetaan, ja lisäksi ko-koan yhteen lyhyenä johdantona tieto- ja viestintäteknologian muutostrendejä. Tämän jälkeen keskityn sähköisen median käytön kuvaamiseen politiikan tutkimuksen näkökannalta. Lopuksi keskityn erityisesti hallintoa käsitteleviin tutkimuksiin ja pyrin esittelemään merkittävimmät tutkimustulokset tästä aiheesta. Luku siis toimii sekä johdantona työn teemaan että kuvaa aikaisempaa tutkimusta erityisesti sähköisen osallistumisen kentässä.

### **2.1 Sähköisen osallistumisen luonnehdintoja**

Sähköinen osallistuminen voidaan nähdä laajasti viestintänä kansalaisten, poliitikkojen ja hallinnon välillä. Viestintä jaetaan usein yksi- ja kaksisuuntaiseen viestintään, millä tarkoitetaan avoimen keskustelun ja informaation jakamisen välistä eroa. Eräs hahmotelma tieto- ja viestintäteknologioiden mahdollisuuksista on kuvattu kuviossa 1.

Sähköisen osallistumisen mahdollisuuksia on esitelty esimerkiksi Witschege (2002). Hän puhuu verkko-osallistumisen heterogeenisuudesta, anononyymiydestä sekä tasarvoisuudesta. Vaikkakin Witschege huomauttaa, etteivät empiiriset kokeilut ole onnistuneet kuten toivottiin, niin hän edelleen uskoo, että mahdollisuuksia luoda toimiva sähköisen osallistumisen tila erityisesti heterogeenisemmän yhteisön kautta.

Lienee myös syytä esittää kritiikkiä, jota sähköistä hallintoa vastaan on esitetty. Esimerkiksi Bekkers ja Homburg (2007) tulkitsevat Alankomaiden, Ison-Britanian, Tanskan, Australian sekä Kanadan sähköisen hallinnon politiikkadokumentteja ja erittelevät ne myytit, jotka liittyvät sähköiseen hallintoon: ensimmäinen myytti liittyy siihen, kuinka sähköisellä hallinnolla saadaan aikaan helposti asiakaskeskeisempi ja responsiivisempi hallinto. Toisena havaintona havaittiin teknologiakeskeisyyttä ja -uskovaisuutta; pelkästään tieto- ja viestintäteknikan käyttämisen uskottiin olevan ratkaisuna ongelmiin. Lisäksi kansalainen nähtiin aktiivisena asiakkaana, jolle tulee



Kuva 1: Osallistumisen tasot.

Kuva mukailee Mikkola (2008), Kingston (2002) esityksiä, mutta vähentää lokaatio-pohjaisten teknologioiden vaikutusta esitykseen ja lisää Terho et al. (2005, 21-22) havaintoja osallisuudesta. Kuvasta voidaan nähdä, kuinka sähköinen osallistuminen ei ole yksi selkeä käsite, vaan sen alta on löydettävissä monia tasoja.

tarjota välineitä osallistumisen tueksi.

Koska tutkimukseni keskittyy tieto- ja viestintäteknologian mahdollisuuksiin, lienee syytä myös kuvata sen muutostrendejä lyhyesti. Suuri muutos, johon usein viitataan termeillä *Web2.0* tai *sosiaalinen media*, liittyy verkkopalveluiden luonteeseen (tästä keskustelusta katso esimerkiksi O'Reilly, 2005). Internet-palvelut ovat muuttuneet yhteisöllisemmäksi ja osallistuvammaksi<sup>3</sup> verrattuna aiempaan 1990-lukuun. Toisaalta Erkkola (2008, 81–84) korostaa, ettei sosiaaliselle medialle ole löydettävissä yksinkertaista määritelmää, vaan se voidaan nähdä yksilöiden ja yhteisöjen prosessina, jossa rakennetaan yhteisiä merkityksiä. Vaikkeivat nämä muutosilmiöt sinänsä liity sähköiseen osallistumiseen, lienee selvää, että niillä tulee olemaan vaikutuksia myös tieto- ja viestintäteknologian soveltamiseen hallinnossa, koska ne edustavat myös toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia.

## 2.2 Tutkimusta sähköisestä osallistumisesta

Sähköisissä medioissa käytyjä keskusteluja on tutkittu varsin runsaasti; laajemmin kansainvälisellä kentällä, mutta myös suomalaista kontekstista. Esimerkiksi Pietilä (2002) kommentoi, ettei verkkokeskusteluita voinut pitää deliberatiivisina: vaikka keskustelua käytiin, niiden argumentaatio oli varsin heikkoa. Samankaltaisiin tutkimustuloksiin on päädytty kansainvälisessä tutkimuksessa, mutta muina haasteina on nostettu esille käyttäjämäärän vähäisyys ja käyttäjien homogeenisuus kuten myös tarve kulttuurilliselle muutokselle (katso esimerkiksi Myonor, 2007; Dahlberg, 2001;

<sup>3</sup>Web2.0-ilmiöstä puhuttaessa on syytä muistaa teknologioiden sekä liiketoimintamallien muutokset, mutta niiden rooleja politiikan tutkimuksessa en koe niin merkittäväksi.

Adamic & Glance, 2005). Olisi kuitenkin virheellistä väittää, ettei onnistuneita kokeiluja olisi ollut (esimerkiksi Jensen, 2003), mutta yleisesti voitaneen sanoa, ettei tutkituilla sähköisen osallistumisen keskusteluareenoilla ole vielä syntynyt elävää deliberatiivista julkista tilaa.

Toisaalta on yhtä tärkeää pohtia käyttäjien vaatimuksia ja toiveita. Bäcklund ja Kurikka (2008, 13) keräsivät vuonna 2007 aineiston, jonka mukaan sähköisten medioiden rooli muiden medioiden seassa helsinkiläisten keskuudessa on vähäinen. Alle viisi prosenttia haastatelluista ilmoitti pääinformaatiolähteensä olevan kaupungin verkkopalvelut. Sanomalehdet olivat pääsääntöinen media. Tämän tutkimuksen havaintojen avulla voitaisiin myös sähköisen osallistumisen kokeiluiden selittää heikkoa onnistumista, jostain syystä kaupungin julkisia verkkosivuja ei nähdä keskeisenä tietolähteenä<sup>4</sup>.

Lisäksi lienee syytä mainita uusista suuntauksista tutkimuksessa: Åbo Akademin tutkimushanke *Democracy: A Citizen Perspective* tutkii muumuassa verkkoportaalien käyttämistä deliberatiivisen keskustelun alustana (DCE, 2006). Kuten tutkimushankkeen nimikin kuvaa, lähestymistapa demokratiaan on kansalaislähtöinen – eikä siis relevantti tämän työn kannalta. Toisaalta Suomen Akatemian MOTIVE-hankkeessa rahoitetaan Teknillisen korkeakoulun ja Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen yhteishanketta *Sosiaalinen media kansalaisten ja julkishallinnon väliseen yhteistyöhön*, joka ainakin tutkimushankkeen kuvauksen perusteella keskittyy myös hallinnon toimijoihin<sup>5</sup>.

### 2.3 Hallinnon sähköisten osallistumisen valmiuksien analyysiä

Matikainen (2008) (myös Matikainen et al., 2008) on tutkinut valtion asenteita sähköiseen osallistumiseen sekä myös tiettyjä tietoyhteiskunnan valmiuksia. Kuvailevien lopputulosten mukaan kansalaiset koetaan osaksi päätöksentekoprosessia ja tieto- ja viestintäteknologiset ratkaisut, erityisesti verkko-osallistuminen, nähdään positiivisessa valossa. Yleisesti asenne siis oli positiivinen erityisesti kansalaisosallistumista kohtaan niin perinteiseen kuulemiseen kuin myös sähköiseen kuulemiseen. Lisäksi vastaajat edustivat perinteistä internetin käyttäjää suomalaisessa ympäristössä<sup>6</sup>.

<sup>4</sup>Sähköisen osallistumisen kannalta on merkittävä havaita, että kansalaisilla on jo vakiintuneet – ja tietyissä tapauksissa jopa aktiiviset – tietolähteet. Useat osallistumiskokeilut perustuvat erilisen keskusteluympäristön rakentamiseen. Jos viralliset sivut eivät sinäänsä toimi merkittävänä tietolähteenä, voisivatko ne myöskään toimia keskustelualueena?

<sup>5</sup>Lisätietoa MOTIVE-hankkeesta on saatavissa osoitteessa <http://www.aka.fi/fi/A/Tiedeyhteiskunnassa/Tutkimusohjelmat/kaynnissa/Jokapaikan-tietotekniikka-ja-monimuotoinen-viestinta/> ja SOMUS-hankkeesta osoitteessa <http://somas.vtt.fi>. Koska hankkeen rahoituspäätökset on tehty 14.11.2008, ei varsinaisia tutkimustuloksia ole vielä relevanttia esitellä.

<sup>6</sup>Suomalaiselle normaalikäyttäjälle internet on keskeisessä roolissa, ja sitä hyödynnetään arkisten asioiden, kuten pankkiasioiden, hoidossa. Kuitenkin oma sisällöntuotanto on harvinaista ja



Kuitenkin tekijäkin kommentoi, näihin tuloksiin tulisi suhtautua tietyllä varauksella aineiston vinoutumisesta johtuen. Esimerkiksi oikeusministeriön hallintoalan vastaajien määrä oli suhteettoman suuri (yli 60 prosenttia) verrattuna muihin hallintoaloihin (Matikainen, 2008, 77)<sup>7</sup>.

Olisi toki virheellistä väittää, ettei hallinnon viestintätaitoista olisi tehty tutkimuksia. Hyvä esimerkki on Sulin ja Tuulinen (2003), jotka kuvaavat aikaansa tietyllä tavalla: verkkoviestintätaidot ja niiden merkitys ovat huomattavasti vähäisempää kuin muut mitatut taidot, mutta esimerkiksi verkkokeskustelutaidot tunsivat merkittäviksi 49 % vastaajista<sup>8</sup>. Muutoinkin tutkimuksen mukaan asiakasviestintään suhtauduttiin varsin myönteisesti.

Toisaalta sähköisen viestinnän onnistumista tutkiessaan Pratchett (1999) havaitsi, että brittiläisessä järjestelmässä tieto- ja viestintäteknologioiden soveltaminen jää yleisesti palveluiden tasolle, ja sen potentiaalia ei hyödynnetä täysin. Edelleen tieto- ja viestintäteknologian hankkeissa on puutteita, täsmällisemmin ilmaistuna hankkeet ovat liian tekniikkapainotteisia. Tutkimuksen kannalta on kuitenkin syytä huomioda, että se on jo varsin vanha, mutta myös tuoreempi tutkimus vahvistaa tätä: Chadwick ja May (2003) kuvaavat, kuinka hallinto on valinnut vääränlaisen tavan hankkeiden johtamiseen – joilloin todellisen keskusteleavan yhteyden aikaansaaminen on vaikeaa.

Samoin Capra, Francalanci ja Marioni (2005) kommentoivat, kuinka muutos ei ole vain tekninen, vaan vaatii myös prosessin muuttamista ja ennen kaikkea asenne- ja kulttuurimuutosta kansalaislähtöisemmäksi. Heidän mielestään sähköisten vaikutuskanavien käyttöönotto pitääkin nähdä uutena oppimisprosessina, joka vaatii muutoksia ainakin johdossa, tiedon jakamisen kulttuurissa ja asiakaskeskeisyydessäkin. Samaan johtopäätökseen päätyi myös Matikainen (2008, 33), kommentoiden, kuinka organisaatiotutkimuksen ilmiöt ovat myös keskeisiä, vaikkakin sivussa nykyisestä tutkimuksesta.

Edelleen samanlaiseen näkökantaan päätyy Lips (2007) kritisoidessaan hallinnon tutkimusta siitä, ettei tieto- ja viestintäteknologian tutkimuksessa oteta tarpeeksi huomioon poliittista, institutionaalista ja sosiaalista kontekstia muutoksien selittä-

---

muutoinkin yhteisöllisten verkkopalveluiden käyttö on vähäisempää.

<sup>7</sup>Kuten sivulla 17 kuvaan, koen tämän otosjakauman tutkimuksen suureksi ongelmaksi. Kysymys onkin, voidaanko kattavaa ja tieteellisesti pätevää otantatutkimusta suorittaa virkamiesten keskuudessa ja millaisilla resursseilla sellainen olisi suoritettavissa. Kuitenkin lienee syytä korostaa, että tutkimuksellaan Matikainen varmasti on luonut päätöksentekijöille keskeistä metriikkaa, mutta sen tieteellisen pätevyyden suhteen herää tiettyjä epäilyksiä.

<sup>8</sup>Verkkokeskustelut merkittäviksi tunsivat sinänsä pienehkö määrä, alle puolet tutkimuksen otoksesta, mutta tutkimuksen vanhuus suhteessa verkkotekniikan kehitykseen ja muuttumiseen on huomattava. Olisivatko nyt kysyttäessä verkkokeskustelutaitojen merkitsevyys ja myös osaamistaso merkittävämpiä kuin vuonna 2003?

miseksi. Sen sijaan tutkimuksessa on nähtävissä tekniikkavetoisuus ja ilmiön sekä kokeilujen kuvaaminen, eikä alan tutkimuksessa yleisesti nähtävissä teoreettisempaa otetta.

### 3 Sitoutuminen organisaatiotutkimukseen eli keskustelua virkamiehen ja hallinnon rooleista

Tässä luvussa on tarkoitus johdattaa lukija organisaatiouudistuksen ja virkamiesroolin perusteisiin. Kuten aikaisemmin kuvasin, ei tieto- ja viestintäteknologiaa ja virkamieskuntaa kuvaavaa tutkimusta ole erityisen paljon – varsinkaan suomalaisesta kontekstista. Kuitenkin tutkimusta julkishallinnon organisaatioista on tehty runsaasti, jolloin tätä kautta voidaan pyrkiä selittämään ilmiötä tarkemmin. Tässä luvussa käsitellään – varsin lyhyesti – tiettyjä havaintoja, joihin palaamme myöhemässä vaiheessa työtä.

Työn kantavan ajatuksen – muutostarpeiden ja organisaatiouudistuksen – kannalta merkittävä keskustelunavaus on Mälkiä ja Stenvall (1994) (vertaa myös jo aiemmin mainittu Capra et al., 2005), jossa argumentoidaan, että hallintouudistuksen myötä myös julkisen hallinnon virkamiehelle asetettavat vaatimukset muuttuvat. Työn tuloksia tarkemmin erittelemättä ympäristön kehitystrendit luovat tarpeen muuttaa virkamiehen roolia erilaisiin suuntiin. Edelleen Mälkiä ja Stenvall (1994) kuvaavat, kuinka näiden muutosten tulisi jollain tasolla vaikuttaa myös virkamiehen koulutuksessa, ja esittävät esimerkkejä Tampereen yliopiston koulutusohjelmasta.

#### 3.1 Virkamiehen rooli

Tosin kuin puhutaan virkamiehen roolista, kysymys on enemmänkin se, mikä on virkamiehen asema suhteessa muuhun yhteiskuntaan. Siihen kuvaa voivat antaa joko lainsäädännöllinen viitekehys tai tietyt analyysit kansalaisten mielikuvista, *myyteistä*. Organisaatioita voidaan kuvata näiden myyttien, yksilöiden mielikuvien, kautta. Voi jopa olla, että organisaatio tietoisesti tukee näitä myyttejä oman toimintansa turvaamiseksi (Vuori, 1994).

Edelleen Vuori (1994) analysoi julkisen hallinnon työntekijään kohdentuvia institutionalisoituja myyttejä, erityisesti suhteessa yksityiseen hallintoon, seuraavasti: tehottomuus ja työn tuottamattomuus, alturismi, moraalittomuus, koska vastuunkanto omista päätöksistä on vähäisempää, staattisuus, byrokraattisuus, kustannustehottomuus, huonommat työsuhde-edut ja huonompi palkka sekä huono motivaatio. Näiden näkökulmien kautta julkinen hallintokin siis esiintyy tietynlaisena kankeana toimijana.

Samaan aikaan virkamiehen työn roolia kuvaa myös hyvän hallinnon periaatteet (Hallintolaki, 2003, 6–10 §), jotka seuraa:

- oikeusperiaatteet: tasapuolisuus, puolueettomuus sekä toimivallan rajoitus
- asianmukaisen palveluiden tarjoamisen periaate
- neuvontavelvollisuus
- vaatimus hyvästä kielenkäytöstä
- viranomaisten keskinäisen yhteistyön velvoite.

Julkisen hallinnon periaatteiden ja Vuoren esittämät myytit toki antavat ristiriitaisen kuvan siitä, minkälainen on julkisen hallinnon virkamies. Tämä ei ole kuitenkaan tavatonta, siinä missä lainsäädännöllinen puoli kuvaa virkamiehen velvoitteita ja vastuuta, niin Vuori kuvaa mielikuvia joita kansalaisilla on virkamiehistä. Lain kannalta korostuu asianmukaisuus, oikeudellisuus ja puolueettomuus, jotka taas kansalaisen näkökulmasta saattavat heijastua tehottomuutena ja byrokraattisuutena.

Tosin, on selvää että virkamiesorganisaatio – kuten muutkin organisaatiot – mukautuu ympäristön tarpeisiin ja toiveisiin (March, 1981; Brunsson & Olsen, 1993). Mälkiä ja Stenvall (1994) puhuvatkin hallinnon pätevyydestä ja siihen kohdistuvista muutoksista ympäristön muutosten sekä *trendien* takia.

## 3.2 Hallinto instituutiona

Hallinto on vahvasti institutioitunut, mahdollisesti sen perinteikkään historiansa takia. Toisaalta hallinnolle tyypillistä on myös organisaation muutokset, joita esimerkiksi Aaltio-Marjosola (1994) kuvaa muutoksena suunnittelukeskeisyydestä markkinatalousinstrumenttien kautta asiakaslähtöisyyteen. Samoin Denhart (2000, 108–116) huomauttaa, kuinka hallintoa on pyritty uudistamaan jo useiden vuosikymmenien ajan.

Toisaalta, jos pyrimme liittämään jotain adjektiiveja julkiseen hallintoon, ehkäpä monimutkainen, byrokraattinen, epäpätevä ja keskitetty olisivat joitain aatoksia, jotka nousisivat esille (katso Brunsson & Olsen, 1993, 15). Nämä voisivat myös olla tiettyjä *meta-arvoja*, joita hallinnossa sovelletaan (Denhart, 2000, 106–107). Hallinnolla siis on vahva toimintakulttuuri ja historia, jotka vakiinnuttavat sen tapoja. Toisaalta samaan aikaan tätä toimintakulttuuria on jatkuvasti pyritty muuttamaan, mutta ei ole selvää, onko muutoksista hyötyä. Brunsson ja Olsen (1993, 33–47) huomauttavatkin, ettei uudistuksia kovinkaan usein analysoida kriittisesti, vaan uudistusta tehdään uudistuksen vuoksi. Merkittävä kysymys onkin, kuinka hyvin *meta-arvoja* on todellisuudessa muutettu vai onko niitä muutettu ollenkaan.

## 4 Menetelmä

Tutkimuksessa käytetään hyödyksi asiantuntijoiden näkökulmia siitä, mitkä ovat tieto- ja viestintäteknologian suurimmat mahdollisuudet ja toisaalta suurimmat ongelmakohdat. Luontevana tapana oli haastattelumenetelmien käyttö, koska silloin tutkimusasetelmassa ei ennakolta esitettäisi asenteita tai oletuksia tutkittavasta ilmiöstä<sup>9</sup>.

Laadulliseen tutkimukseen on tarjolla useita menetelmiä (yleisesityksenä esimerkiksi Eskola & Suoranta, 1998; Hirsjärvi & Hurme, 2008; Metsämuuronen, 2006, 214-244), joista tähän työhön sopivapana koin erilaisten muutospaineiden teemoittelun. Näin saavutetaan tietynlainen kokonaiskuva aineiston luonteesta ja voidaan nostaa esille myös ne seikat, jotka aineistoissa esiintyvät korostuneesti.

Koska oma taustani vaikuttaa aineiston analysoitiin, pyrin tarvittavissa määrin avaamaan sitä tässä. Olen saanut lukiokoulutukseni matemaattisesta painottuneesta lukiossa, jossa tieto- ja viestintäteknologian soveltaminen oli varsin suurta. Tällä hetkellä työskentelen osa-aikaisesti informaatioteknologiayrityksen tutkimus- ja tuotekehitysyksikössä. Vapaa-aikanani käytän useita niin sanottuja sosiaalisen median palveluita – eli olen hyvin paljon tekemisissä tieto- ja viestintäteknologian kanssa. Kuitenkaan en haluaisi tulla leimatuksi teknologiauskovaiseksi, koska laaja teknologian soveltaminen on myös tutustuttanut minut sen varjopuoliin, kuten esimerkiksi yksityisyyden suojaan ja epäonnistuneisiin ohjelmistoihin.

Koen sähköisen osallistumisen tärkeänä osallistumismuotona ja toivon sen kehittämistä kansalaisia paremmin palvelemaan suuntaan. Erityisesti deliberatiivisen demokratian teorioiden toteuttaminen sähköisten medioiden kautta kiinnostaa itseni kovasti, mutta myös politiikan luonteen muuttuminen internetin aikakaudella on kiintoinen kysymys. Kuitenkin lienee oikeutettua väittää, että koen tieto- ja viestintäteknologian erityisen positiivisessa valossa, mikä välttämättä vaikuttaa johtopäätöksiin, joita teen.

---

<sup>9</sup>Haastattelumenetelmien käyttö ei tarkoita sitä, ettei kirjoittajalla olisi ennakkokäsitystä tutkittavasta ilmiöstä, vaan ennemminkin sitä, että avoimilla kysymyksillä näiden ei anneta vaikuttaa aineiston keräämiseen ja muodostumiseen kovinkaan paljon. Laajempi keskustelu valitun lähestymistavan hyödyistä ja haitoista on sivulla 17. Aineiston keräämisprosessia käsitellään myöhemmin alaluvussa 5.1.

## 5 Aineisto

### 5.1 Aineiston kerääminen

Haastateltaviksi valittiin sähköisen osallistumisen asiantuntijoita niin valtion kuin kuntahallinnon puolelta, kuitenkin keskushallinnosta, eikä tiettyjen eritysalojen toimijoita. Täsmällisemmin haastatellut kuusi virkamiestä edustivat seuraavia organisaatioita:

- Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskus
- oikeusministeriö.

Valitut organisaatiot koettiin tarpeeksi yleisalaisiksi tutkimukseen osallistumisen kannalta, koska niillä ei ole erityistä hallinnonalaa, vaan ne toimivat keskushallintomaisina toimijoina. Pidän tätä merkittävänä, koska en joudu käsittelemään eri hallintoalojen erilaisia valmiuksia tieto- ja viestintäteknologian soveltamiseen<sup>10</sup>.

Lienee syytä korostaa, että rajoittuminen asiantuntijoihin on ollut tietoinen valinta. Voidaan olettaa, että heillä on parempi näkyvyys ilmiöön verrattuna asiaan perehtymättömiin virkamiehiin. Ehkä merkittävämpi argumentti rajaamisen puolesta on kuitenkin otannassa. Rajauksella asiantuntijoihin tiedetään enemmän haastateltavista kuin siinä tapauksessa, että tutkimus olisi tehty satunnaisilla virkamiehillä.<sup>11</sup>

Haastattelut suoritettiin puolistrukturoidusti, eli niissä oli tietty kysymysrunko (katso liite 1). Lisäksi esitettiin tarkentavia kysymyksiä, silloin kun ne olivat tarpeen. Haastattelut suoritettiin ajanjaksolla 6. marraskuuta – 20. marraskuuta 2008<sup>12</sup>. Haastattelut sovittiin suurimmaksi osaksi puhelimitse, jonka jälkeen sähköpostiin lähetettiin haastattelukutsu, jossa selvennettiin, että kyseessä on kandidaatintutkimus Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitokselle (katso kutsukirje liitteessä 2).

Kaikkien haastatteluun osallistuvien anonyymiys turvattiin (katso haastattelusuostumus liitteessä 3), millä pyrittiin sekä luomaan luottamusta haastateltavien ja tutkijan välille että vastaamaan haastattelututkimuksen eettisiin haasteisiin.

---

<sup>10</sup>Esimerkiksi kaupunginsuunnitteluvirastolla on laajempi tarve, ja tätä kautta myös kokemus, kansalaisosallistumisen toteuttamisessa, jolloin kyseisen yksikön valmiudet myös sähköisessä viestinnässä lienevät paremmat (aiheeseen liittyvästä tutkimuksesta, katso esimerkiksi Nummi, 2007; Mikkola, 2008). Toki vertailuasetelma eri hallintoalojen suhteen olisi mielenkiintoinen, mutta voitaneen jättää myös hallinto-opin oppialan selvennettäväksi ja valitettavasti tämän tutkielman ulkopuolelle.

<sup>11</sup>Laajempi keskustelu menetelmällisistä ongelmista on sijoitettu sivulle 7.

<sup>12</sup>Tutkimushaastatteluiden ajanjakso tarkoittaa sitä, että kuntavaalien epäonnistunut sähköinen äänestys olisi saattanut vaikuttaa tuloksiin. Viitteitä tästä ei kuitenkaan haastatteluissa havaittu, mutta haastattelun konteksti on tärkeä ymmärtää.

Eettisillä haasteilla viitataan toisaalta yksityisyyden suojaan, toisaalta siihen, kuinka paljon tutkimuksen tavoitteista voidaan haastateltaville kertoa (ajatuksien pohjalla käytetty Clarkeburn & Mustajoki, 2007, 51–81). Koen, että yksityisyyden suojaan liittyvät tekijät on teoreettisella tasolla ratkaistu, mutta käytännössä johtuen tutkimuksen aihepiiristä todellisuudessa on varsin helppoa päätellä, ketkä ovat olleet haastattelemani virkamiehiä. Kuitenkin yksittäisen virkamiehen ja näkökulman yhdistäminen toisiinsa taas voi olla vaikeampaa.

Edelleen, en tutkimukseen kutsuessani halunnut mainita tutkimukseni liittyvän erityisesti kansalaisvaikuttamisen haasteisiin ja mahdollisuuksiin, vaan pyrin kutsussa näyttäytymään neutraalina toimijana. Tällä menettelyllä toivoin välttäväni ennakkodotuksien aiheuttamia paineita ja tätä kautta saavani realistisempaa haastatteluai-  
neistoa ja vastaamaan aineiston validiuden kysymyksiin. Voitaneen olettaa, ettei todellisten tarkoituserien ilmaisematta jättämisestä ole aiheutunut liiallista haittaa, koska tutkimukseen suostuneilla henkilöillä oli kuitenkin mahdollisuus kieltäytyä siinä tapauksessa, että he kokivat aihepiirin olevan vääränlainen.

## 5.2 Havaintoja haastateltavista

Haastateluun suostuneet henkilöt suhtautuivat (sähköiseen) kansalaisvaikuttamiseen selvän positiivisesti, joka ei sinänsä ole yllätys, vaan seuraus aiemmin kuvattua valinnasta. Lisäksi voisi väittää, että tietoyhteiskuntavalmiudet ovat korkealla tasolla; eräs haastateltava kuvasi taustaansa seuraavasti:

Mä tota mä oon koulutukseltani [ammatti], joka on tietysti vähän poikkeuksellinen mutta toisaalta siinä on se tietty logiikka että aikanaa 80-luvulla olin ihan toimistohommissa ja näin, mutta 90-luvulla sitten ajau-  
duin erinäisten vaiheiden kautta tutkimuslaitos välillä asemassa, ensiksi ja kiinnostuin sitten tietokone-internetmaailmasta, se oli uutta silloin 96–97 näihin aikoihin. Nyt vähän naurattaakin monet asiat. Mutta, tota, tietyt asiat itse asiassa niissä ei ole kauheasti tapahtunut edistystä, että se on ollut musta mielenkiintoista kanssa.

Toisaalta myös ei-teknisen taustan omaavia henkilöitä oli varsin runsaasti, mutta heillekin internet oli toimintaympäristönä tuttu omien aktiviteettien vuoksi. Suurimmaksi osaksi haastateltavat olivat olleet hallinnon palveluksessa jo useamman vuoden. Heidän taustansa teknologian ulkopuolelta oli niin viestinnässä kuin kansalaisvaikuttamisen ja -osallistumisen tutkimuksessa.

## 6 Havainnot

Seuraavassa esittelen käyttämäni tyypittelyn ja pyrin lainauksilla<sup>13</sup> esittämään, mitä käyttämäni käsitteet sisältävät tarkemmin. Kuten aina, esittämäni tyypitys on vain yksi lähestymistapa kysymykseen. Erilainen lähestymistapa tai toinen lukija olisi saattanut korostaa tekijöitä, joita itse en ole nostanut esille merkittävänä, mikä onkin haaste laadullisissa menetelmissä yleisestikin.

### 6.1 Tietoyhteiskuntavalmiudet

Haastattelussa nousi esille ehkä digitaalisen kuilun keskustelun (*digital divide*) omaisesti tyypillinen pelko siitä, kuinka uuden teknologian soveltamiseen liittyvän taitojen hallinta on puutteellista. Vaikkakin myös kansalaisten sähköisen osallistumisen taidoista oltiin huolissaan, suurempi huoli koski virkamiehiä. Seuraava lainaus kuvaa ongelman luonnetta varsin ansiokkaasti:

Mutta sitten meidän virkamieskunnasta suurin osa on siinä iässä että nää tietoyhteiskuntavalmiudet on opittu vasta aikuisiässä. Ja tässä on se suuri osaamisen ja vuorovaikutuskulttuurin ristiriita. Että ei voi olla niin (*puhelin soi*) niin tähän liittyy se iso osaamisvaje ja kulttuuriongelma. Että vaikka sinäänsä virkamiesten osaaminen on tyydyttävällä tasolla että teknologiaa on jo opittu käyttämään arkipäiväisissä yhteyksissä ja opittu hoitamaan sisäisiä rutiineita teknologian avulla. Mutta se on jotenkin silleen päälleliimatumpaa ja vähemmän sisäistynyttä osaamista kuin niillä sukupolvilla joilla tää on itsestään selvää. [- -] Ja siksi mun mielestä en mä koe että virkamieskunnassa olisi mitään pahantahtoisuutta tai mitään sellasta vastarintaa että kiistettäisiin tää tietoyhteiskuntakehitys tai se että on merkityksellistä olla vuorovaikutuksessa verkon välityksellä. Mutta en tiedä voiko ne keskimääräiset tietoyhteiskuntavalmiudet nousta sinne kymppiin saakka silloin jos jotain mitä on omaksuttu vasta aikuisiällä. Että siinä toisaalta tarvii ymmärrystä että mistä tässä koko asiassa on kysymys, me kuitenkin jatkuvasti käydään sellaisia keskusteluita että voiko siellä verkossa olla ihan oikeasti ihmissuhteita ja voiko siellä ihan oikeasti olla vertaistukea ja tota voisko ajatella että verkossa voisi joskus tehdä jotain päätöksiä.

Yleisesti esitettiin uskomus siitä, että tieto- ja viestintätekniiikan käyttöä tai kansalaisosallistumista kohtaan ei nähdä asenteellisia esteitä, vaan kyseessä on viestintätaitojen ja -osaamisen muutos. Vaikka tietokonetta on opittu käyttämään oman työn kannalta hyödyksi, vaatii uusien verkkojärjestelmien omaksuminen osittain jälleen suurta ymmärrystä. Samaan aikaan uudet sukupolvet (usein viitataan termillä

<sup>13</sup>Lainaukset eivät toki ole ainoita tapauksia, joissa kysymykset ovat nousseet esille, mutta koavat mielestäni hyvin yhteen useita näkökulmia ja täten tiivistävät ajatuksia, joita on esitetty.

*Generation Y*) ovat omaksuneet tieto- ja viestintätekniiikan käyttömahdollisuudet laajemmin, jolloin myös vaatimustason voisi odottaa olevan korkeampi.

## 6.2 Sääntöjen ja ohjeistuksen puute

Virkamiesten toimintaa suhteessa julkisuuteen ohjataan niin lailla kuin myös hallinnon sisäisillä ohjeistuksilla. Kuitenkin ongelmana nähtiin, ettei ohjeistusta ole laajennettu koskemaan sähköisiä viestintävälineitä. Erityisesti keskustelu esimerkiksi verkkofoorumeilla koettiin haasteeksi, koska virkamiehen asema osaanottajana koettiin epäselväksi: onko hän hallinnon virallinen edustaja, yhden näkökulman esilletuoja vai normaali kansalainen.

Se tavallaan hirvittää, noh, mä ehkä liottelen tässä, mutta et tavalla hirvittää se että jos antaudutaan nyt keskusteluun kuntalaisen kanssa niin mitä se virkamies voi sanoa. Ja me tiedetään et kun sä oot kerran nettiin sitä jotain laittanut niin sä et ikinä saa sitä pois. Sä et voi koskaan mennä oikeen yksityishenkilönä, sä et voi mielipidettä tehdä ilman. Ellei sovita että voidaan, ellei meillä synny tälläistä kunnallista nettietikettiä ja sovitaan näin että voidaan keskustella alustavista luonnoksista tai olla jotain mieltä.

[keskustelua verkossa jakamisesta] et tulis sellasita ohjeistusta siihen et miten; kun onhan virkamiehet nyt esillä esimerkiksi yleisöosastolla esimerkiksi ja niille soitetaan semmoselta palstalta että kysymme tänään ja pyydetään siihen se selvitys, niin siellä virkamiehet on nimellään ja yleisöosastolla silloin ja ne on viestintäosasto on ohjeistettu. Ja sitten niihin on viitattu että verkossa on samat käytännöt, mutta se ei ole ihan sama kuiteskaan kun on verkossa, jo se näkyvyys ja ikuisuus, sehän on siellä aina vaikka kuinka poistettaisiin niin jossain se aina on. että tommosia puolia.

Toisaalta esille nousi myös sähköisen viestinnän pysyvyys ja helppo levitettävyyys suhteessa muihin viestintävälineisiin, mikä koettiin jostain syystä ongelmalliseksi. Tämä on kiinnostava yksityiskohta, joka luultavasti kuvaa tiettyä kulttuuri- ja ikäeroa eri käyttäjäryhmien kesken<sup>14</sup>.

Toisaalta havainto saattaa liittyä myös virkamiehen rooliin ja siihen, minkälaisia vaatimuksia viestinnän luonteelle asetetaan lainsäädännön puolelta, mistä esimerkkinä valmisteluasiankirjojen salassapitämisen periaate (katso esimerkiksi Mäenpää, 2008, 262–264). Edelleen myös virkavastuu sekä varsin laajasti tulkittavissa oleva säädös,

<sup>14</sup>Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa Sheehan (2002) huomioi, että verkkopalveluiden yksityisyyden suhteen varovaisuus kasvaa iän kasvaessa. Tosin vanhemmilla huonosti koulutetuilla ryhmillä oli osittain myös varomattomuutta havaittavissa. Koska virkamieskunta on yleisesti tutkimuksen skaalassa vanhempia korkeasti koulutettuja, voisi yksi selittävä tekijä olla yksityisyyden suoja.



jonka mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä ”asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla” (Virkamieslaki, 1994, § 14), voivat vähentää halua julkisen keskustelun käymiseen virkavirheen pelon vuoksi.

### 6.3 Kansalaisystävällisyys

Kansalaisystävällisyydellä viitataan kahteen erilliseen teemaan, jotka kumpikin esiintyvät aineistossa. Ensiksikin käyttökokemus ja helppokäyttöisyys – eli palvelun tekniseen toteuttamiseen liittyvät seikat – aiheuttavat huolta. Toisena varsin suurena tekijänä esille nostettiin hallinnon virkakielen käyttötapa ja sen aiheuttama turha viestin ymmärrettävyyden huonominen. Seuraava lainaus korostaa kansalaisystävällisyyden merkitystä erityisesti virkakielen näkökulman kannalta:

[keskustelua kansalaisten sähköisten osallistumisen valmiuksista] mutta jos mietitään kuitenkin hallinnon foorumeja niin jos ne on hyvin monimutkaisia ja se varmasti karsii paljon käyttäjiä esimerkiksi eriarvoistamalla, samoin kuin se ei koske pelkästään tekniikoita vaan itse sisältöä. Et hallinnolla on vähän sellainen huonokin tapa et puhutaan hallintokieltä, käytetään terminologiaa ja monimutkaisia kieltä mikä ei avaudu kansalaisille. Että tässä on varmaan tarkoitus tai sellainen itsetutkiskelun paikka että pystyttäisiin tuottamaan tällaista aineistoa selkokielelle et pystyttäis tuottamaan sellaista kieltä joka avautuisi suurelle yleisölle että tiedettäis mistä on kyse koska ilman sitä tämmöinen osallistuminen riippumatta näistä teknisistä vempaimista tuskin tulee hirveesti saamaan suurta suosiota.

Myöskin korostettiin sitä, ettei kansalaisen tarvitsisi tietää siitä, minkä organisaation toimialaan keskustelu kuuluu, ja kuvattiin, kuinka ongelma pitäisi ratkaista palvelun luontivaiheessa kehittämällä keinoja ”peittää” hallinnon monimutkaisuutta. Sinänsä tämän esille nouseminen sähköisen osallistumisen yhteydessä kuvaa ehkä asiantuntijoidenkin ennakkoluuloja nykyistä hallintoa kohtaan. Aiemmin esitetyt hyvän hallinnon periaatteet (Hallintolaki, 2003, 6–10 §) nimenomaan velvoittavat hyvään kielenkäyttöön ja hallintokunnat ylittävään toimintaan.

Eräs mahdollinen selitys voisi olla julkishallinnon virkamiehen professionaalisuus<sup>15</sup>. Kuten Stenvall (1998, 66-67) huomauttaa, kieli on eräs tapa esittää oma asiantuntemuksensa ja puolustaa sitä suhteessa muihin ryhmiin. Edelleen Heikkinen (2004, 94) osuvasti sen ilmaiseekin: onko kyseessä ”asiantuntijoiden ja sisäpiirten” vaiko ”kansalaisten ja demokratian” kieli.

<sup>15</sup>Koskinen ja Mykkänen (1998) tarkoittavat professionaalilla erikoistunutta ryhmää, jolla on vahva liitännä korkeakoululaitokseen, harkintavaltaa työssään sekä auktoriteettiasema. Virkamiestyö voi tietyissä tapauksissa, erityisesti silloin jos virkamies on tekemisissä kansalaisrajoitusten kanssa, täyttää osan näistä kriteereistä. Kuitenkin Helander (1998, 59–61) huomauttaa, että jotkin elementit eivät puolla yhteyden muodostamisesta, joista hän mainitsee erityisesti politiikkaohjautuvuuden ja organisaatiollisen aseman.

## 6.4 Resurssihaasteet

Kuten aina, uusien osallistumismenetelmien käyttäminen on myös resurssikysymys. Haastatteluiden pohjalta voidaan erottaa kaksi merkittävää resurssia: palveluiden kehittämiseen tarvittavat resurssit, mutta merkittävämmässä määrin myös viranomaisten verkkokeskusteluihin käyttämä aika. Huolta herättivät esimerkiksi työtaakka ja sähköisen osallistumisen priorisointi:

Tämmöisen normaalin, ei teknisestisuuntautuneen tai uuteen tv-teknologiaan [tieto- ja viestintäteknologiaan] suuntautuneen valmistelijan näkökulmasta uskoisin että suurimmat paineet liittyvät toisaalta resurssointiin ja ajankäyttöön. Että valmistelijan on hyvin vaikea arvioida miten paljon tähän vuorovaikutukseen on lupa käyttää aikaa, kuin suuren sivun se saa omasta työstä viedä, miten se pitää priorisoida.

Työtaakan suhteen arvioitiin, että uudet sähköisen osallistumisen menetelmät, kuten esimerkiksi blogikeskusteluiden seuraaminen tai verkkokeskustelupalstojen lukeminen, arvioidaan usein ylimääräiseksi aktiivisuudeksi, jota ei huomioida työmäärään mukaan. Samoin hallinnon tarve ylläpitää monikanavainen palvelusuhde kansalaisiin nostettiin esille<sup>16</sup>: eli sähköinen osallistuminen on yksi osallistumisen kanava lisää jo nyt täytenäisiin viestintämahdollisuuksiin. Yleisesti myös tunnustettiin, että jo nyt, esimerkiksi sähköpostin myötä, kynnyksellä yhteyttä hallintoon on madaltanut. Osittain jopa nostettiin esille pelkoa tämän mahdollisista seurauksista nimenomaan työmäärän suhteen.

Sinänsä ajankäyttöön liittyvät kysymykset voitaisiin nähdä myös eräänä alakategoriana toiminnallisissa haasteissa (katso alaluku 6.5), koska kyseessä on hallinnon sisäisen linjan määrittely. Kuitenkin jälleen Virkamieslaki (1994, § 14) määrää virkamiehelle velvollisuuden ripeyteen ja johdon määräyksiin tottelemiseen, jolloin aihepiirin nostaminen omaksi ongelmakseen on aiheellista. Jälleen kysymykset siitä, mitä virkamiehen odotetaan tekevän lainsäädännön puitteissa nousevat esille, eli kuinka kansalaisvaikuttaminen esiintyy virkamiehen päivittäisessä työssä.

## 6.5 Toiminnalliset haasteet

Asiantuntijat nostivat esille kaksi toiminnallista haastetta: ensiksikin sisäisen linjan muodostaminen siitä, mikä on – ja mikä ei ole – sallittua, tarpeellista tai suotavaa työajan käyttöä. Seuraavaa kommentti osoittaa, kuinka hallinnossa on hyvinkin ristiriitaisia näkemyksiä siitä, kuinka merkittävää sähköinen osallistuminen on.

Niin nää [oikeudet ja velvollisuudet] on jo hyvin isoja periaatteellisia kysymyksiä Että esimerkiksi tällä hetkellä mun mielestä tästä on

<sup>16</sup>Kuitenkin monikanavainen palvelusuhde koettiin merkittävänä, eivätkä asiantuntijat ehdottaneet nykyisten kuulemismuotojen lakkauttamista.

täysin vastakkaisia näkemyksiä. Että hyvin korkealla ministeriöiden johdossa nähdään että tää on toivottavaa, tää on tulevaisuuden suunta tää on suorastaan velvollisuus, pitäisi todeta virkamiesten toimeenkuvissa että heillä on tällainen velvollisuus olla läsnä verkossa [- -]. Mutta olen myös kuullut hyvinkin korkeilta hallinnon virkamiehiltä näkemyksiä että ei nimenomaan tää ei ole sallittua, näin ei pidä toimia. Ja jos pelkästään jotkut meidän tietoturvaohjelmat kieltää tällaiset että jos on kielletty käyttämästä Facebookia työaikana niin on käytännössä mahdotonta että virkamies voisi ainakaan olla läsnä ainakaan käymässä sitä puntaroivaa keskustelua.

Toiseksi puhuttiin myös hallinnon toimintatavan muuttumisesta. Merkittävä argumentaatio asiantuntijoiden osalta perustuu ajatukseen, että hallintojärjestelmä itsessään on rakentunut sekä institutionalisoitunut tietyllä tavalla. Hallintojärjestelmän muuttuminen on tarpeen, koska sen konteksti on muuttunut erilaiseksi.

[- -] *Haastattelija*: Ja tää nimenomaan tulee olemaan isoin haaste tällä hetkellä siitä että virkamiehillä on tavallaan tietynlainen lähestymistapa tähän näin ja nyt tätä lähestymistapaa joudutaan lähtee muokkaamaan. Niin, virkamiehillä tai sitten koko järjestelmällä. Että hallinnolla on tietty toimintatavat ei mun mielestä oo niinkään virkamiesten jäykkyydestä tai osaamisen puutteesta tai kyvyttömyydestä vaan pohjalla ihan se että asiolle on rakennettu ihan järkevä tavat, asioille on olemassa ihan järkevät toteutustavat mutta ne on kehitetty aikana jolloin meillä ei ole vielä ollut tätä uutta tieto- ja viestintäteknologiaa. Ja niimpä ei ole järkevää enää kun meillä on uusiakin mahdollisuuksia niin toimia niiden toimintatapojen mukaan jotka on kehitetty silloin kun meiltä puuttui näitä mahdollisuudet jotka meillä nyt on. Niinkuin näitä toimintatavat on olemassa, ohjeistukset on olemassa, hyvän hallinnon menettelyt on olemassa ja nyt haasteena on se miten me kehitetään niitä toimintatapoja sillä tavalla että me hyödynnetään tätä teknologiaa.

Edelleen samaa näkökantaa ehkä tarkemmin heijastelee seuraava havainnoitsija:

Paljon isompi kysymys [kuin teknisen ympäristön rakentaminen] mun mielestä liittyy tähän osaamiseen, asenteisiin ja toimintatapoihin, et miten ikäänkuin hallinto pystyy muovaamaan toimintatapojaan sillä tavalla että tää uusi osallistuminen siihen jotenkin luontevasti nivoutuisi. Ja minkälaisia vaikutuksia tällä uuden tieto- ja viestintäteknologian mahdollistamalla uudentyypisellä osallistumisella on vaikka meidän päätöksentekoon. Ettei kysymys ole siitä että me vaikka avataan kuulemisfoorumi ja kuullaan sitä kautta kansalaisia ja silti kuitenkin kaikki valmisteluprosessit ja päätöksenteko tehdään niinkuin aina ennenkin. Et on kyse siitä että päätöksenteko ja valmistelumallit on kehitety

aikana jolloin ei oo ollut mahdollista osallistaa kansalaisia suoraan. Ja nyt kun on mahdollista osallistaa kansalaisia suoraan, kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa prosessin kaiken aikaisesti eikä vaan yksittäisessä kuulemispisteessä niin se iso haaste on nää prosessit muovataan.

Kuten aiemmin esitin, hallinto voidaan nähdä institutionalisoituneena, jolloin muutos kohdistuisi nyt niihin instituutioihin, joita on rakennettu hallinnon ympärille. Kyseessä olisi ehkä hallinnon modernisaatio, jonka laajuus on vielä epäselvä. Toisaalta kyse voisi olla myös julkisen kuvan uudelleenesittämisestä asiakaskeskeisempänä. Kuitenkin on havaittu, että hallinnon uudistaminen on varsin vaikeaa, osittain jopa politiikkatoimijoiden ristiriitaisen ohjauksen seurauksena (Brunsson & Olsen, 1993, 13–32).

Tosin, kuten March (1981) kommentoi, organisaatiot sopeutuvat jatkuvasti ympäristössään tapahtuviin muutoksiin tarvittavilla muutoksilla, vaikkei välttämättä sillä tavalla kuin johto tai omistajat toivoisivat.

## 7 Keskustelu

Kohdatut haasteet eivät ole yllättäviä, vaan lienevät kaikissa suurissa organisaatioille samankaltaisia. Uusien toiminta-tapojen omaksuminen vaatii muutoksia, minkä Capra et al. (2005) nostavatkin esille, vaikka korostavatkin erilaisia ongelmia ja tätä kautta erilaisia muutospaineita. Tässä työssä muutospaineet ovat korostuneesti organisaation sisäisiä tarpeita, mikä voidaan selittää haastateltavien asemalla osana organisaatiota sekä tutkimuskysymysten luonteella.

Jos analysoidaan syitä esille nostamieni muutospaineiden takana, niin selvää on, että virkamieskoulutus sekä siihen oleellisesti liittyvä kuva siitä, mitä virkamiehenä toimiminen on, ovat merkittäviä tekijöitä. Kysymys on ensinnäkin siitä, kuinka hyvät tietoyhteiskuntavalmiudet virkamiehillä on koulutuksen jälkeen, ja toisaalta siitä, osaavatko he vaihtaa hallinnon kulttuurista kansalaisen kulttuuriin selittäessään asioita kansalaisille.<sup>17</sup>

Toinen merkittävä tekijä on organisaatiokulttuuri ja sen muutostarpeet. Kuten haastatellut esittivätkin, prosessi kuulemismenettelyä varten on kehittynyt ja vakiintunut jo aikaisemmassa. Kysymys on erityisesti siinä, pystytäänkö hallinnon johto vakuuttamaan siitä, että muutos on kannattava – jolloin tarvittavat resurssit esimerkiksi

<sup>17</sup>Kiinnostavaa on huomauttaa, että opettajien osalta tietoyhteiskuntavalmiuksista on käyty viime aikoina keskustelua. Opettajat arvioivat, etteivät he osaa tieto- ja viestintäteknikan soveltamista tarpeeksi, mikä nähdään ongelmallisena. Katso esimerkiksi <http://kt1.jyu.fi/kt1/sites> (2008-12-02) tai Helsingin Sanomien artikkeli 2.12.2008 Siukonen: Opettajat eivät osaa soveltaa tietotekniikkaa.

ohjeiden luomiseen, ohjaukseen sekä varsinaiseen osallistumiseen varmasti järjestävät.

Kolmas – tämän tutkielman asetelman ulkopuolella oleva kysymys – on se, kuinka myös aktivoida kansalaisia. Pelkkä hallinnon valmistelu ja valmistautuminen ei riitä, vaan keskusteluun tarvitaan myös toinen osapuoli, kansalainen. Nykyiset osallistumisfoorumit, kuten Otakantaa.fi, kärsivät vähäisistä kävijämääristä. Merkittävä kysymys saattaa myös olla se, voiko hallinnon rakentama foorumi menestyä vai tarvitseeko keskustelu toisenlaisen ympäristön.

Keskeisin tulkinta tuloksista on, että havaittuja tekijöitä voidaan selittää kontekstisidonnaisuulla. Tällä tarkoitan kirjallisuudessa muutenkin esiintynyttä havaintoa (vertaa esimerkiksi Svensson & Leenes, 2003), että toimintaan vaikuttaa historiallinen sekä kulttuurillinen tausta. Näiden tekijöiden kautta organisaatiolle on muotoutunut tietyn instituution muotoon. Muutospaineet, jotka on havaittu haastatteluisa, kuvaavat puutteita nykyisen organisaation toiminnassa, tai ehkä enemmänkin parannusalueita joihin olisi syytä keskittyä. Toisaalta alan tutkimuksessa on ehdotettu (esimerkiksi Brunsson & Olsen, 1993, 33–47), että organisaatiouudistuksesta on jo tullut rutiinia, jota suoritetaan jopa tarkemmin miettimättä, mitä muutetaan, miksi muutetaan ja miten muutetaan – ja analysoimatta sitä, mitä lopulta saavutettiin.

Edelleen on syytä tunnustaa tiettyjä puutteita tämän työn osalta. Tutkimusta voi, ja pitääkin, kritisoida siitä, että siinä on keskitytty vain alan osajien haastatteluun. Kyseessä on tietoinen päätös, johon vaikuttavat niin tutkimuksen laajuus kuin myös otosvirheen helpompi hallinta. Jos haluttaisiin haastatella niin sanottuja rivivirkamiehiä, olisi välttämätöntä keskittyä otoskehikon suunnitteluun ja otoksen hallintaan. Käytännössä tämä voisi vaatia listaa kaikista virkamiehistä yksinkertaista satunnaisotantaa varten tai vaihtoehtoisesti käsitystä virkamieskunnan rakenteesta otospainojen päättämiseksi. Nyt kun tiedetään otoksen olevan selvästi vinoutunut, on tätä kysymystä myös helpompi hallita analyysissä. Oletan lisäksi, että asiantuntijoina haastateltavat pystyvät myös analysoimaan haasteita, joita koko virkamieskunta kohtaa, minkä ansiosta heidän haastattelunsa on ollut antoisampaa kuin saman haastattelutyön tekeminen satunnaisille virkamiehille.

Toisaalta eräs ratkaisu voisi olla käyttää laadullisen tutkimuksen sijaan määrällistä lähestymistapaa<sup>18</sup>. Matikainen (2008) on tehnyt näin, ja hänen tutkimuksessaan joudutaan ongelmiin otoksen kanssa, mitä olisi vaikea hallita tilastollisessa analyysissä<sup>19</sup>. Edelleen merkittävä erot määrällisen ja laadullisen tutkimussuunnan välillä

<sup>18</sup>Joka siis sallisi pienemmällä työmäärällä laajemman otoksen keräämisen ja tätä kautta tutkimus oltaisiin työmäärällisesti voitu tehdä kandidaatintutkielman puitteissa.

<sup>19</sup>Ei toki mahdotonta, otantamenetelmien avulla aineisto olisi voitu painottaa siten, että vinoutumat eivät olisi vaikuttaneet analyysiin niin pahasti.

ovat olennaiset, eli laadullisella tutkimuksella voidaan saavuttaa parempaa ymmärrystä ilmiöstä, jota ei aikaisemmin tunnettu hyvin.

Näin päädyn puolustamaan omaa tutkimusasetelmaani: vaikka asiantuntijoiden haastatteluilla saadaankin tietynlainen – hyvinkin väritynyt – kuva tutkittavasta ilmiöstä, tämä ei ole ongelma, koska tutkija on tietoinen tästä haasteesta. Edelleen, asiantuntijahaastatteluilla saadaan työmäärältään sopiva kattavuus tutkittavaan ongelmaan, erityisesti, jos hyväksytään otaksuma, että asiantuntijat pystyvät kuvaamaan ilmiötä tarkemmin kuin ei-asiantuntijaroolissa olevat. Kaikesta huolimatta tulee todeta, ettei tämän tutkimuksen puitteissa voida vastata kysymykseen virkamieskunnan yleisestä suhtautumisesta tieto- ja viestintäteknologian soveltamiseen.

## 8 Johtopäätökset

Työn tarkoitus oli pyrkiä havainnoimaan, mitä ongelmia ja haasteita sähköisen osallistumisen laajemman toteuttamisen kannalta on nähtävissä. Esimerkiksi poliittiset tahot painostavat hallintoa muuttumaan sähköisemmäksi, minkä osana sähköisen osallistumisen mahdollisuuksien laajempi käyttö voidaan nähdä. Myös kustannussäästöille asetetut vaatimukset nostavat esille keskustelun sähköisestä asioinnista ja sähköisestä osallistumisesta. Kuitenkin nykyistä tutkimusta dominoi kansalaislähtöisyys: tutkitaan joko kansalaisten toimia tai kansalaisten halukkuutta toimiin.

Tässä työssä lähtökohdaksi otettiin siis erityisesti hallinnon näkökulma: kuinka hallinnossa nähdään sähköisen osallistumisen aiheuttamat muutostarpeet. Työssä haastateltiin hallinnon sähköisen osallistumisen ja median asiantuntijoita, pyrkien tätä kautta tyypittelemään löydetyt haasteet sekä selittämään niitä. Löydetyt haasteet olivat:

**Hallinnon tietoyhteiskuntavalmiudet** , eli kyvyt käyttää tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyksi laajenevissa määrin ja ymmärtää esimerkiksi yhteisöllisyyden olemusta verkossa, koettiin heikoiksi virkamiesten keskuudessa. Erityisesti kysymys nousee esiin tilanteessa, joissa tieto- ja viestintäteknologian käyttäjistä osa on natiiveja (*Generation Y*).

**Sääntöjen ja ohjeistuksen puute** kuvaa huolta, joka liittyy siihen, mitä virkamies toisaalta saa ja toisaalta ei saa sanoa. Vaikka ohjeistusta on olemassa perinteisen median osalta, samoja ohjeistuksia ei voida soveltaa sähköiseen mediaan samalla tavalla.

**Kansalaisystävällisyys** on niin käyttöliittymän ja -kokemuksen (*tekninen*) kuin myös käytetyn kielen sekä selkeyden (*kulttuurillinen*) yhdistelmä. Erityisesti haasteena koettiin virkakielen rooli sekä hallinnon organisaation monimutkaisuus.

**Resurssihaasteet** liittyvät sekä palvelun tekniseen toteuttamiseen ja ylläpitoon että kysymykseen siitä, minkälainen rooli sähköiselle osallistumiselle annetaan suhteessa muihin osallistumisen muotoihin – tunnustetaanko sitä ollenkaan virallisena foorumina, vai tuleeeko siitä ylimääräistä työtaakkaa sitä käyttäville.

**Toiminnalliset haasteet** liittyivät ennenkaikkea hallinnon prosessiin, joka on kehitetty aikana, jolloin jatkuva osallistuminen ei ollut mahdollista, minkä takia erillisiä kuulemistapahtumia järjestetään. Kuitenkin haastateltavat kokivat, että sähköisen osallistumisen kautta aikaisempi ja pitkäaikaisempi osallistuminen olisi mahdollista, mutta tämä vaatii muutoksia koko valmisteluprosessin ajattelussa.

Täsmällisemmässä analyysissä nämä tekijät voidaan nähdä kahden erilaisen tulkinnan kautta: toisaalta kyseessä on virkamiehen roolin muuttuminen ja toisaalta organisaatorakenteiden muuttuminen. Kummatkin näistä ovat yhtä oleellisia ja vaativat toistensa tukea politiikkatoimijoiden asettamien tavoitteiden täyttämiseksi. Samaan aikaan on syytä liittää muutos laajempaan kontekstiin. Kyseessä ei ole ensimmäinen – eikä varmasti myöskään viimeinen – muutos, joka hallinnossa keskuudessa suoritetaan. Näin lieneekin syytä olettaa, että muutos tapahtuu hitaahkosti, mutta tulee tapahtumaan, kuten aikaisemmatkin ajattelutavan muutokset. Kyseessä ei ole siis mullistus, vaan enemmänkin pieni muutos muiden muutosten ohessa.

Toki analyysiä tarkastellessa tulee havaita myös sen heikkoudet. Otokoko, saturatiosta huolimatta, on hyvin pieni, eikä tätä kautta voida sanoa, että kyseessä olisi pätevä laadullinen tutkimus. Työn rooli voidaankin nähdä enemmän tutustumisena ilmiöön ja siitä käytäviin keskusteluihin, mitä voidaan myöhemmin hyödyntää laajamittaisen tutkimuksen tekemisessä.

Edelleen lienee syytä nostaa esille kulttuurisidonnaisuus. Kuten haastateltavatkin korostivat, kyseessä ei ole teknologiaprojekti, vaan syvemmälle tapoihin ja käytäntöihin ulottuva muutos. Kuten yllä on mainittu, hallinto on muuttunut aikaisemmin ja tulee varmasti muuttumaan tämänkin muutoksen jälkeen. Kysymys lienee syvemmällä demokratiamme ja yhteiskuntamme toimintaperiaatteiden olemuksessa ja siinä, mitä tekijöitä näemme siinä keskeisenä. Tämän takia Svensson ja Leenes (2003) ovatkin todenneet

[– –] päätös sähköisen äänestyksen käyttämisestä ei ole yksinkertainen puolueeton arviointi sen hyödyistä ja haitoista ja tietyn optimaalisen strategian valitsemisesta. Sen sijaan erot sosiaalisessa ympäristössä ovat merkittäviä. Valtiot, kansat, äänestysjärjestelmät, kansalaiten asenne sekä poliittiset ja hallinnolliset järjestelyt eroavat huomattavasti ja kaikki nämä tekijät ovat merkittäviä arvioidessa sähköisen äänestyksen etuja tietyssä ympäristössä.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> [– –] deciding on the adoption of e-voting is not a simple matter of evaluating objective be-

## Kiitokset

Ensiksi tekijä haluaisi kiittää kaikkia haastatteluihin osallistuneita heidän ajastaan ja ymmärtäväsyydestään tekijää kohtaan. Myös kiitokset Kansalaismedia Somustyöpajan järjestäjille ajatuksia herättäneestä – ja tutkimustuloksia tukevasta – ilta-päivästä.

Tutkimussuunnitelman kommentoinnista kiitän Valtion teknillisen tutkimuskeskuk-sen erikoistutkijaa Veikko Ikosta sekä Jaiku-keskusteluun osallistuneita. Työn var-haisen version kommentteista myös kiitokset kandidaatintutkielmaseminaariryhmäl-le.

---

nefits and threats and selecting the one and only optimal strategy. Instead, differences in social context matter. Countries, populations, electoral systems, public attitudes, political and admini-strative arrangements vary widely and all these factors play a role in assessing the merits of e-voting in a particular context. (*Oma suomennus*)



## Lähteet

- Aaltio-Marjosola, I. (1994). Organisaatiokulttuuri ja johtajuus julkisella sektorilla. Teoksessa Valtiovarainministeriö – hallinnon kehitysosasto (1994), 201–207.
- Aalto-Matturi, S., Ahonen, V.-V., Holmroos, A., Korkiakoski, J., Kangasniemi, J., Kuittinen, P., Kurikka, P., Terho, A., Mustajärvi, O., Vatanen, L., & Salminen, O. (toim.) (2008). *Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa. II vaihe*. Julkaistu sarjassa Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä numerolla 8. Oikeusministeriö.
- Adamic, L. A. & Glance, N. (2005). The political blogosphere and the 2004 U.S. Election: Divided they blog. Julkaisussa *LinkKDD '05: Proceedings of the 3rd international workshop on Link discovery*, 36–43. New York, NY, USA. ACM.
- Bekkers, V. & Homburg, V. (2007). The Myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government. *The Information Society*, 23(5), 373–382.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (toim.) (1993). *The Reforming Organization*. Routledge, Lontoo.
- Bäcklund, P. (toim.) (2008). *Helsingiläisten käsityksi osallisuudesta*. Julkaistu sarjassa Tutkimuskatsauksia. Helsingin kaupungin tietokeskus numerolla 7. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Bäcklund, P. & Kurikka, P. (2008) Kuntademokratia helsingiläisten kokemana Teoksessa Bäcklund (2008), 11–23.
- Capra, E., Francalanci, C & Marioni, C. (2005). eGovernment Skills and Organisational Culture as key to eGovernment success. Julkaisussa *Proceedings of the International Conference on e-Government 2005*, 77–87.
- Chadwick, A. & May, C. (2003). Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union. *Governance*, 16(2), 271–300.
- Clarkeburn, H. & Mustajoki, A. (2007). *Tutkijan arkipäivän etiikkaa*. Vastapaino, Tampere.
- Dahlberg, L. (2001). The internet and democratic discourse, exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, Communication Society*, 4(4), 615–633.
- DCE (2006). Research plan: *Democracy: A Citizen Perspective*. Saatavissa sähköisesti [http://www.dce.abo.fi/pdf/DCE Research Plan.pdf](http://www.dce.abo.fi/pdf/DCE%20Research%20Plan.pdf). Viitattu 2008-10-26.

- Denhart, R. B. (2000). *Theories of Public Organization*. 3. painos. Harcourt Brace College Publisher, Orlando, Florida, Yhdysvallat.
- Erkkola, J.-P. (2008). Sosiaalisen median käsitteestä. Pro gradu-tutkielma, Taide-teollinen korkeakoulu.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7. painos. Vastapaino, Tampere.
- Hallintolaki (2003). Hallintolaki 6.6.2003/434.
- Heikkinen, V. (2004). Virkakieli, kenen kieli? *Lakimies*, 102(1), 90–94.
- Helander, V. (1998). Julkisvalta ja professiot. Teoksessa Mykkänen & Koskinen (1998), 48–64.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.
- Jensen, J. L. (2003). Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians. *Information Polity*, 8(1&2), 29–47.
- Kingston, R. (2002). The role of e-government and public participation in the planning process . Julkaisussa *Proceedings of XVI AESOP Congress*.
- Koskinen, I. & Mykkänen, J. (1998). Johdanto. Teoksessa Mykkänen & Koskinen (1998), 1–28.
- Lips, M. (2007). Does public administration have artefacts? *Information Polity*, 12(4), 243–252.
- March, J. G. (1981). Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, 26(4), 563–557.
- Matikainen, J. (2008). Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa. II vaihe. Julkaisussa Aalto-Matturi et al. (2008), luku Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan, s. 73–88.
- Matikainen, J., Talvitie-Lamberg, K. & Kunnas, H. (2008). Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan. *Hallinnon Tutkimus*, 27(4).
- Metsämuuronen, J. (2006). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. 3 painos. International Methelp Ky, Helsinki.
- Mikkola, S. (2008). *Paikkatietojärjestelmä vuorovaikutteisen ympristösuunnittelun tukena vesienhoidossa*. Julkaistu sarjassa Suomen ympäristö numerolla 22. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
- Mykkänen, J. & Koskinen, I. (toim.) (1998). *Asiantuntemuksen politiikkaa: professiot ja julkisvalta Suomessa*. Yliopistopaino, Helsinki.

- Myonor, J. (2007). Blogging for democracy: Deliberation, autonomy, and reasonableness in the blogosphere. Julkaisussa *Midwest Political Science Association 65th Annual National Conference*.
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita, Helsinki.
- Mälkiä, M. & Stenvall, J. (1994). Virkamisroolit uudistuvassa julkisessa hallinnossa. Teoksessa Valtiovarainministeriö – hallinnon kehitysosasto (1994), 223–240.
- Nummi, P. (2007). Verkko-osallistuminen kaavoituksen tukena. Käyttäjäkeskeinen näkökulma työkaluihin ja menetelmiin. Diplomityö, Teknillinen Korkeakoulu.
- O'Reilly, T. (2005). What is Web 2.0. Saatavissa verkossa osoitteesta <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>. Viitattu 2008-10-26.
- Pietilä, V. (2002). Verkkokeskusteluareenat – deliberatiivista julkisuuttako? *Politiikka*, 44(4), 343–354.
- Pratchett, L. (1999). New Technologies and the Modernization of Local Government: an Analysis of Biases and Constraints. *Public Administration*, 77(5), 731–751.
- Sheehan, K. B. (2002). Toward a Typology of Internet Users and Online Privacy Concerns. *The Information Society*, 18(1), 21–32.
- Stenvall, J. (1998). Professiot, asiantuntemus ja hallinnollinen ylivalta. Teoksessa Mykkänen & Koskinen (1998)
- Sulin, S. & Tuulinen, T. (2003). ”Munkkilatinaa pullakahveilla”. *Ympäristövirkamies viestijänä kansalais- ja tietoyhteiskunnassa*. Julkaistu sarjassa Suomen ympäristö numerolla 608. Keski-Suomen ympäristökeskus, Jyväskylä.
- Svensson, J. & Leenes, R. (2003). E-voting in Europe: Divergent democratic practice. *Information Polity*, 6(1/2), 3–15.
- Terho, A., Korkiakoski, J., Asunta, H.-L., Harjuhahto-Madetoja, K., Heikkilä, H., Holkeri, K., Kauppinen, P., Kekki, K., Kurikka, P., Lahti, J., Mölläri, M., Niemelä, S., Pakarinen, M., Saarijärvi, M., Sassi, S., Suurhasko, M. & Toivanen, P. (2005). *Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa: Selvitys kansalaisvaikuttamisen kanavista tietoverkoissa*. Julkaistu sarjassa Työryhmämuistioita. Valtiovarainministeriö numerolla 2, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö – hallinnon kehitysosasto (1994). *Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena*. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Virkamieslaki (1994). Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750.
- VNK (2007). *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*.

- Vuori, J. (1994). Julkisten ja yksitysten organisaatioiden myytit. *Hallinnon Tutkimus*, 3(13), 157–169.
- Witschege, T. (2002). Online deliberation: Possibilities of the internet for deliberative democracy. Julkaisussa *Euricon Colloquium / Electronic Networks Democratic Engagement*.

## Liite 1. Haastattelurunko

- Kertoisitteko omasta taustastanne – mitä olette opiskellut, missä olette työskennelleet aikaisemmin?
- Miten Te määrittelette tieto- ja viestintätekniiikan?
- Kuinka näette tieto- ja viestintätekniiikan vaikuttavan omaan työhönne?
- Mitä mahdollisuuksia näette tieto- ja viestintäteknologioiden soveltamisessa?
- Mitä uhkia näette tieto- ja viestintäteknologioiden soveltamisessa?
- Kuinka koette että sähköinen osallistuminen auttaa teitä työssänne – vai auttaako se?
- Miten toivoisitte sähköisen osallistumisen muuttuvan nykyisestä tilasta, jotta se auttaisi Teitä paremmin?
- Millä tavoin Teidän mielestänne voitaisiin mobiiliteknologioita käyttää hyödyksi kansalaisten osallistumisen tukemiseksi?

## Liite 2. Haastattelupyyntö

Arvoisa vastaanottaja,

toivoisin Teiltä apua Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan yleisen valtiopin laitoksen kandidaatin työtäni varten. Työni käsittelee virkamieskunnan näkemyksiä tieto- ja viestintäteknologian soveltamiseen omalla hallintoalallanne. Tavoite on saavuttaa kokonaiskuvaa siitä miten Te koette viestintä- ja informaatioteknologian mahdollisuudet omassa työssänne.

Tutkimus suoritetaan haastattelulla, johon aikaa tarvitaan arviolta 45 minuuttia. Haastattelut tullaan nauhoittamaan, mutta lopullisessa tutkimuksessa aineisto esitetään sellaisessa muodossa ettei siitä voida tunnistaa haastateltuja henkilöitä. Liitteen on tiedoksenne haastattelusuostumus, joka käytännössä käsittelee luottamuksellisuutta seäk anonymiteetti. Mikälli haluatte, toimitan mielelläni sähköisen kopion valmistuneesta kandidaatin tutkielmastani Teille.

Vastaa mielelläni kaikkiin kysymyksiin. Sähköpostiosoitteeni on `matti.nelimarkka@helsinki.fi` ja puhelinnumeroni xxx-xxx xx xx. Toivon Teiltä yhteistyötä onnistuneen tutkielman tuottamiseksi.

Kiittäen,  
Matti Nelimarkka

## Liite 3. Haastattelusuostumus

Haastattelusuostumus: **Hallinnon näkökulmia viestintäteknologiaan**

Kiitän suostumuksestanne tutkimushaastatteluun. Ohessa vielä tarkempia tietoja aineiston käytöstä:

Tutkimuksessa haastatellaan julkishallinnon viranomaisia. Käsiteltävinä aiheina ovat viestintäteknologian käyttömahdollisuudet kunkin hallintoalan piirissä. Tutkimushaastattelut ovat osa Matti Nelimarkan kandidaatin työtä.

Haastattelut tallennetaan digitaalisella nauhurilla. Kyseinen haastatteluaineisto translitteroidaan tekstiksi ja tarpeellisilta osin anonymisoidaan. Näin lopullisessa tutkimusaineistossa ei ole tunnistettavissa yksilöitä, vaan käsitellään virkamieskuntaa kokonaisuudessaan. Missään vaiheessa ei tulla julkaisemaan haastateltujen nimi.

Tutkimusaineistoa käytetään vain aihetta koskevassa tieteellisessä tutkimuksessa. Kandidaatin työ julkaistaan vuoden 2009 alussa, minkä lisäksi samaa aineistoa voidaan myöhemmin käyttää tieteellisen työn apuna. Anonymisoitua aineistoa voidaan lisäksi käyttää muissa jatkotutkimuksissa.

Haastateltavana hyväksyn yllä olevat aineiston käyttöehdot.

Haastattelijana vastaan että aineiston luottamuksellisuus ja anonymiteetti on turvattu

*Matti Nelimarkka*