

Sähköisten palveluprosessien kehittäminen julkishallinnossa

Case:

EU- rakennerahastojen (Euroopan sosiaalirahasto ESR ja Euroopan aluekehitysrahasto EAKR) sähköisten palveluprosessien kehittämistarpeet ja mahdollisuudet ohjelmakaudelta 2007-2013 ohjelmakaudelle 2014-2020

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden ala
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen
koulutusohjelma
Ylempi korkeakoulututkinto
Master of Business Administration
Mikko Rantahalme
Opinnäytetyö
2010

Lahden ammattikorkeakoulu
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

RANTAHALME, MIKKO
en

Sähköisten palveluprosessi-
kehittäminen julkishallinnossa

EU- rakennerahastojen (ESR ja EAKR) sähköisten palveluprosessien kehittämistarpeet ja mahdollisuudet ohjelmakaudelta 2007-2013 ohjelmakaudelle 2014-2020

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen opinnäytetyö, 122 sivua, 18 liitesivua.

TIIVISTELMÄ

Syksy 2010

Sähköisten palveluiden ja sähköisen asioinnin kehittäminen ovat eräitä Suomen julkishallinnon suurimpia ja tärkeimpiä kehittämishaasteita. Niitä kehittämällä voidaan merkittävästi parantaa hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta ikääntyvässä yhteiskunnassa. Tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä, että palveluprosessit ovat virtaviivaisia ja niissä voidaan mahdollisimman hyvin hyödyntää tietoteknologian antamat mahdollisuudet.

Julkishallinnon sähköisten palveluprosessien kehittäminen tulee kytkeä itse toiminnan tai palvelun kehittämiseen. Onnistuneen kehittämisen edellytyksenä on siirtyminen funktionaalista lähestymistavasta prosessilähtöiseen ajatteluun ja johtamiseen, jotka mahdollistavat asiakaslähtöisen palveluprosessin toteutuksen ja joita tulee voimakkaasti edistää IT-ratkaisujen avulla. Valtion strategisten sähköisen asioinnin kehittämisohjelmien sekä EU tason strategioiden toimeenpanossa voidaan tällä hetkellä nähdä konkreettisia tavoitteita ja mahdollisuuksia palveluprosessien aitoon parantamiseen.

EU-rakennerahastojen hallinnointiprosessit ovat yksi Suomen vaikeimmista julkishallinnon poikkihallinnollisista palveluprosesseista. Tässä työssä on arvioitu EU-rakennerahastojen sähköisten palvelujen ja palveluprosessien kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia kun lähestytään uutta ohjelmakautta 2014-2020. Tutkimusosuudessa arvioitiin erityisesti kuluvan ohjelmakauden 2007-2013 sisältämät pääpalveluprosessit.

Tutkimuksessa selvisi, että nykytila on toimintaympäristöön nähden hyvä. Palvelut ovat luotettavia ja hyödyllisiä mutta prosesseja tulisi selkiyttää ja tehostaa asiakaslähtöisyyttä parantamalla. Tämä edellyttää toimijoiden määrän vähentämistä, ohjelmasisältöjen rajausta ja keskittämistä, ohjeistuksen laadun parantamista ja palveluprosessien selkeitä määrittämiä. Lisäksi palveluissa tulisi pyrkiä täysimääräisen sähköisen asioinnin ja sähköisen allekirjoituksen käyttöönottoon.

Avainsanat: Sähköiset palvelut, prosessien kehittäminen, prosessijohtaminen, EU-rakennerahastot, Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto

Lahti University of Applied Sciences
Master's Degree Programme in Entrepreneurship and Business Management

RANTAHALME, MIKKO
esses in public

Developing e-service proc-
administration

Improvement necessities and possibilities of the EU Structural Funds (ESF and ERDF) e-service processes from programming period 2007-2013 to 2014-2020

Master's Thesis in Entrepreneurship and Business Management, 122 pages, 18 appendix pages.

ABSTRACT

Autumn 2010

Developing e-services and e-government services to the public sector are one of the most important improvement challenges in the Finnish government. By developing and improving these services, the administration could be made significantly more efficient and productive in meeting challenges of an ageing society. In order to achieve this target, it is important to have streamlined service processes that can take advantage from information technology (ICT).

Processes development of public sector e-services should be made in conjunction with operational development of activities and services. In order to succeed in this, a change from function based to process based thinking and management that would enable implementation of customer oriented service processes, is required. These service processes should be strongly supported by ICT. Government strategic development programs on e-governance and the implementation of EU - level strategies can be seen to provide concrete objectives and possibilities on generating genuine improvements to service processes.

The administrative processes of EU structural funds are one of the most complex cross departmental service processes in Finnish public administration. This thesis evaluates development requirements and improvement possibilities of EU structural fund -services and service processes when approaching the new programming period 2014-2020. The research analysis –section particularly evaluates the main service processes from the programming period 2007-2013.

The current situation was considered to be good given the operational environment. E-services are considered to be reliable and useful, but they should be streamlined and made more efficient by improving a more customer oriented approach. This requires reducing the number of national actors, reducing and focusing program contents, up scaling regulation and improving the quality of guidelines and clarifying explicit definitions for service processes. Additionally for services, e-government processes with complete e-services including digital signature identification should be enabled.

Keywords: E-services, process development, process management, EU Structural Funds, European Social Fund, European Regional Development Fund

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
1.1	Tutkimusongelma ja työn rajaaminen	6
1.2	Opinnäytetyön tietoperusta	7
1.3	Tutkimusmenetelmät, aineiston hankinta ja analysointi	9
1.4	Opinnäytetyön rakenne	10
2	SÄHKÖISTEN PALVELUPROSESSIEN KEHITTÄMINEN	11
2.1	Prosessijohtamisen periaatteet toiminnan ja palveluiden kehittämisessä	12
2.1.1	Prosessilähtöinen toiminnan uudistaminen	15
2.1.2	Ydinprosessien uudistaminen ja muutostarpeet	17
2.2	Prosessien sähköistäminen ja palveluiden kehittäminen	21
2.2.1	Prosessien kytkeminen IT-strategiaan	25
2.2.2	Muutostenhallinta	26
3	SÄHKÖISTEN PALVELUIDEN KEHITTÄMINEN JULKISHALLINNOSSA	32
3.1	Hyvän sähköisen hallinnon tunnusmerkit	35
3.2	Prosessilähtöisen julkishallinnon periaatteet	38
3.2.1	Kehittämistyön lähtökohtia julkishallinnossa	40
3.2.2	Asiakaslähtöisyys sähköisissä julkispalveluissa	42
3.2.3	Sähköisen hallinnon rakenneosat	44
3.2.4	Sähköinen tunnistus ja sähköinen allekirjoitus	47
3.2.5	Hyvä laadunhallinta sähköisessä hallinnossa	49
3.3	Sähköisen hallinnon palveluiden kansallinen sääntely	52
3.3.1	EU:n vaikutus julkishallinnon kehittämistoimintaan	56
3.3.2	Kansalliset strategiset vaatimukset ja ajankohtaiset kehittämisohjelmat	58
3.4	Sähköisten palvelujen tulevat haasteet julkishallinnossa	67
4	CASE: RAKENNERAHASTOJEN SÄHKÖISTEN PALVELUPROSESSIEN ARVIOINTI	71
4.1	Tavoitetila kuluvalle ohjelmakaudelle 2007-2013	72
4.2	Nykytilan kuvaus	78
4.3	Kyselyn toteutus ja tulokset	81
4.3.1	Taustatiedot	82

		4
4.3.2	Projektihakemusten käsittely	85
4.3.3	Projekti- ja rahoituspäätösten valmistelu	88
4.3.4	Maksatushakemusten ja -päätösten valmistelu	90
4.3.5	Varojen allokointi, hallinta ja seuranta	94
4.3.6	Raportoinnin muodostaminen	98
4.3.7	Hallintomalli	102
4.3.8	Arvioinnin yhteenveto	104
4.4	Tutkimustuloksen loppupäätelmät	106
5	YHTEENVETO	111
5.1	Johtopäätökset ja kehittämissuhteet	112
6	PÄÄTÖSSANAT	114
	LÄHTEET	116
	LIITTEET	123

1 JOHDANTO

Tässä työssä perehdytään Euroopan unionin rakennerahastojen (Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan aluekehitysrahasto) hallintomalliin sekä siinä käytettäviin tietojärjestelmiin Suomessa ohjelmakaudella 2007-2013.

Euroopan unionin rakennerahastoilla on merkittävä rooli jäsenmaiden alueellisessa kehityksen ja kilpailukyvyyn kehittämässä ja ylläpitämisessä. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikalla (koheesiopolitiikalla) lisätään jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä vähennetään alueiden välisiä kehityseroja. EU:n tuki jäsenmaille kanavoidaan jäsenmaissa valmisteltujen ja komission hyväksymien tavoiteohjelmien kautta. Tavoiteohjelmat toteutetaan ja toimeenpannaan rahastokohtaisesti jäsenmaassa komission hyväksymällä hallintomallilla. Tätä hallintomallia ja sen prosesseja tuetaan kansallisilla tietojärjestelmillä. Komissio edellyttää jäsenmaalta erillistä seurantajärjestelmää¹.

Tässä työssä tutkitaan ja arvioidaan Suomessa vuonna 2010 käytössä olevien rakennerahastojen tietojärjestelmien tukemia prosesseja Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston osalta. Tutkimuksessa keskitytään EU rakennerahastohallinnan pääprosesseihin, joiden perusteella annetaan kehittämissuositukset ohjelmakaudelle 2014-2020. Tulosten ja yhteenvedon perusteella annetaan lisäksi laajemmat kehittämissuositukset nykyisten järjestelmäkokonaisuuksien kehittämiseksi seuraavalle ohjelmakaudelle 2014-2020.

Työn johtopäätelmillä pyritään antamaan ratkaisumalleja siitä, miten työn tuottavuutta voidaan sähköisiä prosesseja kehittämällä julkishallinnossa parantaa ja miten myös rakennerahastoihin usein yhdistettävää byrokratiaa voitaisiin prosesseja parantamalla sekä sähköistämällä vähentää. Tätä kautta arvioidaan mahdollisuuksia vastata mm. valtion tuottavuusohjelman² vaatimuksiin viranomaistoiminnassa rakennerahastojen hallinnoinnin osalta Suomessa.

Tavoitteena on antaa arvio kehitysmahdollisuuksista uudelle ohjelmakaudelle mentäessä keskittyen prosessien tietojärjestelmäavusteisuuden mahdollisuuksiin olemassa olevilla ohjelmakauden 2007-2013 tietojärjestelmillä. Kehitysmahdollisuuksia kartoitetaan puhtaasti arvioiden tietojärjestelmäavusteisten prosessien mahdollisuudet sekä huomioiden nykyinen EU rakennerahastojen hallintomalli sekä aluehallintorakenne Suomessa.

¹ Neuvoston Asetus (EY) N:o 1083/2006

Tutkimuksessa ei pääsääntöisesti oteta kantaa keskushallinnon tai aluehallinnon järjestäytymis- tai järjestämiskysymyksiin eikä aluepolitiikan toimeenpanoon tai sen hallintomalliin tai lainsäädäntöön muutoin kuin siltä osin kuin ratkaisut erityäin olennaisesti vaikuttavat kehittämistarpeen laajuuteen tai ratkaisujen parantamisen edellytyksiin tulevaisuutta ja tulevaa ohjelmakautta 2014-2020 ajatellen.

1.1 Tutkimusongelma ja työn rajaaminen

Tutkimusongelman määrittämisessä on lähdetty liikkeelle vuoden 2010 syksyyn mennessä kehitettyjen rakennerahastojen tietojärjestelmien sähköisten palveluiden taustalla olevista ja osin niiden sisältämistä palveluprosesseista. Toiseksi määrittystä tukemaan on otettu tavoitetila, joka ohjelmakauden 2007-2013 alussa palveluprosesseilla oli kun palveluprosesseja alettiin mallintamaan. Kolmanneksi on mukaan otettu tavoitetila, joka palveluprosesseille voidaan nähdä ohjelmakaudelle 2014-2020. Tämä tavoitetila pohjautuu olemassa olevan ajankohtaistiedon lisäksi myös teoreettiseen tietopohjaan sähköisten prosessien kehittämisestä ja sähköisten prosessien kehittämisestä julkishallinnossa.

Tutkimusongelma on selvittää:

Onko rakennerahastojen sähköisiä palveluita kyetty kehittämään parhaalla mahdollisella tavalla ja miten niitä tulisi jatkossa kehittää?

Tutkimusongelmaa selvitetään tarkentavien kysymysten kautta:

1. Miten rakennerahastojen sähköisten palveluprosessien kehittämishaasteiden tavoitteista on selvitty syksyyn 2010 mennessä?

² Valtion tuottavuusohjelma käynnistyi vuonna 2003 osana hallinnon kehittämistoimintaa (VM)

2. Miten toteutetut palvelut toteuttavat julkishallinnon sähköisten palveluiden strategioiden ja kehittämisohjelmien tavoitteita?
3. Mikä on tulevaisuuden tavoitetila ja millaisia haasteita siinä voidaan nähdä?
4. Minkälaisia ratkaisumalleja ja kehittämis ehdotuksia voidaan antaa tulevaisuuteen aina vuoteen 2020 asti?

Tutkimus on rajattu koskemaan EU rakennerahastojen hallinnan tietojärjestelmiä ja tietojärjestelmissä hallinnoitavia prosesseja. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti rakennerahastojen tunnistettuihin pääprosesseihin, joita ovat rahoituksen haku- ja päätösprosessi, maksatuksen haku- ja maksatuspäätösprosessi ja rahoituksen seuranta- sekä allokointiprosessi. EU-rakennerahastojen hallinnan tietojärjestelmiä ovat Suomessa EURA 2007, Wepa 2007 Valtteri sekä Tuki2000 -järjestelmät. Tuki2000 järjestelmällä hallinnoidaan yritystukia eli yritysten kehittämis- ja investointitukia. Näiden tukien erityisluonteen vuoksi tutkimuksessa on jouduttu rajaamaan pääprosessien osalta tutkimus koskemaan vain Eura 2007 ja Wepa 2007 Valtteri järjestelmiä.

1.2 Opinnäytetyön tietoperusta

Tutkimus lähtee liikkeelle prosessiajattelusta ja prosessien kehittämisen teoriasta edelleen aina prosessien johtamiseen ja prosessijohtamiseen sekä prosessiajatteluun. Tietoperustana toimii prosessijohtamisen ja ICT- prosessien kehittämisen kirjallisuus ja tutkimukset sekä ICT -oikeudelliset lähteet. Tutkimuksessa käytetään hyväksi sähköisiä palveluprosesseja ja niiden mallinnusta tukevia lähteitä, jotta tutkimuksen toteutukselle ja sen tulosten arvioinnille saadaan mahdollisimman luotettava tietopohja. Lähtökohtana on, jos prosesseja ei voida arvioida, ei voida parantaa (Laamanen 2004, 31).

Eräänä lähtökohtana teoreettisen tutkimusosuudelle pidetään julkishallinnon olemassa olevia ohjeita ja säännöksiä, joita kehitystyössä on pitänyt soveltaa ja joita

sen jatkossa tulee soveltaa. Tällaisia ovat mm. ValtIT:n³, sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman⁴ sekä muiden valtion IT kehittämisohjelmien ja lisäksi myös tuottavuusohjelman vaatimukset. Kaikkien strategioiden ja kehittämisohjelmien tavoitteet ja mahdolliset valmiit toimenpide-ehdotukset ohjaavat ja rajaavat tutkimusta ja tutkimustulosten johdosta esitettäviä kehittämissuhteita.

Julkishallinnolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan valtionhallintoa sekä kunnallishallintoa ja julkisyhteisöjä jotka tuottavat, pääsääntöisesti maksuttomia, palveluita viranomaisille tai kansalaisille.

Tutkimuksessa keskitytään erityisesti rakennerahastojen palveluprosessien ulkoihin ja sisäisiin rakenteisiin, palvelurajapintoihin, sekä niiden kehittämistarpeeseen jatkuvan muutoksen seurauksena. Sähköisten palveluprosessien ja toimintaympäristöä kartoitetaan ja rajataan teoreettisessa tutkimusosuudessa. Tämä on perusteltua kun käydään läpi laajoja palvelukokonaisuuksia tutkimuksen kehittämiskohteina.

Rakennerahastojen hallintokulttuuri ja -malli sekä toiminnan vaikeusaste johtuvat pitkälti vaikeasta lainsäädännöstä ja sitovasta normipohjasta. Tällä on suora vaikutus myös prosessien ja sähköisten prosessien kehittämiseen. Rakennerahastotoimintaa ohjaa rakennerahasto-ohjelmien hallintoa ja toteuttamista varten laadittu kansallinen lainsäädäntö ja kunkin hankkeen sisällön mukainen rahoittajaviranomaisen sektorilainsäädäntö. Toimintaa ohjataan vahvasti myös EY:n lainsäädän-

³ Valtion IT- toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT) vastaa valtionhallinnon IT-toiminnan johtamisesta ja koordinoinnista. ValtIT vastaa omistajana yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä sekä tuotannon ohjaamisesta ja laadusta. Vastuualueisiin kuuluvat myös IT-toiminnan talousohjaus, tietoturvallisuuden ja varautumisen ohjaaminen, kunta-valtio –yhteistyö sekä kansainvälinen IT-toiminnan yhteistyö (VM 2010).

⁴ Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset palvelut (VM 2010).

nön avulla. Siksi sekä kansallinen että EU oikeuskäytäntö otetaan sekä teoreettisessa että empiirisessä tutkimusosuudessa huomioon.

1.3 Tutkimusmenetelmät, aineiston hankinta ja analysointi

Tutkimus on tapaustutkimus. Tapaustutkimuksen tavoitteena on tutkia ja ymmärtää valittua kohdetta mahdollisimman hyvin ja tarkasti (Eriksson & Kovalainen 2008: 118). Empiirinen tutkimus perustuu kvalitatiiviseen kyselytutkimukseen.

Kyselytutkimus toteutettiin verkkokyselynä strukturoidulla teemakohtaisella kyselylomakkeella. Kyselytutkimuksessa saadaan selville kaikilta vastaajilta teemakohtaiset tulokset tutkimuskohteesta, joita voidaan analysoida ja esittää teemoittain. Teemat rakentuvat toimintokohtaisesti ja muodostavat tutkimuksen tarkastelussa käytettävän rakenteen. Kyselytutkimuksella saadaan nopeasti varsin laaja ja kohdennettu otos. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 195.)

Kohderyhmänä kyselytutkimuksessa käytettiin rajattua valtio- ja julkishallinnon sekä sähköisen asioinnin vastuullista asiantuntijajoukkoa, jotka kokonaisuutena edustavat kattavasti haluttua osaa palvelujen käyttäjistä sekä myös niiden kehittäjistä ja ulkopuolisista arvioitsijoista mm. tarkastusviranomaisista. Tutkimus toteutettiin kaikkien vastaajien osalta anonyymina, jotta voitiin saada mahdollisimman realistisia tuloksia ilman, että kysely tuottaa sosiaalisesti suotavia vastauksia (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 206). Lisäksi haluttiin edistää sitä, että vastaajat antaisivat aiheista lisätietoja ja näkemyksiään vaikei tutkimuksessa niitä suoranaisesti pyydetä (Foddy 1995, 118).

Kyselytutkimukseen liittyvä kysely lähetettiin vastaajille lokakuussa 2010. Kyselyyn osallistui 512 vastaajaa. Kyselyn tulokset analysoitiin ja yhdistettiin teemakohtaisesti litteroimalla vastaukset teemakohtaisiin vastauskokonaisuuksiin. Kaikkea materiaalia tarkasteltiin rinnan ja lähtökohtaisesti aineistoa on pidetty tutkijan teoreettisen ajattelun lähtökohtana sekä apuvälineenä tulkinnoille. Tulkin-tojen tekemisen haasteena oli aineistojen laajuus, tutkijan ja tutkittavan toistensa ymmärtäminen. (Eskola & Suoranta, 1998, 146.)

Kyselyn vastauksien analyysissä on hyödynnetty niin kutsuttua laadukasta SWOT analyysia, joka on tulevaisuussuuntautunut SWOT. Laadukkaassa SWOT-analyysissa painotetaan perinteisestä SWOT:sta poiketen toimintaympäristön muutosten (uhat, mahdollisuudet) merkitystä tulevaisuuden kannalta ja arvioidaan heikkouksia ja vahvuuksia siitä näkökulmasta, miten niitä poistamalla tai kehittämällä organisaatiot kykenevät tarttumaan tulevaisuuden haasteisiin ja innovoimaan niistä uutta menestyksellistä liiketoimintaa (Meristö, T. & Molarius R. 2007, 10).

1.4 Opinnäytetyön rakenne

Opinnäytetyön rakenne ja dispositio on johdatteleva tapaustutkimukseen nähden. Rakenne on kolmijakoinen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 250). Ensin teoriaosuudessa käsitellään prosessien johtamisen sekä sähköisten palveluiden kehittämisen periaatteita.

Toiseksi tarkastellaan julkishallinnon lähtökohtia sähköisiin palveluihin Suomessa ja sen tavoitteita sähköisten palveluprosessien tuottajana ja tilaajana kehittyvässä tietoyhteiskunnassa. Kolmanneksi empiirisessä tutkimusosuudessa tutkitaan EU-rakennerahastojen ohjelmakauden 2007-2013 sähköisiä ja tietojärjestelmäavusteisia prosesseja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) hallinnoinnissa.

Prosesseista on valittu mukaan toimeenpanossa tunnistetut pääprosessit eli rahoituksen haku- ja päätösprosessi sekä maksatuksen haku- ja maksatuspäättösprosessi sekä rahoituksen allokointiprosessi ja rahoituksen seuranta. Lisäksi on annettu arviointimahdollisuus kuluvan ja tulevan ohjelmakauden hallintomallin vaikutuksista prosessien kehittämiseen. Tutkimuskohteeseen annetaan tutkimuksen perusteella kehittämis ehdotukset sekä tutkimuksen perusteella yleiset johtopäätökset.

2 SÄHKÖISTEN PALVELUPROSESSIEN KEHITTÄMINEN

Sähköisten palveluiden ja siihen sisältyvien palveluprosessien kehittäminen on noussut nopeasti tärkeään rooliin tekniikan kehittyessä. Useat liiketoiminta-alueet ovat osoittaneet, että teknologia on muuttanut hyvin lyhyessä ajassa kilpailutilanteen ja vain harvat yritykset ovat näistä muutoksista selvinneet voittajina. Muutos on nopeaa ja välttämätöntä. (Tiirikainen 2008, 88.)

Tietotekniikan nopea ja jatkuva muutos ja sen tarkoitus inhimillisen tiedon käsittelyssä tekevät tietotekniikan soveltamisesta tulevaisuudessa yhden olennaisimmista osista kaikkien organisaatioiden strategioissa. Palvelut sähköistyvät ja sen mukana liiketoiminta- ja palvelumallien kehittäminen mahdollistuu uudella tavalla. Kyse on kaikkien ennusteiden mukaan jatkossakin erittäin nopeasti kehittyvän tekniikan mahdollisuuksien oivaltamisesta ennen muita toimijoita ja toisaalta kyvystä hyödyntää nämä mahdollisuudet. Ensimmäinen vaatii kaukonäköisyyttä ja jälkimmäinen tietotekniikan inhimillisten osien syvää ymmärrystä. (Tiirikainen 2008, 89.)

Miten palveluiden kehittämisen kautta tietotekniikan avulla voidaan menestyä ja mikä tekee joistain palveluista menestyksekkäitä? Kun kaikkien aikojen ehkä parhaalta jääkiekkoilijalta Wayne Gretzkyltä kysyttiin kerran mikä tekee hänestä niin loistavan pelaajan, hän vastasi: *"Minä olen siinä mielessä erilainen, että kun muut menevät sinne missä kiekko on, minä menen sinne mihin kiekko on menossa."* Tämä kiteyttää hyvin myös sen liiketoiminnallisen eron, joka ratkaisee muutos- ja kilpailutilanteessa yritysten tai organisaatioiden selviämisen. Nyt tietotekniikan mahdollisuuksien kasvaessa muutokset ovat nopeita ja suuria. Kilpailukyvyin ja olemassaolon varmistamiseksi ja ylläpitämiseksi osaamista on siis jatkuvasti kehitettävä ja kasvatettava sekä ohjattava oikeaan suuntaan, sinne minne olemme menossa, ei sinne missä jo ollaan tai muut ovat. Nopeasti muuttuvassa ympäristössä organisaation osaamisen ja siihen perustuvan reagoitakyvyn jatkuva parantaminen on elinehto (Hannus 1994, 19).

Ongelmana edelleen on, että tietotekniikan kehittyessä ja tietojärjestelmiä suunniteltaessa nykyiset toimintamallit ja ydinprosessit oletetaan tai otetaan annettuina ilman kyseenalaistamista. Tällöin käy helposti niin, että automatisoidaan ja sähköistetään tehotonta toimintaa. Kun tehottoman toiminnan päälle rakennetaan raskaat tietojärjestelmät, samalla sementoidaan tehottomat toimintatavat, joita on entistä vaikeampi tämän jälkeen enää muuttaa. Teknologialähtöisen uudelleen suunnittelun peruslähtökohta on, että nykyiset toimintatavat ja ydinprosessit ensin kyseenalaistetaan. Toimintaprosessien uudistaminen tarkoittaa päällekkäisyyksien purkamista ja virtaviivaistamista eli puhtaasti uudennlaisia toimintatapoja eli prosessi-innovaatioita. (Hannus 1994, 227.)

Uudet tietojärjestelmät rakennetaan vasta uudistettujen toimintaprosessien pohjalta. Täten myös itse tietojärjestelmistä saadaan virtaviivaisempia ja kevyempiä. Tehokkaimmillaan uudet sähköiset palveluprosessit kattavat aina myös ulkoisten sidosryhmien kuten alihankkijoiden, jälleenmyyjien ja asiakkaiden toiminnot. On täysin selvää, että teknologiaan perustuvat mahdollisuudet toimintoprosessien uudelleen suunnittelussa ovat keskeisin keino parantaa kustannustehokkuutta, asiakkaalle luotavaa lisäarvoa ja osaamista. Tämä tosiseikka on tiedetty jo 1980-luvun loppupuolella eri prosessijohtamisen koulukuntien (TQM, TBM ym.) esiinmarssista (Hannus 1994, 228). Tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen tuottama mahdollisuus on yksi keskeisimpiä asioita yritysten ja organisaatioiden laadun kehittämisessä ja parantamisessa (Cortada 1995, 19).

2.1 Prosessijohtamisen periaatteet toiminnan ja palveluiden kehittämisessä

Prosessijohtamisen ajatuksena voidaan katsoa syntyneen vuonna 1990 kun Thomas Davenport ja James Short kirjoittivat Sloan Management -lehteen artikkelin 'Business Process Redesign'. Tästä muutaman kuukauden jälkeen Michael Hammer lanseerasi 'Reengineering' termin artikkelissaan Harvard Business Review -lehdessä. Samoihin aikoihin syntyi myös tärkeitä prosessijohtamiseen liittyviä menetelmiä mm. (Kaplan & Norton 1996) BSC eli Balanced ScoreCard, joten sisäisen kokonaistehokkuuden parantaminen nousi selkeästi esille kun halut-

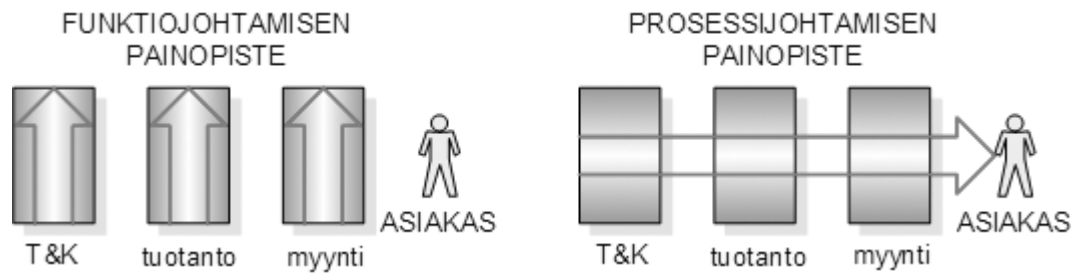
tiin selvittää mitä strategisten tavoitteiden saavuttaminen vaatii sisäiseltä tehokkuudelta tai prosesseilta.

Prosessijohtamista on määritelty useilla tavoilla mutta sen kärkiajatus syntyi tarpeesta yhdistää prosessien uudistaminen laatuajatteluun ja sen myötä prosessien jatkuvaan parantamiseen. Taustalla on perusajatus siitä, miten organisaatio luo arvoa asiakkaalle ja että arvo luodaan tapahtumien ketjussa, jota voidaan kutsua prosessiksi (Laamanen & Tinnilä 2009, 10). Prosessijohtaminen voidaan määritellä myös esimerkiksi seuraavasti: Asiakaskeskeinen lähestymistapa systemaattiseen johtamiseen, mittaamiseen ja kehittämiseen kaikissa yrityksen prosesseissa käyttäen apuna tiimityötä ja henkilöstön valtuuttamista prosesseihin (Lee & Dale 1998).

Yritysten ja organisaatioiden rakenteita on perinteisesti hahmotettu funktionaalisesti eli osastoista muodostuvan organisaatiomallin kautta. Perustan tälle mallille on antanut taylorismi⁵, jossa toiminnan osittamisen ajateltiin parantavan työn ohjattavuutta ja tuottavuutta. Vaikka funktionaalinen toiminta määrittelee selkeästi vastuut ja valtuudet, mahdollistaa yksilöllisen ammattitaidon kehittämisen osastoittain ja helpottaa tavoitteiden asettamista ja valvontaa, ei se enää sellaisenaan riitä ylläpitämään yrityksen kilpailukykyä joustavuutta vaativilla markkinoilla. Jos toimintaa tarkastellaan vain funktioiden näkökulmasta, on hankalaa nähdä, mistä lisäarvo todella muodostuu, mitkä ovat asiakkaan tarpeet ja miten ne tulisi huomioida osastojen toiminnassa. (Laamanen 2004, 15.) Myös Ingrid Bonnin tutkimus *Developing Strategic Thinking as a Core Competency* (2001) painottaa prosessiajattelun tärkeyttä strategisessa suunnittelussa ja johtamisessa. Niiden eräs tarkoitus on muuntaa asiakkaiden ja muiden sidosryhmien tarpeet operationaaliseksi toiminnaksi (Andersen & Fagerhaug 2002, 21).

⁵ Taylorismi eli tieteellinen liikkeenjohto (engl. taylorism, scientific management). Taylorismi on 1910-luvulla yleistynyt Frederick Winslow Taylorin (1856–1915) kehittämä liikkeenjohto-oppi, jonka perusajatuksia oli, että työnsuorituksessa oli parempi seurata työntekoa tarkasti ja niiden pohjalta kehittää parempia työtapoja kuin luottaa traditioon ja vanhoihin käytäntöihin. (Wikipedia 2010)

Jos tarkastellaan toimintaa vain osastoittain ja keskittyen tapahtumiin tai toimintoihin, voi strategisessa ajattelussa tarvittavan yrityksen tai organisaation kokonaiskuvan toimintaympäristöineen hahmottaminen estyä (Bonn 2001, 42). Lisäksi prosessijohtamiseen siirtyminen saattaa edesauttaa myös strategisten tavoitteiden saavuttamista kun niitä tukemaan on asetettu prosessit ja niiden mittarit (Andersen & Fagerhaug 2002, 22).



Kuvio 1. Funktio- ja prosessijohtamisen painopisteet (Veini 2010)

Kuviossa 1. on nuolilla kuvattu painopiste-eroja siten, että prosessijohtamisessa toiminnot nähdään horisontaalisina osastoja ylittävinä ketjuina kohti asiakasta ja perinteisessä mallissa toimintaa seurataan vertikaalisesti osastoittain asiakkaan ollessa 'irrationaalinen' tekijä. Tällöin esimerkiksi tuotannon henkilöstön on vaikeaa hahmottaa, kuka todellinen asiakas on, ja työtä tehdään vain lähimmälle esimiehelle ilman kokonaiskuvaa omasta asemasta yrityksen menestyksen tekijänä (Veini 2010).

Kokonaiskuvan heikkeneminen ja varsinkin tulostavoitteiden irrottaminen kokonaisuudesta johtaa osastokilpailuun eikä niinkään strategisten tavoitteiden tai asiakkaan kannalta parhaiden tulosten saavuttamiseen. Funktiojohtamisesta voi aiheutua myös muita toimintaa haittaavia tekijöitä, kuten toiminnan yleinen hitaus johtuen liiasta byrokratiasta, rajapintaongelmat, jotka esiintyvät yleensä informaatio-ongelmina, joustamattomuutena ja oman osaston toimintaan keskittymisenä, sekä kokonaan väärä tavoitteen asettelu, jolloin keskitytään vain osastokohtaisen tehokkuuden seuraamiseen ja parantamiseen. Varsinkin kahdessa viimeksi mainitussa suurimpana ongelmana on se, ettei nähdä kokonaisuutta, vaan keskitytään optimoimaan vain yksittäisten osastojen toimintaa (Laamanen 2004, 16-17).

Jos organisaatiossa koko organisaatorakenne perustuu perinteiseen funktionaaliseen työnjakoon, jossa samaa toimenkuvaa toteuttavat henkilöt on sijoitettu samalle osastolle, voidaan organisaation rakennetta pitää ongelmana toiminnan uudistamiselle. Seurauksena voi pahimmillaan olla osaoptimointitilanne, jossa osastot ajavat omia etujaan. Tilannetta saattaa vielä pahentaa, jos organisaatiossa on käytössä perinteinen kapea-alaisesti sovellettu tulosjohtamismenettely (Hannus 2003, 34).

Prosessijohtamiseen siirtyminen ei välttämättä edellytä koko organisaation muuttamista vertikaalisesta horisontaaliseksi. On tärkeää kuitenkin päättää kumpi ohjaustapa on ensisijainen, funktionaalinen vai prosessilähtöinen. Molempien yhtä tärkeä painottaminen johtaa matriisiorganisaatioidenkin niin yleiseen ongelmaan eli turhiin ja jatkuviin konflikteihin. Olennaista tässä on, että toiminnan ohjaus on prosessi- ja asiakaslähtöistä. (Hannus 2003, 69.)

2.1.1 Prosessilähtöinen toiminnan uudistaminen

Prosessijohtamisessa ohjaus ja organisointi tapahtuu siis prosessien pohjalta eikä niinkään funktionaalisten toimintojen pohjalta. Lähtökohtana tälle on yrityksen tai organisaation ydinprosessien ja niiden suoritusmittareiden tunnistaminen. Ydinprosessit leikkaavat yrityksen eri yksiköitä horisontaalisesti ja ne ulottuvat myös yrityksen ulkopuolisiin sidosryhmiin. Prosessit alkavat ja päättyvät asiakkaaseen ja olennaista on asiakkaan tarpeista lähtevä horisontaalinen toiminnan ohjaus. (Hannus 2003, 32.)

Asiakaslähtöisyyden kehittämisen paras keino on parantaa asiakasrajapintaan liittyvien ydinprosessien suorituskykyä. Näissä ydinprosesseissa kaikilla prosessiin osallistuvilla henkilöillä on asiakastyytyväisyyteen suuri merkitys (Hannus 2003, 40). Asiakkaan kokemaan arvoa ei ole tehokasta lähestyä suoraan vaan ensin kannattaa tarkastella arvonluontiin liittyvää toimintaa mallintamalla se eli kuvaamalla prosessit. (Laamanen & Tinnilä 2009, 10.)

Prosessin kehittäminen lähtee liikkeelle prosessien tunnistamisesta ja kuvaamisesta. Ennen kuin prosesseja voidaan kuvata, ne on tunnistettava. Tunnistuksella ei tarkoiteta pelkästään asian tai ilmiön havainnointia vaan todellista kytkemistä organisaation avainkäsitteistöön. Ilman organisaation toiminnan avainkäsitteistöä prosessien tunnistaminen on vaikeaa, jollei mahdotonta (Virtanen & Wennberg 2008, 115).

Tunnistamisen jälkeen prosessit kuvataan sisällöllisesti mahdollisimman tarkasti ja niille asetetaan mittarit. Tässä vaiheessa viimeistään on prosessilla oltava omistaja, joka vastaa prosessikuvausten mukaisesta toimeenpanosta ja kuvausten ylläpidosta sekä edelleen kehittämisestä. (Virtanen & Wennberg 2008, 116.)

Ongelma varsinkin perinteisissä organisaatiomalleissa on, että ydinprosessien omistajuus on epäselvä tai se omistajaa on vaikea tunnistaa. Prosessin omistajan tunnistaminen ja tunnustaminen on välttämätöntä. Mikäli lähtökohtana on prosessin merkittävä uudelleen suunnittelu ja kehittäminen niin prosessin omistajan rooli on keskeinen. (Hannus 2003, 40.) Prosessin omistajalla ja sen johdolla on vastuu prosessin kehittämisestä (Virtanen & Wennberg 2008, 115).

Kun toiminta saadaan organisoitua uuden toimintamallin mukaiseksi, mitataan ja arvioidaan prosessin suorituskyky ja tarvittaessa kehitetään saadun tuloksen perusteella prosessia edelleen (Virtanen & Wennberg 2008, 116).

Miten sitten toiminnan ja prosessien uudistaminen voi epäonnistua? Laamanen (2004) nimeää sudenkuopiksi neljä pääsääntöä:

1. Liiketoimintaprosesseja ei ole tunnistettu. Ydinprosessit jäävät funktioiden sisään eikä niitä ole horisontaalisesti tunnistettu.
2. Vastuut on määrittelemättä. Joko prosesseille ei ole omistajaa tai heidän valtuuksistaan tai tehtävistä ei ole sovittu tai esimiesten uutta roolia ei ole kuvattu.
3. Prosessit on kuvattu heikosti. Kuvauksia on tehty liian kerroksellisesti ja liian tarkalla tasolla. Asiakas on pahimmillaan unohdettu heti alussa.

4. Kuvauksia ei hyödynnetä organisaatiossa. Prosessien suorituskyvyille ei ole tavoitteita, mittareita ei ole tai niitä ei käytetä. Prosessin tarvitsemaa osaamista eikä työkaluja ja ohjeita ole tunnistettu tai kartoitettu. Ihmiset eivät ole tietoisia prosesseista eikä heitä palkita prosessin suorituskyvyn mukaan.

Suurimpana syynä edellä mainittuihin ongelmiin voidaan pitää nimenomaan johtamista. Varsinkaan suuressa organisaatiossa toimintatapoja ei muuteta nopeasti uuteen suuntaan ilman erinomaista johtajuutta. Lisäksi prosessien kytkeminen strategiaan saattaa unohtua, jos prosessien kehittämisestä tehdään itsetarkoitus. Myös osaamisen johtamisessa on puutteita. Toimintaprosessien uudistaminen on organisaatiolta strategiatason muutos johon tarvitaan johdon sitoumus. (Tiirikainen 2008, 83.)

Prosessien osalta johtajuus voi olla siis prosessijohtamista tai prosessien parantamista. Prosessijohtamista voivat tehdä vain organisaation johtajat. Tämä tarkoittaa prosessien suhteen sitä, että linjaorganisaation johtajat ottavat vastuulleen organisaation tärkeimmät prosessit eli ydinprosessit. Prosesseille nimetään omistajat, jotka mallintavat prosessin ja tämän tietämyksen varassa arvioivat prosessin toimivuutta ja tehokkuutta sekä asetettavat kehittämistavoitteet. Prosessin parantaminen tarkoittaa toimintatavan muuttamista prosessissa. Ilman, että toiminta muuttuu ei voida saada parempia tuloksia. Kehittämistä voi tehdä ilman prosessejakin mutta se ei ole tehokasta. (Laamanen & Tinnilä 2009, 84.)

2.1.2 Ydinprosessien uudistaminen ja muutostarpeet

Organisaation on tunnistettava organisaationsa ydinprosessit. Ydinprosessien horisontaalinen näkyvyys tulee tunnistaa ja kuvata. Prosessikirjallisuudessa jo pääsääntönä voidaan todeta, että prosessit alkavat ja päättyvät asiakkaaseen. Tätä voidaan pitää koko prosessiajattelun kulmakivenä. Asiakkuuden selvittäminen onkin siksi erittäin tärkeää varsinkin jos asiakkuuksilla on paljon erilaisia rooleja. Prosessien tunnistaminen voi kuitenkin harhautua jos asiakkuuden monisäikeistä

luonnetta ei ymmärretä prosesseja tunnistettaessa. Tämä on ominaista varsinkin julkishallinnossa. (Virtanen & Wennberg 2008, 116.)

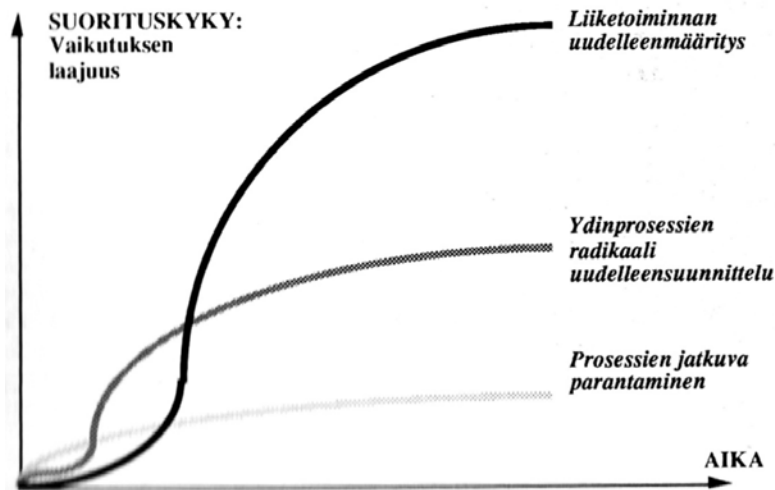
Ydinprosesseihin keskittymällä saadaan laaja vaikuttavuus prosessien kehittämisen tuloksissa. Näillä prosesseilla syntyy organisaation jalostusarvo ja niille on ominaista suora yhteys myös ulkoisiin asiakkaisiin (Laamanen 2004, 54). Kuviossa 2 on selitetty ydinprosessien tunnistamisen vaiheita.

PROSESSIN OMINAISUUDET	PROSESSIEN TUNNISTAMISEEN LIITTYVÄ TEHTÄVÄ	TAVOITE
<ul style="list-style-type: none"> • Prosessilla on aina asiakas: joku jonka tarpeita varten toiminta on olemassa • Prosessi alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy tarpeen tyydyttämiseen • Prosessilla on selvä alku ja loppu • Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy prosessien välityksellä 	<ul style="list-style-type: none"> • Tunnista keskeiset asiakkaat ja asiakkaiden tarpeet • Tunnista palvelut, joilla asiakkaiden tarpeisiin vastataan ja ryhmittele asiakkaat samanlaisten tarpeiden mukaan • Tunnista prosessin alkuherätteet ja prosessin lopputulos • Ryhmittele ja nimeä prosessit vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta 	<ul style="list-style-type: none"> • Selkeä käsitys asiakkaista ja asiakkaiden tarpeista • Palvelut ryhmitelty asiakasryhmien ja näiden tarpeiden perusteella • Prosessin alkutila, eli prosessin liikkeelle panevat voimat, ja prosessin lopputila on tunnistettu • Prosessit ilmentävät samanaikaisesti sitä, miksi organisaatio on olemassa, ja miten organisaatio toimii.

Kuvio 2. Ydinprosessien tunnistamisen kriittiset vaiheet (Virtanen & Wennberg 2008).

Ydinprosessien kuvaamisessa organisaation liiketoiminnan palveluprosessien tulee näkyä selkeästi. Hyvänä käytäntönä pidetään organisaation prosessikarttaa eli prosessikaaviota. Prosessikartan avulla kytetään ydinprosessit funktionaalisiin toiminteisiin ja toisaalta myös voidaan tunnistaa ja erottaa selvästi tukiprosessit. Prosessikartta on viestinnän väline. On tärkeää, että asiakkaan toiminta on esillä prosessikartassa, jotta voidaan nähdä kuinka asiakkaan toiminta kytkeytyy prosessiin. Sen pitäisi selvittää ennen muuta toimintaa niin, että organisaation systeemi- luonnetta voidaan ymmärtää ja miten ydinprosessit vaikuttavat toisiinsa. Toiminta tulee kuvata yksinkertaisesti ja niin, että se voidaan näyttää keskeisten vaikutussuhteiden osalta prosessien verkkona (Laamanen 2004, 60).

Hannuksen mukaan (2003) ydinprosessien uudistamisen lähtökohtana olisi erilaiset tavoitetasot. Tavoitetasot ovat prosessien jatkuva parantaminen, ydinprosessien radikaali uudelleen suunnittelu tai koko toiminnan uudelleenmäärittäminen. Näitä tasoja on kuvattu kuviossa 3.



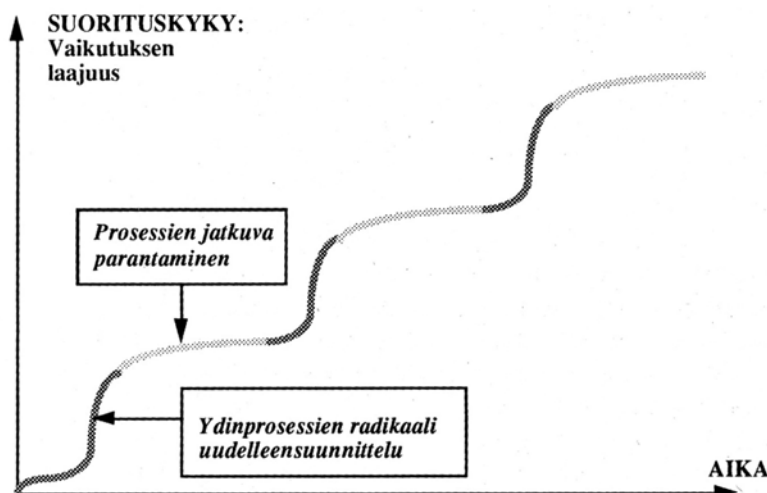
Kuvio 3. Ydinprosessien parantaminen (Hannus 2003).

Toimenpiteet pohjautuvat muutostarpeisiin, jotka syntyvät asiakkaiden, kilpailijoiden tai muun ulkoisen toimintaympäristön (lainsäädäntö, uudet teknologiat tms.) asettamista uusista tai muuttuneista vaatimuksista (Hannus 2003, 100).

Hannuksen (2003) mukaan prosessien jatkuvalla parantamisella tarkoitetaan muutoksia ilman, että uudistuksella on rakenteita tai toimintatapoja kyseenalaistava lähtökohta. Jatkuvaa parantamista tapahtuu koko ajan ja se yleensä tapahtuu prosessissa alhaalta ylöspäin jopa prosessihenkilöstön toimesta. Tärkeää olisi erottaa, milloin ja miten parantaminen tapahtuu reagoivasti ympäristön muutoksiin tai milloin sen tulisi perustua ennakoivaan parantamiseen. Reagoimalla pelkästään tuleviin ulkoisiin muutostarpeisiin tuloksista ei voi tulla koskaan erinomaisia. Jos tuloksilta halutaan enemmän tulee muutostarpeet määrittää ennakoimalla tulevia kehityskulkuja (Laamanen 2004, 206).

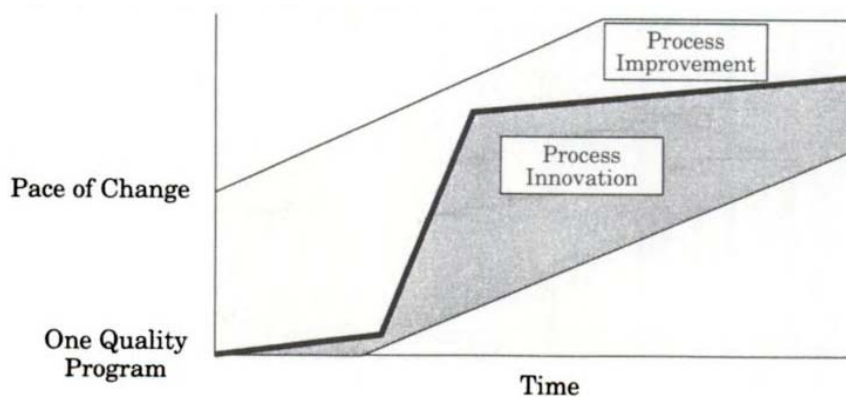
Laamasen (2004) mukaan radikaali uudelleensuunnittelu tarkoittaa koko toiminnan uudelleen suunnittelua käsittäen rakenteiden, toimintojen ja toimintatapojen kokonaisvaltaisen kyseenalaistamisen. Radikaalit muutostarpeet ovat nousseet esille tehokkuusvaatimusten kautta. Rakenteet ovat aikojen saatossa talouskasvun aikana rakentuneet liian raskaiksi ja tehottomiksi ja enää ei kukaan ole varaa olla tehoton.

Hannus (2003) pitää kyseenalaistamista edellytyksenä olennaisille hyötyvaikutuksille. Olennaisten hyötyvaikutusten aikaansaamista pidetään yleensä läpimurtona tai vähintäänkin innovaationa suhteessa jatkuvaan parantamiseen. Prosessien kehittäminen kulkee radikaalin uudelleensuunnittelun ja jatkuvan parantamisen syklejä toisiaan tukien kuvion 4 mukaisesti.



Kuvio 4. Ydinprosessien parantaminen ja uudelleen suunnittelu (Hannus 2003).

Myös Davenport (1993, 14) tukee innovaatiota muutoksen lähtökohtana. Innovaatiot ovat hänen mukaan välttämättömiä yhdessä jatkuvan parantamisen kanssa (Kuvio 5). Useimmiten molemmat on hyvä kytkeä myös organisaation laatuohjelmiin. Molemmissa on samanlaiset haasteet ja ne vaativat organisaatiolta sitoutumista, kuria, mittareita ja muutoshalua ja -kykyä. Jatkuva parantaminen on hänen mukaansa enemmänkin hyvää käytäntöä mutta se ei ole ennakkovaatimus innovaatioille. Pikemminkin toisinpäin, innovaation jälkeen on parannettava prosessia jatkuvasti.



Kuvio 5. Prosessin kehitys ja innovaatio (Davenport 1993).

Organisaation kilpailu- ja suorituskyvyn parantaminen ja ylläpito edellyttää siis sekä jatkuvaa, että radikaalia parantamista. Pelkistetysti voidaan todeta, että radikaali uudelleensuunnittelu keskittyy oikeiden asioiden tekemiseen (doing the right things) ja jatkuva parantaminen asioiden tekemiseen oikein (doing the things right). Tämän lisäksi uusien toimintatapojen käytännön toimeenpano edellyttää jatkuvan parantamisen periaatteita.

Laajimmillaan radikaali uudelleensuunnittelu voi johtaa koko toiminnan uudelleen suunnitteluun, jolloin kyseenalaistetaan ja muutetaan yhtä tai useampaa toiminnan peruselementeistä tai koko tapa toimia. Lähes poikkeuksetta tällaiseen uudistukseen liittyy innovatiivinen tietotekniikan hyväksikäyttö (Hannus 2003, 102). Davenportin (1993, 301) mukaan tietotekniikan mukanaan tuomat mahdollisuudet ylipäättään vasta mahdollistavat innovatiiviset radikaalit muutokset. Ilman tietoteknisiä ratkaisuja todellisten prosessi-innovaatioiden aikaansaanti ei ole mahdollista.

2.2 Prosessien sähköistäminen ja palveluiden kehittäminen

Palveluiden kehittäminen ja palveluprosessien sähköistäminen on huomattavasti haastavampaa kuin perinteisten tuotantoprosessien. Palveluprosessit kun sinällään eroavat tuotantoprosesseista siinä, että palveluprosessissa asiakas itse osallistuu merkittävästi prosessin toteuttamiseen. Laamanen & Tinnilä (2009) puhuvat pal-

veluiden yhdessä luomisesta (co-production), jossa asiakkaan prosessi on olennainen osa toimitusprosessia. Näistä esimerkkeinä voivat olla mm. pankissa lainan myöntäminen tai hotellissa majoittuminen. Näissä palvelutapahtumissa on tärkeää tunnistaa, miten asiakas toimii prosessissa eli tunnistaa myös asiakkaan prosessi. Myös asiantuntijaprosesseissa on haasteita, usein ne voidaan tunnistaa vain karkealla tasolla. Esimerkiksi konsultointi, sairaiden määritys tai oikeudellinen avustaminen ovat prosesseja, joihin tarvitaan usein räätälöidyt prosessi- ja asiakaskohtaiset ratkaisut (Laamanen & Tinnilä 2009, 23).

Sähköisten palveluprosessien kehittämisen syntyyn vaikutti vahvasti se, että kyettiin tunnistamaan prosessin syötteet (Input) ja tulokset (Output). Michael Hammer ja James Champy (1993) tunnistivat ne osana sitä toimintojen sarjaa, jota prosesseiksi nimittivät. Prosessin syötteet käynnistivät prosessin, toimintojen sarjan, ja se johti lopputulokseen. Usein toimintoja johdettiin manuaalisesti operatiivisesti ilman järjestelmiä mutta nykyään tietojärjestelmien kyky ohjata ja suunnata toimintojen ketjuja on mitä ilmeisin. Organisaatiot saavat kiistatta suurta lisäetua siitä, jos prosessiin sisältyviä toimintoja koordinoidaan ja hallitaan tietojärjestelmillä ja ohjelmilla osin tai kokonaan (Weske 2007, 19).

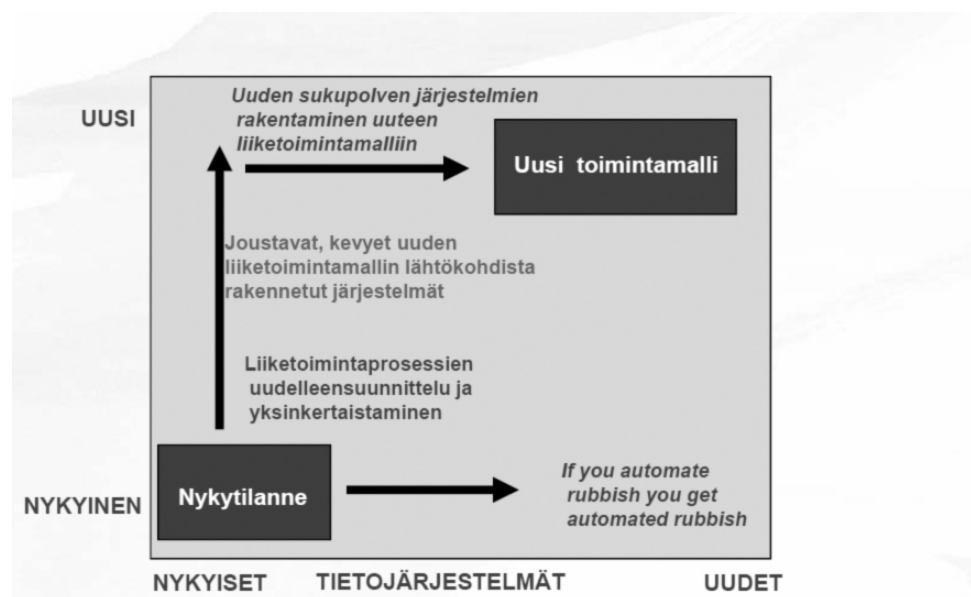
'If You automate rubbish, You get automated rubbish.'

Tietotekniikalla on perinteisesti katsottu olevan toteuttava rooli mutta nykyään on ilmiselvää, että sillä on mitä suurimmassa määrin, ei pelkästään mahdollistava mutta käännteentekevä rooli (Hannus 2003, 109). Toimintatapoja ja prosesseja kyetään muuttamaan tietotekniikkaan perustuen jos todella halutaan. Ongelmana on, että usein määritellään vain liiketoiminnan tarpeet ja mallinnetaan liiketoiminta ja vasta tämän perusteella tietojärjestelmät. Perinteiset menetelmät eivät ole siis tunteet liiketoiminnan ja tietotekniikan vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuutta eli sen käännteentekevää mahdollisuutta (Hannus 2003, 109). Pahimmillaan jo olemassa olevia toimintoja vain sähköistetään eli rakennetaan tietojärjestelmät perustuen vanhoihin toimintatapoihin ja ydinprosesseihin ilman kyseenalaistamista. Tällöin automatisoidaan tehotonta toimintaa ja itse asiassa sementoidaan se raken-

tamalle päälle sen mukaisesti mallinnetut tietojärjestelmät. Tämän jälkeen toimintatapoja on vielä vaikeampi muuttaa tai parantaa. (Hannus 2003, 227).

Liiketoimintaprosessit ovat tärkeässä roolissa kun määritellään uusia tietojärjestelmiä mutta vasta onnistuneet tietojärjestelmät synnyttävät toimintaedellytykset uudelle toimintaprosessille (Weske 2007, 3). Täten toimintakonseptien mallinnuksessa on ehdottomasti oltava kaksisuuntaisesti myös IT osaamista ja toisinpäin. Nämä keskenään erilaiset osaamisalueet ovat olleet perinteisesti liikaa ja liian pitkään erillään. Organisaatio kykenee kehittymään ja saavuttamaan tavoitteensa vain jos sisältö osa-alueet ja IT kehittämistä tehdään yhteistyössä. Tässä prosessi johtaminen ja -kehittäminen toimii hyvänä konseptina yhteistyölle, se kun ei onnistu ilman yhteistyötä. (Weske 2007, 4.)

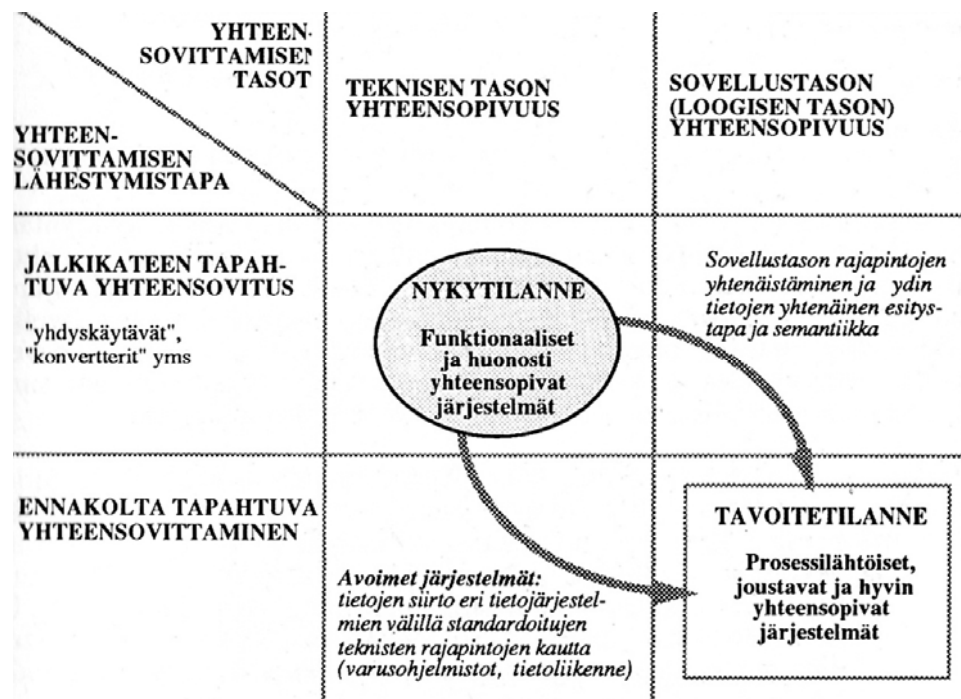
Periaate prosessien sähköistämisessä nykyään on, että nykyiset toimintatavat ja ydinprosessit aina ensin kyseenalaistetaan. Tämä merkitsee päällekkäisyyksien poistamista, virtaviivaistamista ja uudenlaista toimintatapaa, innovaatiota, jonka sähköinen palvelu- tai toimintamalli mahdollistaa (Kuvio 6). Tällöin samalla voidaan tietojärjestelmistäkin rakentaa kevyempiä ja joustavampia kuin jos ne olisi rakennettu vastaamaan vanhoja toimintaprosesseja (Hannus 2003, 229).



Kuvio 6. IT uudelleen suunnittelun lähtökohdat (Sartjärvi 1988).

Sähköisten palvelujen kehitys on kytkeytynyt myös vertikaalisen funktionaalisen ja horisontaalisen toimintaprosessien kehityksen elinkaareen. Kun prosesseja mallinnettiin vain funktionaalisiin tarpeisiin, vain sama luonnollisesti voitiin toteuttaa tietojärjestelmiin. Tämä on johtanut toimintaprosessien integraation kautta myös suuriin tietojärjestelmien integrointihankkeisiin. Seurauksena on syntynyt raskaista integroituvia järjestelmiä. Tekniikka ei milloinkaan voi ratkaista tätä vaan perusongelma on ollut nimenomaan alunperin sen funktionaalinen lähestymistapa. (Hannus 2003, 244.)

Tietojärjestelmien kehittäminen tapahtuu teknisellä tasolla ja sovellustasolla. Tasojen kohtaaminen ja joustavat toteutusmallit ovat olennaisia onnistuneiden palveluiden toteutuksessa. Hannuksen (2003) mukaan joustavuus on tärkeää myös ulkopuolisten toimintaympäristön tai asiakkaista johtuvissa muutoshallinta tilanteissa. Kun halutaan kehittää prosessilähtöiset tietojärjestelmät on yhteensovitus tehtävä sekä teknisellä, että sovellustasolla (Kuvio 7).



Kuvio 7. Tietojärjestelmien yhteensopivuuden parantaminen (Hannus 2003).

2.2.1 Prosessien kytkeminen IT-strategiaan

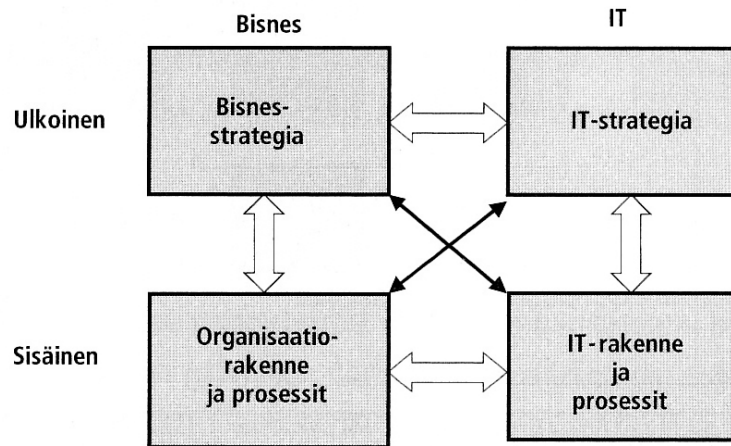
Kun puhutaan prosesseista, jotka sisältävät organisaation toimintaa ja toimintaprosesseja, ei varmaankaan kyseenalaisteta sitä etteikö kuvattu toiminta pohjautuisi olemassa olevaan organisaation toimintastrategiaan. Sitä kautta se pohjautuu oletettavasti myös liiketoimintastrategiaan ja palvelee vahvasti myös organisaation pidemmän ajan strategisia perustavoitteita. Mutta kuinka usein IT ja tietotekniikka nousee esille kun puhutaan strategisista tavoitteista? Vastaus on, liian harvoin. Perinteinen strategiatyö, jossa päätetään toimintamalleista, unohtaa aivan liian usein tietotekniikan (Tiirikainen 2008, 23). Silloin tietotekniikan mahdollisuudet jätetään kokonaan hyödyntämättä toimintamallien strategisessa kehittämisessä.

Menestyneet organisaatiot ovat miettineet tietotekniset ratkaisut samanaikaisesti toimintamallin kanssa. IT osaajat on otettu mukaan heti alkuvaiheen mietintään. Tällöin tietotekniikan mahdollisuudet ja tulevaisuuden mahdollisuudet on saatu mukaan jo bisnesideaan keskeiseksi osaksi toimintamallia. Strategisesti yrityksissä ja organisaatioiden hallituksissa ja johtoryhmissä tulisi ehdottomasti aina olla mukana korkean tason IT-asiantuntijoita. Johtajan on ymmärrettävä tietotekniikan mahdollisuudet osana liiketoimintaa (Tiirikainen 2008, 22).

Tietotekniikka on nykyään halvempaa ja kustannuksiltaan saavutettavissa. Prosessointiteho, tietoliikenne ja tallennuskapasiteetit ovat kehittyneet moninkertaisiksi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Ohjelmistojen kehitys on ollut yhtä nopeaa. Organisaatiolla on varaa kehittää toimintaansa uuden teknologian avulla yhä enemmän ja enemmän myös räätälöidysti. Tietoteknologian innovatiiviseen hyväksikäyttöön sekä joustavuuteen perustuva strategia on tärkeä menestyminen lähtökohta (Hannus 2003, 108).

Hendersonin (1994) mukaan tietotekniikkaa ei voi hyödyntää organisaation strategiassa jos IT-strategia pohjautuu vain olemassa olevaan liiketoimintastrategiaan. Tuloksena on tällöin käytännössä vain IT investointisuunnitelma. Täten asian tärkeyden esittämiseksi hän esitti nelikenttäkehikon, jolla on pyritty esittämään IT-strategian tärkeys suhteessa perinteiseen strategiaan. Vasta kun ulkoiset strate-

giat on muodostettu rinnakkain voidaan käynnistää toimintaprosessien suunnittelu yhdessä IT:n kanssa (Kuvio 8.). Nykyään strategiatyöhön tulisi jo itsessään sisällyttää IT-strategia sisään niin, että kuvion 8 mukainen yhteensovitus toteutuu automaattisesti ja tietotekniikkaan tarvittavat ydinkyvykkyydet sisällytetään bisnesstrategiaan (Tiirikainen 2008, 80).



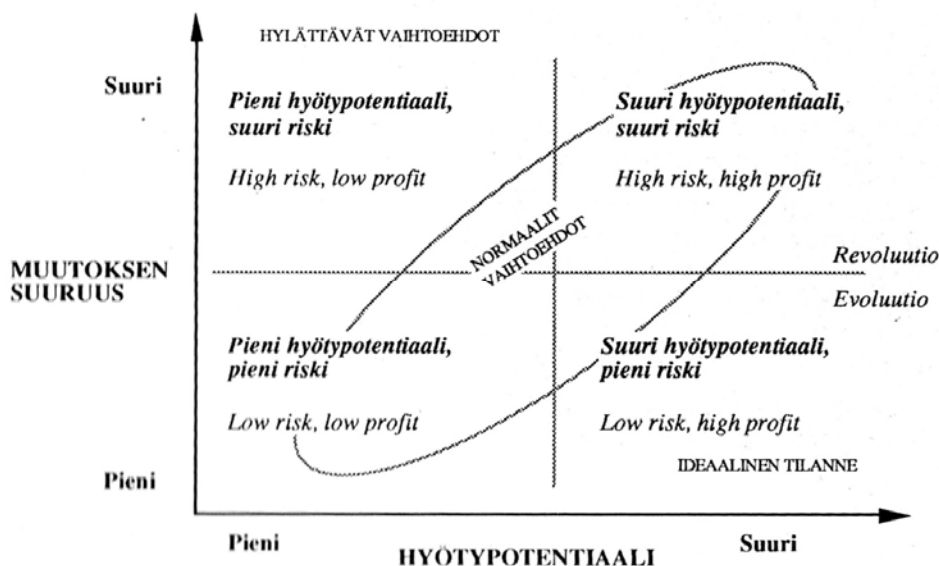
Kuvio 8. IT- ja bisnesstrategian ja -prosessien nelikenttä (Henderson 1994).

Strategiatyössä tulisi tunnistaa ydinosamisalueet, jotka ovat kriittisiä organisaatioille. Usein tällaisia juuri ovat ne osaamisalueet, joissa organisaatio erottuu ja menestyy paremmin kuin kilpailijansa. Ydinosamisalueita pitää kilpailukyvyä säilyttämiseksi entisestään myös IT-strategian mukaan ottamisella vahvistaa ja tukea kohti kestävä kilpailuetua. Siksi myös IT on kiistatta hyvin keskeinen organisaatioiden ydinosamisen parantamisessa. (Weske 2007, 350). Tiirikaisen (2008, 125) mukaan strategioissa on konkreettisesti kyettävä myös esittämään se millä tavoin ihmisten toimintaa on tarkoitus IT:n avulla muuttaa, varsinkin jos tavoitteena on merkittävä edellä mainittu kilpailuetu.

2.2.2 Muutostenhallinta

Sähköisten prosessien aikaansaanti perustuu parhaimmillaan siis prosessien uudelleenmallintamiseen ja jopa innovaatioon, uusien radikaalienkin toimintatapojen löytämiseen prosessijohtamisen kautta. Prosessijohtamisen yksi suurimmista haas-

teista on muutoksen johtaminen. Prosesseihin liittyvän ajattelutavan muuttaminen edellyttää muutosjohtamista (Laamanen & Tinnilä 2008, 39). Ja mitä suuremmasta muutoksesta on kyse sitä riskialttiimpaa on sen toimeenpano ja sitä haasteellisempaa muutosjohtaminen (Kuvio 9).



Kuvio 9. Muutostilanteet (Hannus 2003).

Hannuksen (2003, 115) mukaan lähtökohtana muutoksessa tulee olla uusien toimintatapojen oppiminen ja vanhoista poisoppiminen. Perinteiset ajattelumallit on murrettava ja henkilöstö on sitoutettava muutokseen vastuuhenkilöiden kautta. Voimakkain sitoutuminen saavutetaan omakohtaisen vaikuttamisen kokemuksesta (Laamanen 2004, 261). Tässä organisaation ja muutosjohtajien visio sekä muutoksen perustelu henkilöstölle tai muuttuneessa prosessissa työskenteleville on avainasemassa. Keskeinen haaste on uuden ajattelutavan (mindset) omaksuminen läpi organisaation (Hannus 2003, 114).

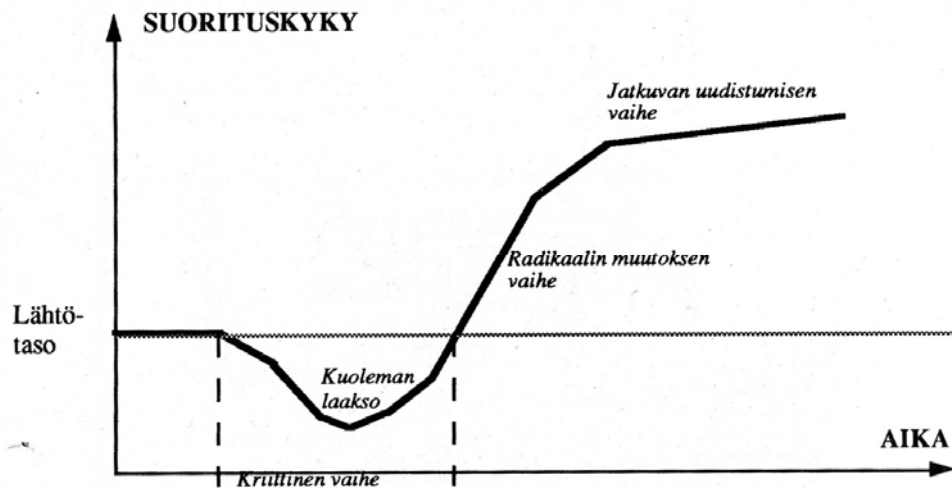
Mielenkiintoisinta on se, että muutosten ja innovaatioiden syntyyn ja toimeenpanon onnistumiseen vaikuttaa yrityksen tai organisaation menestyminen ja suorituskyky. Organisaatioissa, joilla menee huonosti on muutoksen välttämättömyys helposti perusteltavissa ja siten muutosvastarintakin on pientä. Toisaalta organisaatioissa, joissa menee hyvin, ilmapiiri on jo valmiiksi vastaanottavainen ja muutoksille suotuisa. Hankalinta muutoksen toimeenpano on organisaatioissa, joilla

menee keskinkertaisesti. Tällöin muutosvastarinta yleensä on suurinta. Laamasen (2004, 258) mukaan johdon on tiedostettava myös se, että jos muutoksia halutaan saada todella aikaan on organisaation henkilöstön tunnetilaa pystyttävä muuttamaan sillä suhtautuminen muutokseen on myös tunneasia. Muutos on paitsi tekninen myös henkinen (Laamanen 2004, 263).

Viimekädessä ratkaisevaa kuitenkin on se, miten hyvin organisaatiolla ja sen johtajilla on halua ja kykyä muutoksiin ja niiden läpivientiin. Tätä uudistumisen kyvykkyyttä kutsutaan organisaation vitaliteetiksi (Hannus 2003, 117). Organisaatioiden tulisi tietoisesti pyrkiä parantamaan innovaatio- ja muutokskykyään saavuttaakseen paremman muutosvalmiuden. Tavoitteena olisi muutoshalun ja -kyvyn eli vitaliteetin kasvattaminen suotuisaksi kehittymisessä vaadittavalle jatkuvalla uudistumiselle.

Organisaatiossa tulisi myös kyetä nopeasti antamaan näyttöjä uudesta toimintatavasta. Jollei muutos synny tai muutos pitkittyy tarpeettomasti, siitä tavoitellut hyödyt voivat jäädä realisoitumatta. Toisaalta suurten muutosten ollessa kyseessä muutoksen toimeenpano kannattaa vaiheistaa, jolloin siirtymävaiheesta voi tulla pidempikin. Suurissa muutoksissa toimeenpano vie väistämättä aikaa mutta näyttöjä on kyettävä antamaan pitkin matkaa. Tällaisissa tilanteissa kun siirrytään vanhoista rakenteista ja järjestelmistä uusiin rakenteisiin ja järjestelmiin muutosvaihe voi viedä 3-5 vuotta ja erittäin harvinaisissa tapauksissa noin 2 vuotta (Hannus 2003, 341). Jos muutos pysyy hallittuna ja etenee hyvin, voidaan tuloksiin olla tyytyväisiä tiukasta aikataulusta huolimatta.

On huomattava, että muutosten toimeenpanon aikana uudistuksen kohteen suorituskyky laskee. Tämä johtuu Hannuksen (2003, 341) mukaan siitä, että muutos vie resursseja ja kun edelleen joudutaan viemään rinnakkain uutta ja vanhaa menetelmää, suorituskyky laskee hetkellisesti enemmän (Kuvio 10).



Kuvio 10. Suorituskyky siirtymävaiheen aikana. Kriittinen vaihe muutoshallinnassa (Hannus 2003).

Suorituskykyä kriittisessä vaiheessa hetkellisesti laskee myös muutoksen vaikutus organisaation tunnetilassa tapahtuviin muutoksiin (Laamanen 2004, 259). Kriittisen vaiheen yli voidaan päästä vain johtajuuden avulla jossa asioihin paneudutaan ja uskotaan vahvasti muutoksen hyödyllisyyteen. Laamasen (2004, 267) mukaan muutoshankkeiden johtajuudessa suurimmat virheet tehdään alussa kun valmisteluun ei käytetä riittävästi aikaa. 3-5 vuotta kestävät siirtymävaiheet tarvitsevat huolellisen valmistelun, jotta niiden parissa jaksetaan työskennellä.

Muutosjohtaminen on muutoshallinnan tärkein elementti. Onnistuakseen muutoshallinta pitää johtaa hallitusti ja vaiheittain, tunnistaen ja ymmärtäen vaiheiden kulku. Kotter (1996, 21, 33-145) on luokitellut muutoshallinnan vaiheista ehkä tähän asti ehkä merkittävimmän ohjelman ns. kahdeksanvaiheisen mallin, jonka mukaan on meneteltävä seuraavasti:

1. Luo kiireen tunne muutokselle.

Tutki markkinat ja kilpailutilanne. Tunnista ja keskustele kriiseistä tai uusista mahdollisuuksista. Ilman kiireen tuntua on vaikea saada koottua yhteistyötä tai tehokasta ja tarpeeksi vaikutusvalaista muutosryhmää. Sähköisten palveluprosessien muutoksessa kilpailutilanne usein vaatii, että voidaan kehittää nopeasti vähintään yhtä hyvät tietojärjestelmät kuin kilpailijoilla on (Tiirikainen 2008, 137).

2. Muodosta vahva ohjaava koalitio, ryhmä

Perusta riittävän vahva muutosryhmä, jolla on riittävät valtuudet ja joka kykenee toimimaan tiiminä. Ryhmässä on oltava riittävä osaamisedustuksen lisäksi myös vahva IT edustus (Tiirikainen 2008, 127).

3. Kehitä muutoksen visio ja strategia

Visio helpottaa toimintastrategian tekoa ja päämäärät ohjaavat ajattelua ja toimintaa. Tiirikaisen (2008, 127) mukaan on erityisen hyvä jos esimerkiksi uusien tietojärjestelmien osalta kyetään kuvailemaan sen keskeisiä uusia piirteitä käyttäjän näkökulmasta.

4. Tiedota ja viesti muutoksesta

Muutoksesta tulee tiedottaa kaikissa mahdollisissa yhteyksissä. Toisto myös muokkaa ajattelua ja sitä kautta asenteita myönteisesti muutokselle.

5. Rohkaise ja valtuuta sekä mahdollista muutostoiminta

Hankkiudu eroon vanhoista esteistä ja suosi uutta toimintaa ja rohkaise muutokseen. Sitouttaminen on tärkeää. Tietojärjestelmiä koskevissa suurissa muutoksissa liian aliarvostettu keino on konkreettisesti sammuttaa vanhat järjestelmät heti kun uusilla voidaan toimia (Tiirikainen 2008, 137).

6. Luo lyhyen aikavälin voittoja

Nopeita näyttöjä on saatava, jotta muutos huomataan. Muutoksista pitää antaa tunnustusta ja palkita toimijoita. Esimerkiksi uuden tietojärjestelmän käyttöönotossa pitäisi palkita ne, jotka ensimmäisenä ottavat uudet palvelut käyttöön (Tiirikainen 2008, 137).

7. Vahvista saavutetut hyödyt ja luo uutta muutosta

Saavutetut hyödyt tuovat mahdollisuuden muutoksen muille osille. Luo uskottavuutta ja toimeenpanne muutosta oikein henkilöresurssein. Kannusta tekijöitä, jotka käyttävät uusia ratkaisuja tai tekevät parannusehdotuksia. Sähköisten palveluiden käyttöönotto voi mahdollistaa uusia muutosprosesseja.

8. Juurruta muutokset organisaatioon

Juurtuminen tapahtuu muutoksen hyötyjen kautta. Uudet prosessi- ja tietojärjestelmämuutokset sekä niiden mahdollistamien uusien sähköisten palveluiden käyttöönotto yhdessä ovat organisaation uusia menestystekijöitä. Muutoksen vaikutus tulee tuoda esiin ja korostaa niiden merkitystä organisaation menestymiselle ja kilpailukyvyille.

Kotterin malli (Kotter 1996, 21, 33-145) kuvaa hyvin, että myös muutoksen hallinta on itsessään prosessi, jossa kaikkien vaiheiden peräkkäinen toteutus on hyvin tärkeää. Jos vaiheita jää välistä tai ne eivät toteudu, muutoksen hallittavuus kärsii ja sen toteutuminen vaarantuu.

Sähköisten palveluiden ollessa kyseessä mukana on aina kuitenkin sekä toiminnallinen, että tekninen muutos. Lisäksi muutos on henkinen (Laamanen, 2004, 263). Jos toiminnallinen tai henkinen muutos jää toteutumatta, ei pelkkä tekninen muutos kuten tietojärjestelmien uudistaminen, johda tuloksiin. Tällöin mikään ei merkittäväällä tavalla parane mutta ei välttämättä myöskään huonone (Tiirikainen 2008, 136).

Hannuksen ja Tinnilän (2008, 42) mukaan suurin ongelma muutoksen hallinnassa on kuitenkin se, että itse muutos kohdistuu ylipäätään väärin kehittämiskohteisiin. Näissä tilanteissa organisaatio kärsii joko pinnallisesta strategiastyöstä tai ongelmia yritetään ratkoa hoitamalla niiden varsinaista syiden sijasta vain ongelmien oireita. Muutosprosessia tulisi edeltää aina arviointi joko reflektoinnin, analyysin testauksen, tarkastuksen, seurannan, auditoinnin, benchmarkingin tai riskien tunnistamisen kautta. Ja jos mahdollista, muutoksen arviointi kannattaa kytkeä laatuajatteluun ja olemassa oleviin standardeihin (mm. TQM, EFQM, ISO9000, ISO14000).

3 SÄHKÖISTEN PALVELUIDEN KEHITTÄMINEN JULKISHALLINNOSSA

Suomen julkishallinnon⁶ viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunutta kehitystä voidaan pitää sellaisena julkisen hallinnon kehityssuuntana, jota voidaan pitää olennaisena puhuttaessa julkisista sähköisistä palveluista ja niiden kehittämisestä. Sähköisiä palveluja ja sähköistä hallintoa on toki kehitetty tätä ennenkin aina alkaen 1940-luvulta asti kun verohallinnossa otettiin ensimmäiset henkilötietojen reikäkorttitalenteet käyttöön. Kuitenkin vasta 2000-luku on ollut julkisen hallinnon tieto- ja informaatioteknologiaan perustuvan kehittämistyön suhteen runsasta ja nopeaa, erityisesti asiakasrajapinnoissa (Voutilainen 2/2007).

Tähän on monia syitä ja ne ovat samoja kuin yksityiselläkin sektorilla eli tietotekniikan kehittyminen ja halventuminen, tietoliikenneyhteyksien ja kapasiteetin parantuminen ovat sallineet kehittymisen kustannustehokkaasti ja myös innovatiivisesti. Yksityisellä sektorilla kehitys on ollut nopeampaa mutta julkishallinto on tullut nyt tulossa perässä nopealla aikataululla. Sähköisille julkispalveluille on kovia kehittämispaineita mm. tuottavuus- ja tehokkuusvaatimusten sekä eläköitymisen johdosta. Väestön ikääntyessä ja työntekijöiden vähentyessä on pakko keksiä tapoja tuottaa palveluita pienemmällä määrällä työntekijöitä. Tässä toiminnan automatisointi ja ICT ovat avainasemassa muutosten toteuttamisessa. Ne tarjoavat runsaasti mahdollisuuksia toiminnan tehokkuuden kehittämiseen. (Airosmaa 2010, 3).

Sähköisten palveluiden kehittäminen kulkee käsi kädessä prosessien kehittämisen kanssa (Voutilainen 2/2007). Teknisen kehittymisen lisäksi toimintaprosesseja on ryhdyttävä kehittämään sähköisiä asiakaspalvelutilanteita tukevaksi. Voutilainen (2/2007) kuvaa tavoitteellista julkisen hallinnon asiakasrajapinnan palvelutuotannon kehittymistä portaikkona (Kuvio 11), jossa viranomaiset ovat, kukin vuorollaan, kehittyneet hieman eri tahdissa.

⁶ Julkishallinnolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan pääsääntöisesti valtionhallintoa sekä kunnallishallintoa mutta myös julkisyhteisöjä jotka tuottavat, pääsääntöisesti maksuttomia, palveluita viranomaisille tai kansalaisille



Kuvio 11. Kohti asiakaskeskeistä sähköistä hallintoa (Voutilainen 2007).

Sähköisiä palveluja voidaan tarkastella Voutilaisen (2007) mukaan jakamalla ne tieto- ja asiointipalveluihin. Sähköisillä tietopalveluilla tarkoitetaan kansalaisille tarjottua tietoa koskien viranomaistoimintaa tai sen palveluja. Sähköiset asiointipalvelut taas voidaan edelleen jakaa yksisuuntaisiin ja vuorovaikutteisiin palveluihin. Sähköisestä asiointista puhuttaessa voidaan tarkoittaa joko sähköisen asiointin kokonaisuutta tai myös itse sähköisiä palveluja. Sähköiset asiointipalvelut edellyttävät sähköisen tunnistamisen työkaluja.

Palvelujen kehittäminen on lähtenyt liikkeelle ensin lomakkeiden sähköistämisenä, jossa asiakkaat ovat voineet täyttää lomakkeita verkossa ja toimittaa niitä sähköisesti tai paperilla viranomaiselle. Tästä on siirrytty kehittämään ns. toisen polven sähköisiä palveluja eli sähköisiä asiointipalveluja, joissa vuorovaikutteisesti asiakkaan kanssa tehdään esimerkiksi esitietojen täyttämistä, laskentaa ja tietojen tarkistamista sisältäviä toimia ennen kuin asiakas toimittaa tiedot sähköisesti viranomaiselle. Tämä taas vähentää virheiden määrää ja tehostaa käsittelyä. Seuraavana portaana on viranomaisten omat palveluportaalit, joissa kukin viranomainen tarjoaa omia palveluitaan ns. yhden luukun periaatteella eli omasta palveluportaalistaan, omista asiakkuuslähtökohdistaan. Tämä mahdollistaa kehittämisen yhä asiakaskeskeisempään ja asiakaslähtöisempään vaiheeseen, jossa viranomaiset voivat yhdessä tarjota asiakkailleen erilaisia koottuja palvelukokonaisuuksia. Tällöin asiakkaan ei edes välttämättä tarvitse tietää minkä viranomaisen puoleen kulloisessakin asiassa tulisi kääntyä vaan palvelut ohjaavat asiakkaan oikean toi-

minnon pariin. Tällöin voidaan jo puhua aidosti verkottuneesta poikkihallinnollisesta sähköisestä hallinnosta (Voutilainen 2/2007).

Asiakaspalvelunäkökulman lisäksi tulisi keskittyä myös hallintoon ja sen sisäisiin asiakkaisiin. Kasvin (2010) mukaan sähköiset palvelut ovat keino nostaa tuottavuutta mutta usein ne nähdään vain kansalaisrajapinnassa eli ns. Front Officessa, niiden avulla olisi nostettava tuottavuutta myös Back Officessa. Työn organisointi ja prosessit pitää saada ensin kuntoon myös viranomaisessa itsessään. Sen jälkeen voidaan hankkia työtä tukevat tietojärjestelmät. Kasvin (2010) mukaan ei voida tehdä niin, että siirretään työnteon vanha malli sellaisenaan tietojärjestelmän hoidettavaksi. Koko prosessi on ajateltava ja suunniteltava uudelleen, jotta palveluprosessista saadaan järkevä. Julkisten palvelujen ja koko hallinnon ICT-pohjainen modernisointi on liitettävä nimenomaan toimintatapojen muutokseen (Kasvutyöryhmän loppuraportti 2010, 28).

Palveluiden kehittäminen ja yhdenmukaistaminen julkishallinnossa vaatii sekä toiminnallista mutta myös teknistä yhteensovittamista ja ohjausta. Tietohallinnon ohjauksessa tukeudutaan jatkossa yhtenäiseen arkkitehtuuriin. Sähköisten palveluiden kehittämistä on merkittävästi edesauttanut valtioneuvoston 16.6.2006 periaatepäätös⁷, joka mahdollisti konsernimaisen IT-toiminnan kehittämisen. Tämän tiimoilta valtiovarainministeriö ohjaa tietohallinnon kehitystä julkishallinnossa sekä valtio- että kuntahallinnossa (Benson 2010, Valtion ICT 2010-2013).

Keskitettyllä ohjauksella tavoitellaan kustannussäästöjä ja että tietohallinto paremmin palvelisi hallinnon varsinaisten ydintehtävien toteutusta. Tähän päästään keskittämällä voimavaroja perustietotekniikan ylläpidosta hallinnon toiminnan kannalta keskeisten järjestelmien kehittämiseen. Palvelutuotannon tehokkuutta tuetaan erityisesti keskitettyjen IT-palvelujen avulla. Yhteiset IT-palvelut, kuten

⁷ Valtioneuvosto teki 15.6.2006 periaatepäätöksen valtionhallinnon IT toiminnan kehittämisestä. IT-toiminnan kehittämisellä luodaan edellytyksiä asiakaslähtöisten ja joustavien palvelujen tuottamiselle sekä vahvistetaan hallinnon avoimuutta. Samalla tavoitellaan valtionhallinnon tuottavuuden parantamista mm. hyödyntämällä entistä laajemmin yhteisiä tietovarantoja, kokoamalla IT-hankintoja ja rakentamalla yhteisiä ratkaisuja. (VM 2010)

tunnistuspalvelu, asiointitili ja palvelualusta, tuovat viranomaisille taloudellisia säästöjä ja edesauttavat varsinaisen asiakaspalvelujen kehittämistä (ValtIT⁸ 2010). Perustietovarantojen aiempaa parempi hyödyntäminen ja tietojen yhteiskäytön lisääminen mahdollistavat julkisten palvelujen hoitamiseen aikaisempaa tuottavammalla tavalla. ICT-ratkaisujen avulla julkishallinnon palvelut on tarkoitettu yhdistää helppokäyttöiseksi ja riittävän yhtenäiseksi asiakaslähtöiseksi palvelukokonaisuudeksi, jota tukevat yhteiset tietojärjestelmät ja tietokannat.

3.1 Hyvän sähköisen hallinnon tunnusmerkit

Julkisen hallinnon toiminnot ovat muutoksessa ja ovat olleet sitä jo parin vuosikymmenen aikana sähköisen hallinnon toimintojen kehittyessä. Tämä muutos toisaalta tuo jatkuvasti uusia näkökulmia ja rakenteita hyvälle hallinnolle ja toisaalta taas koko ajan kehittyvä hallinto luo uusia taas edellytyksiä sähköisen hallinnon kehittymiselle (Voutilainen 2009, 44).

Hyvä sähköinen hallinto ei ole käsitteenä täysin selvä. Sitä ei ole esimerkiksi lainsäädännön tasolla määritelty selkeästi (Voutilainen 2009, 1). Euroopan yhteisöjen komissio on määritellyt tiedonannossaan (KOM 2003/0567) sähköisen hallinnon toiminta-ajatuksen niin, että tieto- ja viestintäteknikka voi auttaa julkista hallintoa selviytymään moninaisista haasteista. Etusijalla ei kuitenkaan saisi olla tekniikka sinänsä vaan ensisijainen huomio tulisi kiinnittää siihen, miten tieto- ja viestintäteknikan käyttö voidaan yhdistää organisaatiomuutoksiin ja uusiin taitoihin siten, että voidaan parantaa julkisia palveluja, demokraattista prosessia ja julkishallinnon toimintakäytäntöjä.

⁸ Valtion IT- toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT) vastaa valtionhallinnon IT-toiminnan johtamisesta ja koordinoinnista. ValtIT vastaa omistajana yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä sekä tuotannon ohjaamisesta ja laadusta. Vastuualueisiin kuuluvat myös IT-toiminnan talousohjaus, tietoturvallisuuden ja varautumisen ohjaaminen, kunta-valtio –yhteistyö sekä kansainvälinen IT-toiminnan yhteistyö. (VM 2010)

Lyhyesti voidaan todeta, että toiminta-ajatuksena on viranomaisten palvelujen parantaminen sähköisten palveluprosessien avulla. Komissio on määrittänyt sähköisen hallinnon seuraavasti:

' Sähköisellä hallinnolla tarkoitetaan tässä tieto- ja viestintäteknikan käyttöä julkisessa hallinnossa yhdistettynä organisaatiomuutoksiin ja uusiin taitoihin siten, että voidaan parantaa julkisia palveluja ja demokraattisia prosesseja ja vahvistaa julkisen politiikan tukea. Sähköinen hallinto mahdollistaa paremman ja tehokkaamman hallinnon. Se tehostaa julkisen politiikan kehittämistä ja täytäntöönpanoa ja auttaa julkista sektoria selviytymään vaikeasti yhteen sovitettavista vaatimuksista tuottaa enemmän ja parempia palveluja vähemmin resurssein. Teknologia ei voi tehdä huonoista menettelyistä hyviä, mutta sähköinen hallinto antaa julkiselle sektorille valintamahdollisuuden suorittaa tehtävänsä eri tavalla. -- Sanalla sanoen sähköinen hallinto myötävaikuttaa avoimemman, tasavertaisemman ja tuottavamman julkisen sektorin luomiseen hyvän hallintotavan hengessä. Tämä on ennakoedellytys sellaiselle julkiselle sektorille, joka on valmistautunut tulevaisuuteen.' (KOM 2003/0567)

Komission määritelmä on ennen muuta poliittinen mutta hyvin selkeä viesti siitä mitä sähköisellä hallinnolla tulisi ymmärtää. Hyvä sähköinen hallinto on Voutilaisen (2007, 2) määrittelyn mukaan sellaista viranomaistoimintaa, jonka hallinnollisissa toiminta- ja palveluprosesseissa hyödynnetään sähköisen hallinnon kaikkia eri osia mahdollisimman hyvin.

Hyvä sähköinen hallinto pitää tulkita myös määrittämällä mitä hyvä hallinto on. Lainsäädäntöön hyvän hallinnon käsite Suomessa tuli ensimmäisen kerran vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä (Heuru 2003, 144). Viime vuosikymmenten aikana lisääntyneellä oikeudellisella sääntelyllä on laajennettu hallintokoneistoa ja pyritty takaamaan hallintotoiminnan laatu erityisesti hallinnon asiakkaiden kannalta (Heuru 2003, 142). Hyvän hallinnon sisältöä ei kuitenkaan aukottomasti määritelty lainsäädännössä (Voutilainen 2007, 43) mutta sen määritelmän perusteet voidaan siis johtaa nykyisen perustuslain 21 §:stä, jossa määritellään hyvä hallinto osana oikeusturvaa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisen kansalaisen on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu

päätös ja oikeus hakea päätökseen muutosta. Täten hyvää hallintoa pitää toteuttaa näitä perustuslain oikeusturvan takeita vasten. Perustuslain lisäksi osassa yleislakeista on myös johdettavissa vaatimuksia hyvän hallinnon toteuttamiseen. Tällaisia lakeja ovat hallintolaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, kieli- laki, henkilötietolaki ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki. (Voutilainen 2007, 23).

Hallintolaki sisältää hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusteet tarkoituksenaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja sen oikeusturvaa hallintoasioissa (Hal L 1§). Laki sisältää ne vähimmäisvaatimukset ja yleisvaatimukset menettelyistä, joilla hyvää hallintoa järjestetään ja toteutetaan. Hallintolain 6§ sisältää ne periaatteet, joita viranomaisten on toiminnassaan noudatettava. Näitä periaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitus-, sidonnaisuus-, suhteellisuus-, objektiivisuus- ja luottamuksen suojan periaatteet. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuulu lisäksi myös palveluperiaate sekä asianmukaisuuden vaatimus (HaL 7§).

Kuten Voutilainen totesi (2007, 43) ei hyvä hallinto ole lainsäädännöllä kokonaan määriteltävissä. Lainsäädännön lisäksi viranomaistoiminnalle on määritelty hallinto-oikeudellisenä käsitteenäkin ns. *hyvä hallintotapa*, joka toimii yleiskäsitteenä oikeudellisen sääntelyn ja hyvän hallinnon kehittämisen välimaastossa. Hyvä hallintotapa koostuu niistä menettelyistä, joita asianmukaiselta hallintotavalta edellytetään ilman, että niitä on erikseen säädetty hallintomenettelyyn kuuluvaksi (Kulla 2004, 44). Se noudattamista voidaan katsoa sitovaksi periaatteeksi, jota huomioidaan ja noudatetaan hyvässä hallintotoiminnassa vaikkei sitä olekaan nostettu varsinaisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden tasolle (Heuru 2003, 174). Hyvän hallintotavan käsitettä käytetään usein myös esim. corporate governance ja IT-governance käsitteiden yhteydessä kuvaamaan toivottua toimintatapaa (Voutilainen 2007, 24).

Hyvän sähköisen hallinnon on täytettävä ne hyvän hallinnon tunnusmerkit, jotka lailla säädellään kansallisesti tai EY tason normeihin tai lausunnoin mutta myös sellaiset periaatteet, jotka hyvään hallintotapaan voidaan tämän lisäksi

si yhdistää. Hyvän sähköisen hallinnon ehkä kaikkein tärkein määre on pohjimmiltaan siinä, että opitaan kehittämään tietoyhteiskuntaa tavalla, joka turvaa kansalaisten oikeudet mutta mahdollistaa palveluiden kehittämisessä tietoteknologian asianmukaisesti ja tehokkaasti. Laajassa merkityksessä tämän piiriin kuuluvat kaikki sähköisen hallinnon asianhallinta, tietoturva, viranomaisten tietovarantojen julkisuus- ja salassapitorakenne, sähköiset asiointipalvelut ja tehokkaat ohjelmistotuotantovälineet. (Voutilainen 2009, 44).

3.2 Prosessilähtöisen julkishallinnon periaatteet

Prosessien kehittäminen on hyvin paljon muutakin kuin prosessikarttojen piirtämistä ja prosessien mallintamista. Toiminnan radikaali uudelleensuunnittelu ja prosessien sähköistäminen asiakasystävälliseksi sähköiseksi palveluksi vaatii julkishallinnon organisaatiolta melko käänteentekeviäkin asioita, ainakin ajatuksellisesti mutta parhaimmillaan myös organisatorisesti. Julkishallinnon organisaation on muutettava prosessien kautta ja ehdoilla myös omaa toimintaperiaatteitaan - tai ainakin siihen on silloin hyvä mahdollisuus. Usein prosessilähtöisyyden taustalla puhutaan tehokkuudesta mutta paino voisi olla enemmän sanalla vaikuttavuus. (Virtanen & Wennberg 2008, 145). Rakenteellisen muutoksen tulee pohjautua ennen muuta palveluja käyttävien asiakasryhmien tarpeisiin niin, että asiakasta pystytään mahdollisimman hyvin myös osallistamaan palvelujen suunnittelu- ja kehittämistyössä.

Julkishallinto joutuu lähitulevaisuudessa mukautumaan ulkoiseen muutospaineeseen kun toimintaympäristö muuttuu, palvelujen asiakkaat tulevat vaatimaan parempia ratkaisuja ja johtamisestakin tulee vaativampaa kun asiat painottuvat monilta osin uudella tavalla. Voidaan nähdä, että tulevaisuuden organisaatio olisi rakenteellisesti matalampi, maantieteellisesti hajautunut, tietoverkoilla ja sähköisillä palveluilla verkottunut yhteisö, jossa prosessitiimit toteuttavat tehtäviään sekä kehittävät ja mittaavat asiakaslähtöisiä palveluprosesseja. Organisaatiolla tulee luontaisesti mietittäväksi organisaatorakenteet sopivuus prosessilähtöiseen toimintaan. Lähtökohtaisesti funktionaalinen linja-organisaatio ei tue prosessilähtöisyyttä mutta matriisissäkin on omat ongelmansa kuten esimerkiksi se, että vas-

tuu- ja valtasuhteet hämärtyvät. Johtamisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että organisaatioita johdetaan vain niiden sovittujen toimintatapojen perusteella, jotka kussakin organisaatiossa on sovittu ja ymmärretään myös se, että organisaation kehittyminenkin on oma prosessinsa. (Virtanen & Wennberg 2008, 149.)

Mikään organisaatio ei kuitenkaan menesty yksin vaan toistensa kanssa verkottuneina, joten kokonaisuuden tunnistaminenkin on tärkeää. Prosessien määrittely yhden organisaation sisällä voi olla kehittämisen lähtökohta mutta ei tavoite. Verkottuneessa kokonaisuudessa myös toiminta on verkottunutta ja siksi prosessiajattelukin tulee ulottaa yli organisaatorajojen. Tämä korostuu entisestään kun verkostot alkavat pikkuhiljaa korvata vanhoja organisatorisia rakenteita. Prosessilähtöisyys ja sen mukana tuleva verkostomaisen toiminnan kehittämisen edellytys väistämättä rapauttaa entisiä hierarkkisia organisaatorakenteita. Tämä merkitsee myös johtamisen muutosta kohti prosessijohtajuutta ja 'aidon tekemisen' johtajuutta. Prosessilähtöisen organisaation menestyminen on hyvin suuresti riippuvainen siitä, kuinka innovatiivinen toimintakulttuuri onnistutaan luomaan (Virtanen & Wennberg 2008, 152).

Hyvä muutosjohtajuus on edellytys toiminnan onnistuneelle muutokselle (Laamanen & Tinnilä 2008, 39). Muutosjohtajuus liittyy olennaisesti ongelmien ratkaisemiseen, jota varten organisaatiossa pitää löytyä tarvittavaa rohkeutta. Muutoksessa tilanteet ovat uusia eikä niihin voi välttämättä soveltaa olemassa olevaa osaamista vaan joudutaan pohtimaan mitä uutta osaamista pitää hankkia. Lisäksi on selvää, että muutostilanteissa tulee usein ennakoimattomia tilanteita. Muutoksen taakse pitää myös saada riittävä määrä organisaation kriittistä osaamista ja kriittisiä tekijöitä, jotta henkilöstö tietää mitä muutoksella tavoitellaan ja mitä hyötyjä muutoksesta tulee olemaan.

Virtasen (2008, 158) mukaan olennaisen osan prosessilähtöisen organisaation johtamisesta pitäisi muodostaa kolmiportainen ketju. Siinä ylin johto vastaa kokonaisuudesta, prosessinomistajat vastaavat prosessien toimivuudesta ja onnistuneesta prosessijohtamisesta ja sitten prosesseja kehittävät tiimit tai kehitysryhmien vetäjät, jotka usein kehittävät toimintokokonaisuuksia liittyen useampaankin

prosessiin. Tärkeintä on tehdä organisatorisesta rakenteesta alisteinen prosessiajattelulle ja korostetaan sitä. Tämä pätee varsinkin matriisiorganisaatioihin, joissa niin yleisiä vastuukysymysten pulmakohtia voitaisiin näin parantaa.

Prosessilähtöinen organisaatiomalli on suuri mahdollisuus, johon myös julkishallinnossa tulisi tarttua (Virtanen & Wennberg 2008, 161). Malli olisi omiaan lisäämään myös työnantajan vetovoimaa sillä prosessilähtöisyys parantaa työn mielekkyyttä kun siinä työn vaikuttavuus voidaan työntekijän kannaltakin nähdä konkreettisemmin kuin funktionaalisessa organisaatiomallissa on totuttu. Toisaalta myös osaamisen ja vuorovaikutustaitojen kehittäminen korostuu. Prosessien kehittäjistä tulee alansa huippuasiantuntijoita. Toisaalta prosessien kehittämissä työssä asiantuntijat joutuvat toistensa kanssa väistämättä yhteistyöhön ja vuorovaikutustilanteisiin, joilla on parhaimmillaan osaamista että vuorovaikutustaitoja kehittävä vaikutus. Prosessilähtöisyys ei takaa vetovoimaa mutta ainakin varmoja voidaan olla siitä, että vetovoiman kasvattaminen ja tuloksekkaamman työn tekeminen ei onnistu ilman prosessilähtöisyyttä.

3.2.1 Kehittämistyön lähtökohtia julkishallinnossa

Julkisissa organisaatioissa on jo viimeisen kymmenen vuoden aikana tehty lukuisia organisatorisia muutoksia, jotka pohjautuvat osin tietoteknologian tuomiin mahdollisuuksiin mutta suurelta osin myös siihen, että julkisen toiminnan tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia sekä vaikuttavuutta on pyritty nostamaan esiin sen sijaan, että seurattaisiin panoksia ja toimintaa. Esimerkkinä tästä on vaikkapa juuri BSC (Balanced Score Card) tulosohjausjärjestelmä, jonka tyyppisiä on 1990-luvulla otettiin organisaatioissa hyvin paljon käyttöön. Organisaatioissa on nousut esiin niin sanottu tilinteon vastuu, jota on prosessikeskeisen kehittämistyön ajattelun voimistuminen entisestään mahdollistaa ja selkiyttää. On ennustettu, että tulevaisuudessa julkisorganisaatioissa luovutaan esimerkiksi juuri BSC:n kaltaisista ohjausmekanismeista ja keskitytään enemmän kriittiseen ja tulevaisuuteen suuntaavaan kehittämistoimintaan. Siinä organisaatioiden rakenteita muutetaan kokonaisvaltaisesti pois tuloksikköajattelusta, joka ei enää vastaa nykyisiä tehokkuus-, avoimuus-, vaikuttavuus- ja tilitekovastuiden vaatimuksiin. Muutospai-

ne on nyt suuri julkishallinnon kehittämistyötä koskevassa organisatorisessa ajattelumallissa. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että välttämättä funktionaalinen organisaatiomalli pitäisi muuttaa kokonaan prosessiorganisaatioksi vaan asteittaisesta siirtymisestä siihen suuntaan. Tämä on välttämätöntä koska sillä edistetään voimakkaimmin yhteiskunnallisten palvelujen vaikutustavoitteiden saavuttamista ja etenkin syiden ja vaikutusten välisen yhteyden ymmärtämistä. Yhteiskunta on moniulotteinen jolloin myös julkishallinnon moniulotteisissa palveluissa tämän hahmottaminen on hankalaa. (Virtanen & Wennberg 2008, 55.)

Julkishallinnon palvelujen kehittämistuotanto pitäisi perustua kysyntään Virtasen (2008) mukaan ilman tätä lähtökohtaa ei kehittämistoiminnalla ole olemassaolon perusteita. Kaikella toiminnalla tulisi pystyä tuottamaan veronmaksajien rahoille lisäarvoa tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen. Julkishallinnon tulee edistää yhteistä hyvää kaikessa toiminnassaan. Se ei kuitenkaan voi valita asiakkaitaan. Tästä seuraa, että toimintaa ei voi sellaisenaan verrata yksityiseen sektoriin. Yhtenä suurena erona on muun muassa yhteiskuntavastuu, joka julkisella sektorilla on ehdoton.

Julkishallinnon muutoksissa kehittämistyö voi usein hyötyä mutta myös kaatua kehittämistyön alkuvaiheen kiireeseen. Asioita tehdään liian nopeasti ja pintapuolisesti kun sisäiset tai ulkoiset paineet vaativat nopeita näyttöjä. Virtasen (2008, 57) mukaan tällöin on vaara, että muutoksia tehdään näennäisesti ns. pintakuohuna, joka taas ei palvele aitoa kehittämistoimintaa. Ominaista tässä on, että näin tehdyistä kehittämistoimista ollaan usein eri mieltä johdon ja henkilöstön keskuudessa. Tällä vaarannetaan aidon kehittämisen ja yhdessä tekemisen ilmapiiri.

Julkishallinnon toiminnan kehittäminen pitää olla pitkäjänteistä, jotta toimintatavat voidaan kunnolla muuttaa ja saada onnistuneita tuloksia. Se on väistämättä myös mitä suuremmassa määrin julkishallinnon organisatorista kehittämistä. Toimintaa voidaan muuttaa prosessilähtoisemmäksi mutta organisaatiomuutokset tulisi toteuttaa toimintamuutosten kautta pitkäjänteisesti. Pelkkä organisaatiomuutos ei välttämättä muuta tai tehosta kehittämistoimintaa. Johdolla on tässäkin suuri vastuu kokonaisuuden hahmottamisesta ja ohjaamisesta. Etenkin muutosjohtajuus-

teen tulee julkishallinnossakin panostaa entistä enemmän (Virtanen & Wennberg 2008, 59).

3.2.2 Asiakaslähtöisyys sähköisissä julkispalveluissa

Asiakaslähtöisyyttä voidaan julkisissa sähköisissä palveluissa pitää jo hyvin itseltään selvänä, ainakin kehittämisohjelmien tavoitteiden kautta. Valtiovarainministeriön asettaman sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman⁹ loppuraportti kiteyttää julkishallinnon tavoitetilän seuraavasti:

"Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jossa hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevana. Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena" (Sade-hankkeen loppuraportti, 6/2009)

Tavoitetilassa on näkyvissä selvästi kuinka asiakaslähtöisyys on palvelujen kehittämisen kulmakivi. Tämä ei suinkaan ole sattumaa vaan asiakaslähtöisyydellä on huomattavasti syvemmät lähtökohdat, jotka juontavat hyvän hallinnon käsitteestä myös sähköisiin palveluihin. Lähtökohtana ovat hallinnon asiakkaan oikeudet ja tarpeet viranomaispalvelujen käyttäjinä. Lainsäädäntö antaa itse palvelu- ja asiointiprosesseille sekä niiden kehittämiseksi vaatimuksia, jotka ovat nimenomaan asiakaslähtöisyyden osalta. Säännösten mukaan esimerkiksi hallintolain 7§ määrittää palveluperiaatteen niin, että palvelut on järjestettävä asianmukaisesti jolloin asiakas voi niitä vaivatta hyödyntää.

Kaikissa palveluissa, myös sähköisissä, on perustana asioinnin tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus. Palveluperiaatteeseen kuuluu myös kiinnittää huomioita käyttäjäystävällisyyteen ja etenkin käyttäjäpalautteeseen. Palautetta tulee kerätä

⁹ Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille luodaan yhtenäiset asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin. Tavoitteena on myös koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen. (VM 2010)

palveluiden käyttäjiltä ja sitä pitää myös aktiivisesti hyödyntää palveluiden kehittämisessä. Keskeinen seikka on asiakaslähtöisyyden korostaminen ja huomioon ottaminen jokaisessa palveluprosessin vaiheessa. (Voutilainen 2009, 151.)

Palvelut on oltava saatavilla. Laki sähköisestä asiointista ja sen 6§ määrittää saatavuusperiaatetta niin, että sähköisten asiointipalveluiden osalta palvelut on oltava saavutettavissa muulloinkin kuin pelkästään virastojen aukioloaikoina. Vaatimus ei edellytä vuorokauden ympäri vuoden jokaisena päivänä tarjottavaa palvelua mutta asiakkaan näkökulmasta palvelut pitää olla palvelun sisällön mukaan riittävällä tavalla saavutettavissa. Saatavuusvaatimus ei koske palvelun käyttöneuvontaa tai sen tukipalveluita, näitä viranomaisen toimittaa ja tiedottaa asiakkailleen erikseen sovitusti.

Eräs asiakaslähtöinen palveluiden kehittämisperiaate on, että palveluprosessien tulee käsitellä asiakkaille toimitettavia tietoja laadukkaasti ja virheettömästi. Tämä vaatimus korostuu varsinkin sähköisissä asiointipalveluissa. Laadunvarmistus tulee olla korkealla tasolla, jottei prosessiin pääse mukaan virheellisiä tietoja, jotka edelleen voisivat johtaa väärin tai asiasisällöltään jopa ristiriitaisiin hallinnollisiin päätöksiin. Viranomaisilla on perustuslain 22§:n perusteella velvollisuus edistää palveluissaan perusoikeuksien toteutumista. Tällöin viranomaisilla on jo palveluiden suunnittelu- ja kehittämisvaiheessa velvollisuus ratkaista yksittäiset palvelut asiakaslähtöisesti.

Voutilaisen (2009, 154) mukaan sähköisissä palveluissa ja viranomaisten tietojärjestelmissä asiakaslähtöisyys tulee ilmetä käyttäjälähtöisyytenä, jolloin palveluiden suunnitteluperiaatteet tulee johtaa kaikkien järjestelmiä käyttävien tahojen osalta. Perustuslain 21§:n lisäksi sähköisten viranomaispalveluiden asiakaslähtöiseen järjestämiseen vaikuttaa muun muassa yhdenvertaisuus- ja julkisuusperiaate, yksityiselämän ja henkilötietojen suoja sekä osallistumis- ja kielellisten oikeuksien perusoikeudet.

Kaiken kaikkiaan asiakaslähtöisen kehittämistyön tuloksena pitäisi saada aikaan palveluita, jotka ovat helposti löydettäviä ja niissä on korkea käytettävyys. Palve-

luista tulisi asiakkaan saada hyötyä ja niissä käsiteltyihin tietoihin pitää voida luottaa. Silloin palveluiden käyttöasteikin oletettavasti kasvaa. Palveluiden käyttöasteen parantamista tulisi priorisoida jopa suhteessa uusien palveluiden kehitykseen. Tällöin jo käytetyistä investoinneista saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä. Alhaisen käyttöasteen verkkopalveluiden kehityshankkeiden tavoitteena tulisi olla ensisijaisesti käyttöasteen parantaminen (Airosmaa 2010, 17).

3.2.3 Sähköisen hallinnon rakenneosat

Voutilainen (2009, 40) määrittää sähköisen hallinnon niin, että se koostuu viidestä eri osakokonaisuudesta (Kuvio 12). Näitä ovat sähköiset asiointipalvelut, sähköiset asianhallintajärjestelmät, operatiiviset perus- ja taustatietojärjestelmät, tietoverkot, tieto- ja palvelujärjestelmien ulkoiset ja sisäiset käyttäjät. Näistä viimeksi mainittuja eli käyttäjiä pidetään asiakkaina ja neljää ensimmäistä kokonaisuutta voidaan pitää perusteiltaan sähköisen hallinnon varsinaisina rakenneosina.



Kuvio 12. Sähköisen hallinnon komponentteja (Voutilainen 2007).

Tärkeää on havaita, että sähköinen hallinto ei tarkoita samaa asiaa kuin sähköiset asiointipalvelut vaan asiointipalvelut ovat yksi osa sähköisen hallinnon kokonaispalveluista. Sähköistä asiointia tai -asiointipalvelua ei ole myöskään määritelty käsitteenä laissa mutta niiden järjestämisen perusteista ja toiminnallisista perusteista säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa

(24.1.2003/13). Muita kuin sähköisiä asiointipalveluita voivat olla muut julkisyhteisöjen asiakkailleen tarjoamat sähköiset palvelut kuten esimerkiksi asiakaspalvelu tai tiedotus tai tiedonkeruu erilaisin verkkoviestinnän keinoin.

Sähköisillä asiointipalvelun käsite on melko laaja. Sillä tarkoitetaan käytännössä kaikkea sellaista asiakkaan ja viranomaisen välistä palvelua, joka perustuu ylipääntään sähköiseen tiedonsiirtomenetelmiin. Tällaisia voivat olla sähköiset lomakkeet, tietojärjestelmien käyttö tai jopa sähköpostitse hoidettavat palvelut. Vuotilainen (2009, 47) jakaa asiointipalvelut kuuteen ryhmään; tieto- ja tiedottamispalvelut, tiedonkeruupalvelut, vireillepanopalvelut, tietojärjestelmien väliset tiedonvaihtopalvelut sekä vuorovaikutteiset sähköiset asiointipalvelut. Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13) todetaan, että lain soveltamisalaan kuuluu asioiden sähköinen vireillepano, käsittely ja päätöksen tiedoksianto. Laissa ei kuitenkaan mainita vuorovaikutusvaatimusta (Vuotilainen 2009, 54).

Sähköisen asioinnin alustan ja asiointitilin kehittäminen on yksi valtionhallinnon IT-strategiaa toteuttavia hankkeita. Kansalaisten Asiointitili¹⁰ on viranomaisten ja kansalaisten sähköisen asioinnin uusi vuorovaikutteinen viestintäkanava ja hallinnollisten dokumenttien virallinen sähköinen tiedoksiantopaikka. Asiointitili tarjoaa yhden kattavan asiakasrajapinnan julkishallinnon ja kansalaisten välille. Kansalaiset voivat käyttää palveluja kertakirjautumisperiaatteella. Tavoitteena on, että palvelua voidaan sosiaalisen median käytäntöjen mukaisesti liittää julkishallinnon eri palveluihin niin, että Asiointitilin löydetään juuri sieltä, missä he Internetissä normaalisti asioivat (VM 2010).

¹⁰ Talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 6.3.2009 hallituksen kannanoton tietoyhteiskuntakehityksen ja sähköisen asioinnin (SADe-hanke) vauhdittamisesta. Hallituksen kannanoton mukaan tavoitteena on, että kansalaisten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaen kaikki keskeiset asiointipalvelut. Kannanoton mukaan ensimmäisenä askeleena valtion ja kuntien yhteiseen asiakasrajapintaan otetaan käyttöön kansalaisten asiointitili vuonna 2010. (VM 2010)

Sähköisellä asianhallintajärjestelmällä hallitaan sähköisten asiakirjojen ja tai muiden dokumenttien kuten sähköpostien tai tietojenkäsittelyohjelmilla laadittujen asiakirjojen ohjausta ja säilytystä. Järjestelmällä huolehditaan siitä, että viranomaiselle toimitetut asiakirjat ohjataan oikeaan paikkaan oikeaan asiankäsittelyprosessiin ja toisaalta tallennetaan tiedot tietovarantoihin. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että viranomainen järjestää organisaatiossaan tieto- ja asiahallinnon siten, että hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset voidaan toteuttaa (Voutilainen 2006, 16). Julkisuuslain mukaan viranomaisten on järjestettävä asianhallintansa niin, että käsittelyyn annetut, käsittelyssä olevat ja käsitellyt asiakirjat ovat vaivatta löydettävissä. Voutilaisen (2009, 74) mukaan asianhallintajärjestelmien kriittisyys on korostumassa sähköisen asioinnin ja palveluiden tehokkuudessa koska laajojen asianhallinta- ja asiakäsittelyjärjestelmien avulla pystytään hallinnoimaan asioiden ja asiankäsittelyn kulkua helpommin ja systemaattisemmin kuin koskaan aikaisemmin.

Viranomaisten operatiiviset perus- ja taustajärjestelmät muodostavat hyvin olennaisen ja laajan osan sähköisestä hallinnosta. Järjestelmien lukumäärä on arvioiden mukaan pelkästään valtiolla jopa yli 4000 järjestelmää (Voutilainen 2009, 82.) mutta tarkkaa lukumäärää ei voida ilmoittaa missään lähteessä. Jos muu julkishallinto otetaan mukaan, määrä moninkertaistuu. Keskeinen yksittäinen taustajärjestelmä viranomaistoiminnassa on esimerkiksi arkistolain mukainen sähköinen arkisto. Lisäksi taustajärjestelmiin voidaan kiinteästi lukea yhteiset julkisrekisterit eli yhteiskunnan perusrekisterit. Näitä ovat valtiovarainministeriön (2010) mukaan väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä ja yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. Lisäksi perusrekisteriluonteisia rekisterejä ovat kauppa- yhdistys- ja säätiörekisterit. Näihin rekistereihin sisältyy yhteiskunnan perusyksiköiden olemassaolon kannalta välttämättömät tiedot ja ne perustuvat kertarekisteröinnin periaatteelle.

Perustan sähköisten palveluiden olemassaololle, kehittämiselle ja rakentamiselle luovat tietoverkot, jossa Internetin¹¹ vaikutusta vaikuttavimpana elementtinä ei voida riittävästi korostaa. Julkishallinnossa tärkeintä on erottaa avoin ja suojattu verkko, joista avoin rinnastuu Internetiin ja tunnistusta vaativaan suojattuun verkon osaan. Tietoverkot muodostavat julkishallinnon sähköisten palvelujen tärkeimmän ja kriittisimmän osan sillä ilman tietoverkkoja yhä useamman sähköisen hallinnon muun rakenneosan toiminta olisi mahdotonta. Toisaalta laajuutensa ja avoimuuden takia tietoverkot ovat myös sähköisen hallinnon rakenteista kaikkein haavoittuvien. Sähköinen hallinto voi halvaantua merkittävästi tietoverkkojen toimimattomuuden johdosta (Voutilainen 2009, 104).

3.2.4 Sähköinen tunnistus ja sähköinen allekirjoitus

Sähköiseen asiointiin kuuluu kiinteästi myös tunnistusmahdollisuus sekä sähköisen allekirjoituksen tarve, jota laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (7.8.2009/617) määrittää. Sen mukaan vahvalla tunnistuksella tarkoitetaan henkilön tunnistautumista vähintään kahdella seuraavista menetelmistä: salasana, sirukortti tai sormenjälki. Käytännössä useimmin vahva tunnistus tapahtuu kahdella ensimmäisellä. Ns. kevyttä tunnistusta tämä laki ei määritä ja tästä johtuen laki on saanut osakseen myös kritiikkiä. Kevyellä tunnistamisella tarkoitetaan esimerkiksi käyttäjätunnus - salasana yhdistelmää. Erityisesti e-luottamuksellisissa vuorovaikutteisissa asiointeissa, jossa ei käsitellä asiakkaan

¹¹ Nimitys on syntynyt ranskalaisesta CYCLADES pakettikytkentätietokoneverkosta kun he asettivat kommunikaationsa muihin tietokoneverkkoihin ja näin ollen syntyi termi Internet, joka koostuu kahdesta englanninkielisestä sanasta inter ja net, jotka suoraan suomennettuna olisi verkkojen välinen, jota käytetään, kun tietoverkkoja yhdistetään toisiinsa. Internet ei siis ole yksi lukuisista tietoverkoista, vaan nimitys tarkoittaa kaikkien yhteen liitettyjen tietoverkkojen kokonaisuutta. Internet on avoinna kaikille, jotka haluavat liittyä siihen noudattamalla sen teknisiä viestintäsääntöjä (protokollia). (Wikipedia 2010)

omia tai muita luottamuksellisia tietoja, palvelun käyttäjä tulee pystyä yksilöimään mutta vahva tunnistus ei ole välttämätöntä. (Vahti 12/2006, 26-27.)

Sähköinen allekirjoitus tulee perustua lain (7.8.2009/617) mukaan laatuvarmenteeseen ja allekirjoitus tulee luoda turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä. Sähköisiä allekirjoitustyyppejä voidaan tunnistaa kolme. Ne ovat tavallisen sähköisen allekirjoituksen lisäksi kehittynyt sähköinen allekirjoitus, jota myös digitaaliseksi allekirjoitukseksi kutsutaan sekä ns. laatualekirjoitus. Kehittyneen allekirjoituksen vaatimuksen täyttää viranomaisissa ns. PKI (Public Key Infrastructure, PKI) menetelmään perustuvat allekirjoitukset (Voutilainen 2009, 257).

Yksi julkishallinnon tunnistamisen välinen on HST-kortti (henkilön sähköinen tunnistaminen, joka on Väestörekisterikeskuksen ylläpitämä sähköinen henkilöllisyystodistus. Kortti sisältää tunnistamisen lisäksi myös kehittyneen eli digitaalisen allekirjoituksen. Valtiovarainministeriön työryhmä on kuitenkin esittänyt sähköisen henkilökortin lopettamista sillä palvelu ei ole saanut riittävästi käyttäjiä ja siinä on ollut käytettävyysoongelmia. Sähköinen henkilökortti on käynyt lähinnä vain 50 - 60:ssä valtion julkisessa palvelussa (MTV3 uutiset 17.07.2009). Valtion IT-johtaja Yrjö Bensonin (23.9.2010) mukaan kriittistä on saada julkishallintoon lähivuosina yhteiset sähköiset tunnistamis- ja allekirjoitusratkaisut sillä tällä hetkellä niitä on käytössä useita satoja.

Kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen perustuvan tunnistamisen lisäksi myös pankkiavaimet tarjoavat hyvän tunnistautumismahdollisuuden. Pankkien käyttäminen tunnistuksessa on laajaan käyttöön soveltuva ratkaisu, koska pankkitunnisteita on käytössä ainakin n. 2,5 miljoonaa. Pankkitunnisteet ovat lisäksi toistaiseksi ainoa yleisratkaisu yrityksen tunnistamiseen, jota esimerkiksi HST – varmenteilla ei voitu hoitaa. Joissain tapauksissa pankkien tarjoamat menetelmät eivät vielä nykyisellään täytä kaikilta osin sähköisen allekirjoituksen direktiivin¹² vaatimusta.

¹²Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/93/EY

Muistettava on, että suuri osa sähköisistä palveluista ei edellytä sähköistä tunnistamista tai sähköisiä allekirjoituksia. Sähköisissä palveluissa voidaan kuitenkin tehdä erilaisia oikeustoimia, jotka edellyttävät osapuolten välisen luottamussuhteen olemassaoloa (Viestintävirasto 2010). Julkisuuslain 13.1 §:n mukainen ns. anonymiteettiperiaate tarkoittaa sähköisten asiointipalveluiden kannalta sitä, että ei käyttäjää voida edellyttää tunnistautumaan jos perusteita viranomaisen julkisuuden rajaamiseen ei ole. Yksittäisen henkilön pitää päästä anonyymisti tutustumaan viranomaisten sähköisten asiointipalveluiden sisältöön. Vain vuorovaikutteisessa sähköisessä asiointissa tarvitaan jonkinasteista käyttäjän sähköistä tunnistusta palveluun kirjautumisen yhteydessä tai viimeistään palvelutapahtuman aikana. Vuorovaikutteisudella tarkoitetaan sitä, että sähköisiä palveluissa palvelun käyttäjä saa viranomaisen tietojärjestelmistä itseään tai edustamaansa tahoa (yritystä tai yhteisöä) koskevia tietoja käsiteltäväksi sähköisessä asiointipalvelun käyttötarkoituksia varten. (Voutilainen 2008, 13)

3.2.5 Hyvä laadunhallinta sähköisessä hallinnossa

Hyvän laadun määrittelemiseksi sähköiseen hallintoon pätee aivan samat vaatimukset kuin hyvään hallintoon yleensäkin. Nämä keskeiset vaatimukset tulevat lainsäädännöstä ja erityisesti hallintolaista, jonka 1 §:ssä on tavoitteeksi asetettu viranomaistoiminnan laadun edistäminen (HaL 1 §). Hallintolaista voidaan johtaa viranomaistoimintaan ja sen kaikille palveluille, myös sähköisille, laadulliset minimivaatimukset. Näitä lainsäädännöllisesti ovat hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä viranomaisen yhteistyö (10 §). (HaL)

Kun hyvää sähköisen hallinnon laatua tarkastellaan tulee kiinnittää huomioita myös itse tietojärjestelmien ja sen ohjelmistojen laatuvaatimuksiin. Näitä vaatimuksia voidaan katsoa olevan ainakin toimintavarmuus ja tietojen saatavuus palvelussa, tietojärjestelmien tehokkuus, tietojärjestelmien joustavuus ja laajennettavuus, tietoturvallisuus, yhteentoimivuus, luotettavuus ja käyttövarmuus, käytettävyys ja virheiden sietokyky sekä yleinen käytettävyys (Voutilainen 2007, 168).

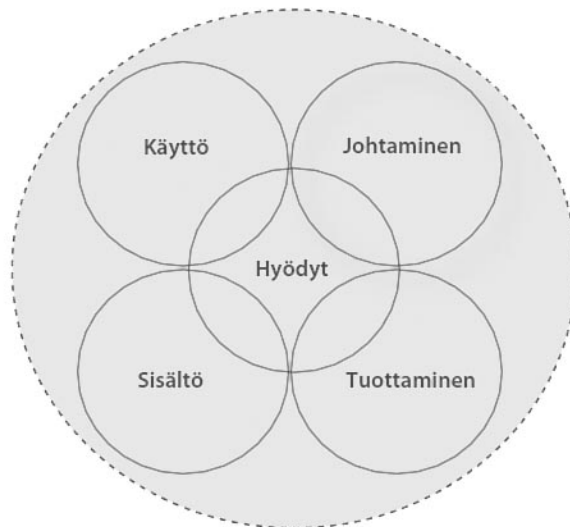
Valtiontalouden tarkastusviraston (2007) mukaan julkishallinnon tietojärjestelmissä on ollut ongelmia. Ilmenneet ongelmat ovat selkeästi olleet sidoksissa hyvän hallinnon toteutumiseen. Puutteet esimerkiksi ohjelmistotuotannossa ovat johtaneet yksilön oikeusturvan vaarantumiseen asiankäsittelyn yhteydessä. Ongelmat ja puutteet ovat johtuneet muun muassa määrittelyjen keskeneräisyydestä, puutteellisesta laadunvarmistuksesta, erityisesti puutteellisesta testauksesta, järjestelmän toteutuksessa ilmenneistä osaamispuutteista, loppukäyttäjien koulutuksen puutteesta, riskienhallinnan pettämisestä, tietoturvallisuuden hallinnan pettämisestä, keskeneräisen ohjelmiston käyttöönotosta sekä ohjelmiston hankintaa koskevista osaamiongelmista. Ongelmat ovat joissain tapauksissa kumuloituneet siten, että ne ovat ruokkineet toinen toisiaan. Seurauksena näistä puutteista voi syntyä hyvän hallinnontoteutumisen ja yksilön oikeusturvan vaarantava palvelu. Pahimmillaan ongelmallisen järjestelmän käyttöönotto on voinut lamaannuttaa viranomaisen toiminnan täysin.

Hyvä laadunhallinta sähköisessä hallinnossa itsessään on Voutilaisen (2007, 171) mukaan määriteltävissä ja jaettavissa eri osiin. Ensinnäkin hyvä laadunhallintatapa joka koostuu säännöksistä ja ohjeista, joilla varmistetaan viranomaisten sähköisten palveluiden taustalla olevien tietojärjestelmäinfrastruktuurin toimintavarmuus ja lainmukaisuus. Keskeisenä elementtinä tässä on laatuvaatimusten määrittely ja ylläpito. Laadunhallinnan toinen osa on itse ohjelmistojen laadunvarmistus, jolla varmistetaan ohjelmistojen lainmukaisuus ja toimivuus hallinto-toiminnassa. Kolmantena osana laadunhallintaa on riskienhallinta, jonka avulla pyritään kartoittamaan ja estämään palveluita koskevat uhat ennakkoon. Laadunhallinta on lisäksi hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaista toimintaa, josta kukin viranomainen vastaa pääosin täysin itsenäisesti.

Sade-hankkeen loppuraportissa (VM 6/2010) painotetaan hyvän laadun vaatimusta koskemaan ennen kaikkea sähköisen hallinnon käsittelemiä asiakirjoja ja tietoja. Näiltä laatuun vaadittavia ominaisuuksia ovat käytettävyys ja saatavuus, eheys ja virheettömyys sekä luottamuksellisuus.

JHS-suositukset¹³ painottavat laadun vaikutuksia sen toteutumisen kautta siten, että laadun paraneminen johtaa sekä palvelun käyttäjien että sen tarjoajien saavutamiin hyötyihin: käyttäjien tyytyväisyys lisääntyy, verkkopalvelujen käyttö kasvaa ja julkinen palvelutuotanto tehostuu. (JHS129 2008,4).

Valtiovarainministeriö on laatinut verkkopalveluita koskevan laatukriteeristön¹⁴, jossa on suuri joukko osin päällekkäisiäkin laatuvaatimuksia, joiden avulla voidaan arvioida viranomaisten sähköisiä palveluita (Voutilainen 2007, 203). Laatukriteeristön taustalla on tarve tarjota työkaluja julkisten verkkopalvelujen laadun kehittämiseen ja arviointiin ja sekä levittää laadukkaita julkishallinnon verkkopalvelujen käytäntöjä (VM a/2007, 15). Laatukriteeristö perustuu hyödyn arviointialueisiin, joita ovat käyttö, sisältö, johtaminen, tuottaminen. Alueita on kuvattu kuviossa 13.



Kuvio 13. Laatukriteeristön rakenne (VM 7a/2007, 21).

¹³ Suositukset antaa ja hyväksyy julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA ja niiden laatimista ohjaa JUHTAn alainen JHS-jaosto. JHS-jaoston tehtävänä on JUHTAn asetuksen (145/2006, 1699/2009) 3 §:n 4 mom. nojalla edistää julkisen hallinnon tietohallintoyhteistyötä koskevien standardien ja hallinnollisten periaatteiden yhteistä määrittelyä ja noudattamista. (VM 2010)

¹⁴ Verkkopalvelujen laatukriteeristö on laadittu valtiovarainministeriön asettamassa Laatukriteeristön kehittäminen -hankkeessa, jonka toimikausi oli 1.2.2007- 15.3.2008 (VM 2010)

Laatukriteeristö on luonteeltaan tarkistuslista mutta ei sitova määräys, suositus tai ohje. Kriteeristön ja arviointimenetelmän tehtävänä on auttaa varmistamaan, että kaikki olennaiset näkökulmat verkkopalvelun kehittämisessä on otettu huomioon. Kriteerien avulla voidaan myös tarkastaa, mistä asioista kehittämiseen osallistuvalla henkilöstöllä on riittävä tietämys ja mistä taas tarvittaisiin lisätietoa ja osaamista (VM 7a/2010, 15).

3.3 Sähköisen hallinnon palveluiden kansallinen sääntely

Sähköisten palveluiden kehittäminen on monivaiheinen prosessi, jossa on otettava huomioon palveluille asetettavat niin tekniset kuin toiminnallisetkin vaatimukset. Palveluiden kehittämisen lähtökohtana on lainsäädännön noudattaminen. Kehittämistyön toimintakentän hahmottaminen sääntelyn ja ohjauksen kannalta ei ole pelkästään toivottavaa vaan välttämätöntä. Lainsäädäntö asettaa sekä itse toimintaprosesseille mutta myös palveluiden kehittämistyölle ja sen laadulle selkeitä vaatimuksia, etenkin asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. (Voutilainen 2007, 3).

Kansallisesti lainsäädäntöä voidaan kuvata seuraavan (Kuvio 14) avulla, josta on tunnistettavissa keskeisimmät sähköisten palveluiden kehittämiseen vaikuttavat kansalliset lait, joiden ylimmät vaatimukset ovat osin johdettavissa perustuslaista saakka. Lisäksi yksittäisen palveluiden kehittämiseen usein vaikuttaa palvelukohmainen alan tai hallinnonalan oma substanssi- tai sektorilainsäädäntö esimerkiksi EU-rakennerahastojen osalta rakennerahastolaki¹⁵.

¹⁵ Rakennerahastolaki 29.12.2006/1401

Säädöskartta



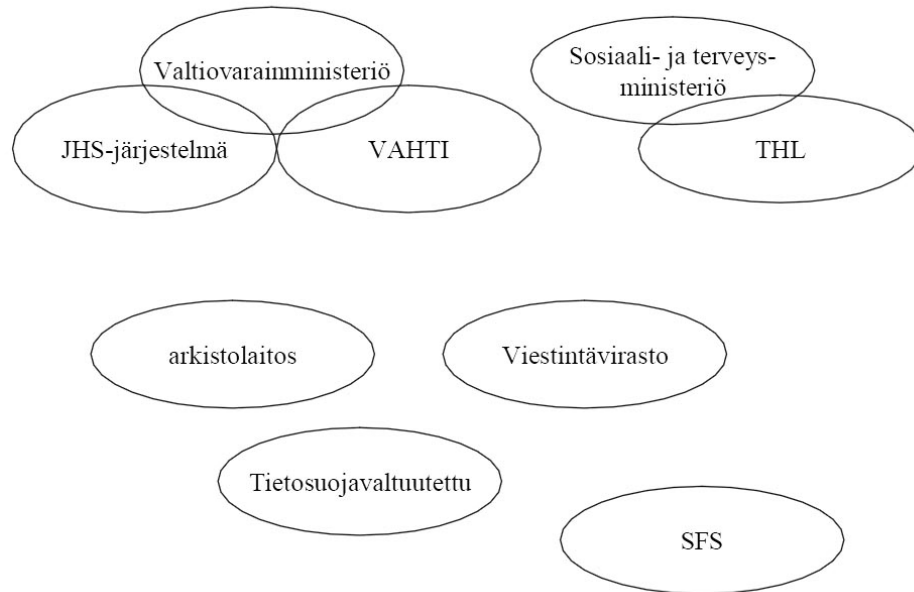
Kuvio 14. Sähköisten palveluiden kehittämistä määräävä kansallinen säädöspohja (Valtiontalouden tarkastusvirasto 24.11.2009).

Säädöspohjan hajanaisuus ja niiden yleisellä tasolla kulkevat linjaukset ovat johdaneet siihen, että IT-toimintaan ja sähköisen palveluiden kehittämiseen on annettu merkittävä määrä muuta informaatio-ohjausta (Voutilainen 2009, 108).

Valtiovarainministeriö ohjaa tietohallinnon kehitystä sekä valtion- että kuntahallinnossa. Vuonna 2005 valtiovarainministeriöön perustetun valtion IT-toiminnan johtamisyksikön (ValtIT) tehtävänä on valtionhallinnon IT-toiminnan koordinointi ja konsernitason ohjaus sekä valtionhallinnon yhteisten IT-palvelujen tuottamisen ohjaus (VM 2010). Valtiovarainministeriö on täten valtion IT-toiminnasta vastaavana ministeriönä antanut ohjeita, selvityksiä ja strategioita sähköisestä asioinnista, arkkitehtuureista sekä tietoturvallisuudesta. Esimerkiksi tietoturvallisuudesta valtion tietoturvallisuuden johtoryhmä VAHTI¹⁶ on julkaissut useita ohjeita (VM 2010). Informaatio-ohjauksen kenttää on valtiontalouden tarkastusviraston tekemien tarkastuksen kautta kuvattu seuraavasti (Kuvio 15):

¹⁶ Valtiovarainministeriö on asettanut Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) hallinnon tietoturvallisuuden yhteistyön, ohjauksen ja kehittämisen elimeksi. (VM 2010).

Määräyksiä, standardeja, suosituksia, ohjeita



Kuvio 15. Sähköisten palveluiden kehittämistä ohjaavat muut kansalliset tahot (Valtiontalouden tarkastusvirasto 24.11.2009).

Valtion IT- toiminnan johtamisyksikkö (ValtIt) vastaa valtionhallinnon IT-toiminnan johtamisesta ja koordinoinnista. Se vastaa omistajana kaikkien yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä, tuotannon ohjaamisesta sekä laadusta. Sen vastuualueisiin kuuluvat edellä mainitun tietoturvallisuuden lisäksi myös koko IT-toiminnan talousohjaus, kunta-valtio –yhteistyö sekä yhteistyön kansainvälinen koordinointi (VM 2010).

Kuntien osuudesta vastaa kuntien IT-yksikkö (KuntaIT) , joka kehittää ja edistää kuntien ratkaisuja sähköisiin kuntapalveluihin sekä kuntien tietohallintoon yhdessä Suomen kuntaliiton ja Valtion IT-palvelukeskuksen¹⁷ (VIP) kanssa. Koko julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseksi on ministeriöiden ja Suomen kuntaliiton yhteistyö- ja neuvotteluelimenä valtiovarainministeriön yhteyteen perustettu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA),

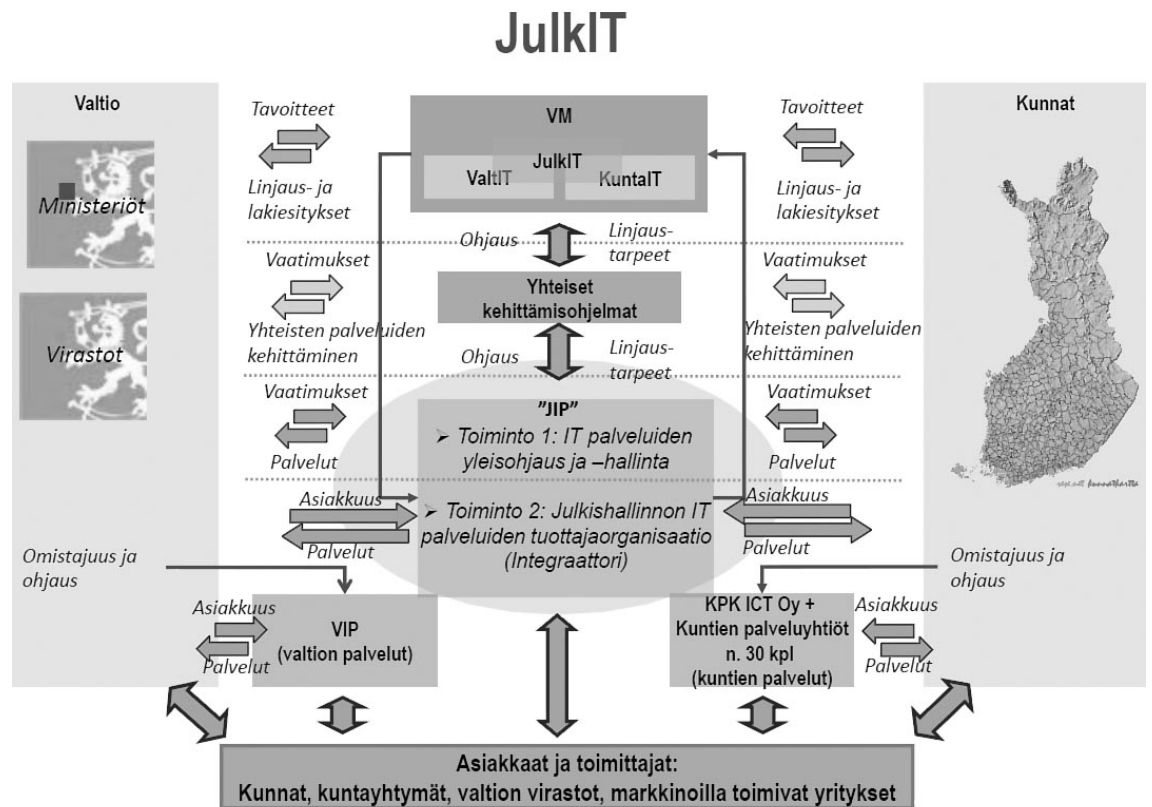
¹⁷ Valtiokonttori tulosoittaa Valtion IT-palvelukeskusta. Valtiovarainministeriö ohjaa valtionhallinnon konsernitasoista IT-toimintaa ja tulosoittaa Valtiokonttoria. VM:n hallinnon kehittämisosasto ja valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö osallistuvat erityisesti Valtion IT-palvelukeskusta koskevaan Valtiokonttorin tulosoitukseen. (Valtiokonttori 2010)

joka toimii myös KuntaIT:n johtoryhmänä ja sekä SADe-ohjelman¹⁸ johtoryhmänä toimikautensa loppuun asti (VM 2010).

Ongelmana on, että tällä hetkellä valtion ja kuntien osalta ei ole ollut olemassa yhteistä toimijaa, jolla olisi valtuudet hankkia, hallinnoida, ylläpitää ja tarjota koko julkiselle hallinnolle keskitetysti kehitettyjä valtion ja kuntien yhteiseen käyttöön tarkoitettuja ratkaisuja. Siksi nyt parhaillaan yhteisten JulkIT-ratkaisujen operatiivista tuottaminen ja hallinnointia organisoidaan viimeistään 1.1. 2011 lukien alkavaksi siten, että niiden hankinnoista, käyttönotosta ja ylläpidosta vastaa yksi perustettava organisaatio, jolla on tähän lakisääteisesti määriteltävä toimivalta (Hiironniemi & Benson 2.6.2010, JulkIT-foorumi). Toimintamallissa (Kuvio 16) tämä 'julkishallinnon IT-yksikön' toimintakenttä noudattaisi nykyisen ValtIT ja KuntaIT mukaista jakoa omistajaohjauksen kannalta mutta toiminnallisesti siitä vastaisi yksi JulkIT organisaatioyksikkö (Hiironniemi & Benson 2.6.2010, JulkIT-foorumi). IT -palvelutuotantoa keskitetään edelleen palvelukeskukseen (VIP) tai uusia aluehallintovirastoja palvelemaan aluehallinnon tietohallintopalvelu-yksikköön (AHTI)¹⁹ (Rossi 30.11.2009, JulkIT-foorumi) tai edelleen uuteen perustettavaan julkisen hallinnon IT-palvelukeskukseen (JIP) (Hiironniemi 25.8.2010, Sade- alue- ja paikallishallintopäivät).

¹⁸ Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman) (VM 2010).

¹⁹ Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön tehtävänä on hoitaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen sekä työ- ja elinkeinotoimistojen ja maistraattien tietohallintopalvelu (Ely-keskus 2010).



Kuvio 16. JulkIT omistajaohjaus ja -vastuukartta (Valtionvarainministeriö 2010, JulkIT-foorumi 2.6.2010).

3.3.1 EU:n vaikutus julkishallinnon kehittämistoimintaan

Tietoyhteiskunnan ja sähköisten palveluiden kehittämistyötä tehdään merkittävästi myös EU tasolla. Kansallisten linjausten kytkeminen kansainväliseen, erityisesti EU-tasolla tapahtuvaan, koordinointi- ja kehittämistyöhön on siis välttämätöntä. Linjausten ja käyttöönottosuunnitelman valmistelusta Suomessa vastaa valtionvarainministeriö (VM 2010). Valtiovarainministeriön roolina on yhteen sovittaa kansallisia linjauksia ja ratkaisuja EU:n linjausten kanssa sekä osallistua EU:n linjausten ja ratkaisujen tekemiseen, jotta ne olisivat yhdensuuntaisia jo tehtyjen kansallisten ratkaisujen kanssa²⁰.

Sähköisen hallinnon kansainvälisiä toimijoita ovat EU, OECD, erilaiset standardointielimet sekä YK. YK:n merkitys Suomen kehitykselle on rajoittunut lähinnä standardien luontiin. Tietoyhteiskuntakehityksen eri osa-alueet on Euroopan unionin komissiossa kerätty tietoyhteiskunta ja media -pääosaston (DG INFOSOC) alle. Sen keskeisin ohjelma on i2010, joka jatkaa eEurope ohjelmien perinnettä. Sähköisen asioinnin toimenpideohjelma (eGovernment Action Plan) on osa i2010-ohjelmaa (VM 2010).

Kansallisessa yhteensovitusyössä valtiovarainministeriön (2008) mukaan on aina otettava huomioon sähköisen hallinnon kehittämisen kannalta ainakin kolme merkittävää direktiiviä: 1.) ns. PSI –direktiivi, joka edistää julkisen tiedon uudelleenkäyttöä myös kaupallisissa tarkoituksissa, 2.) ns. INSPIRE- direktiivi, joka edistää paikkatiedon hyödyntämistä sekä 3.) Palveludirektiivi, joka edistää yritysten ja palvelujen vapaata liikkuvuutta EU:ssa. (VM 2008). Kuten kansallisestikin myös EY säännösten tasolla sähköisten palvelujen järjestämiseen vaikuttaa substanssisäännökset kuten EU rakennerahastoissa esimerkiksi ns. yleisasetus²¹, jossa säädetään seurannan tietojärjestelmän pakollisuudesta. Direktiivien lisäksi EY säädöspohjaan kuuluvat komission tiedonannot, lausunnot ja selvitykset sekä OECD -suositukset (Voutilainen 2009).

Yhtenä huomiona mainittakoon, että kun Lissabonin sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009, on sen sopimuksen perusoikeuksien kirjassa on yhtenä oikeutena myös ”oikeus hyvään hallintoon” (artikla 41). Sopimus on laillisesti sitova ja siten huomioitava myös kansallisessa toiminnassa.

Komissio ohjaa jäsenmaiden sähköisen hallinnon toimenpiteitä erillisillä strategioilla ja niihin pohjautuvilla toimenpideohjelmilla. Tällaisia ovat esimerkiksi i2010 strategia sekä eEurope-toimenpideohjelma ja komission eGovernment Action Plan. Ajankohtaisia tämän tutkimuksen kirjoittamisajankohtana vuonna 2010 ovat muun muassa vuoden 2009 Malmö Ministerial Declaration on eGovernment²²-

²⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä 15.06.2006

²¹ NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1083/2006

²² <http://www.egov2009.se/wp-content/uploads/Ministerial->

ohjelma, Digital 2020 Agenda for Europe²³, e-Commission: Making the Commission a leader in implementing EU e-government policies²⁴ sekä ISA (Interoperability Solutions for European Public Administrations)²⁵ (Deasy 2010, Pariisi SI2010 30.9.2010²⁶).

Erityisesti Eurooppa 2020 -strategia²⁷ tulee ohjaamaan muun muassa rakennerahojen tulevaa kautta, jolloin ohjelmakauden 2014-2020 tavoitteet kytketään luontevasti Eurooppa 2020 strategiaan. Tässä erityisesti sähköisten palveluiden osalta Digital 2020 Agenda for Europe -agendaan kuuluu eurooppalainen jäsenmaiden yhteinen European Interoperability Strategy ja sen sisältämä European Interoperability Framework, jonka mukaan tulevaisuuden Euroopassa jäsenmaiden sekä komission julkihallintojen tulisi kyetä vaivatta välittämään yhteismittalista perustietoa tietojärjestelmiensä välillä, etenkin komissioon. Tässä semantiikka ja kansallinen sanastotyö²⁸ nostetaan erittäin tärkeään rooliin, jotta voidaan edes käsitteiden tasolla saavuttaa yhteentoimivuuden periaate (Interoperability). Vasta käsitteiden yhteensovittamisen kautta voidaan aloittaa suunnittelemaan tulevaisuuden sähköisten palvelujen sisältämän tietosisällön ja tietojärjestelmien yhteensovittamishankkeita. (Deasy 2010, Pariisi SI2010 seminaari 30.9.2010)

3.3.2 Kansalliset strategiset vaatimukset ja ajankohtaiset kehittämisohjelmat

Declaration-on-eGovernment.pdf

²³ http://ec.europa.eu/information_society/digitalagenda/index_en.htm

²⁴ http://ec.europa.eu/dgs/informatics/ecom/index_en.htm

²⁵ <http://ec.europa.eu/isa/>

²⁶ <http://www.parissi2010.monoutil.net/>

²⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

²⁸ Suomessa JHS-sanastotyö hanke (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan, JUHTA alaisuudessa toimiva JHS-jaoston hanke)

Valtion IT- ja sähköisten palvelujen kehittäminen perustuu nyt valtion konsernitasoiseen kehittämisperiaatteeseen. Voimassa oleva valtion IT-strategia pohjautuu valtioneuvoston 15.6.2006 tekemään periaatepäätöksen valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä. IT-toiminnan kehittämisellä haluttiin luoda edellytyksiä asiakaslähtöisten ja joustavien palvelujen tuottamiselle sekä vahvistaa myös hallinnon avoimuutta. Samalla on tavoiteltu valtionhallinnon tuottavuuden parantamista mm. hyödyntämällä entistä laajemmin yhteisiä tietovarantoja, kokoamalla IT-hankintoja yhteen ja rakentamalla yhteisiä ratkaisuja. Ottamalla käyttöön yhteisiä rakenteita sekä yhteisiä IT-palveluja ja parantamalla tietojärjestelmien yhteentoimivuutta voidaan virastojen voimavarat kohdistaa nykyistä paremmin ydin-toiminnan ja sitä käyttävien tietojärjestelmien kehittämiseen. Tämä edistää valtionhallinnon IT-toiminnan konsernimaista kehittämistä (VM 2010).

15.6.2006 periaatepäätös sisälsi valtionhallinnon IT-toiminnan strategiset linjaukset IT-toiminnan kehittämisestä, yhteisen IT-toiminnan ohjausmallin sekä pitkän tähtäimen tavoitetilan ja vuosille 2006-2011 ajoittuvat seuraavat kehittämisohjelmat (VM 2010):

- ❖ Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut
- ❖ Yhteentoimivuus (valtionhallinnon arkkitehtuurit ja menetelmät)
- ❖ Yhteiset tietojärjestelmät
- ❖ Yhtenäiset perustietotekniikkapalvelut
- ❖ Tietoturvallisuus.

Näiden kehittämisohjelmien keskeiset hankkeet liittyvät erityisesti mm. yhteiseen asiakaslähtöiseen sähköisten palvelujen alustaan mutta myös tietoliikennetarkaisuun, yhteisiin arkkitehtuureihin, dokumentinhallintaan ja arkistoon sekä perustietoturvaluustason ja korkean tietoturvaluustason vaatimusten määrittelyyn ja toimeenpanoon. (VM 2010).

6.3.2009 hallitus hyväksyi kannanoton sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamisesta. Kannanoton mukaan hallitus sitoutuu vauhdittamaan Suomen tietoyhteiskuntakehitystä ja sähköisten asiointipalveluiden leviämistä

kolmella toimintakokonaisuudella: jatkamalla Arjen tietoyhteiskuntaohjelmaa, käynnistämällä sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelman (Sade-ohjelma) sekä uudelleen organisoimalla julkisten tietojärjestelmien määrittelyn, hankinnan ja ylläpidon.

Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia on laadittu vuosille 2007–2015 vuonna 2006 osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman toteuttamista. Strategiassa on määriteltä kansallisen visio ja tavoitetilä Suomen tietoyhteiskuntakehitykselle ja lisäksi kuvattu suomalaisen tietoyhteiskunnan nykytilaa sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutoksia. Suomen aiemmat tietoyhteiskuntastrategiat olivat vuosilta 1995 ja 1998. Hallitusohjelman mukaisesti 2007 - 2011 kansallisen tietoyhteiskuntastrategian toimeenpanosta vastaa viestintäministerin johdolla toimiva Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta (VM 6/2009).

Arjen tietoyhteiskuntaohjelma²⁹ perustuu tietoyhteiskuntastrategian mukaisten ns. ylätavoitteiden saavuttamiseen. Ohjelmaa koordinoiva liikenne- ja viestintäministeriön johtama neuvottelukunta laatii, seuraa ja koordinoi ohjelman toteuttamista. Ohjelma keskittyy julkishallinnon tietoyhteiskuntahankkeiden kehittämiseen. Sähköisten palvelujen kannalta merkittävimpiä kokonaisuuksia ovat esimerkiksi sähköiseen tunnistamismenetelmien kehittämiseen sekä tietysti myös tietoyhteiskunnan perusinfrastruktuurin varmistaminen muun muassa laajakais-tayhteyksien³⁰ avulla (LVM 2010).

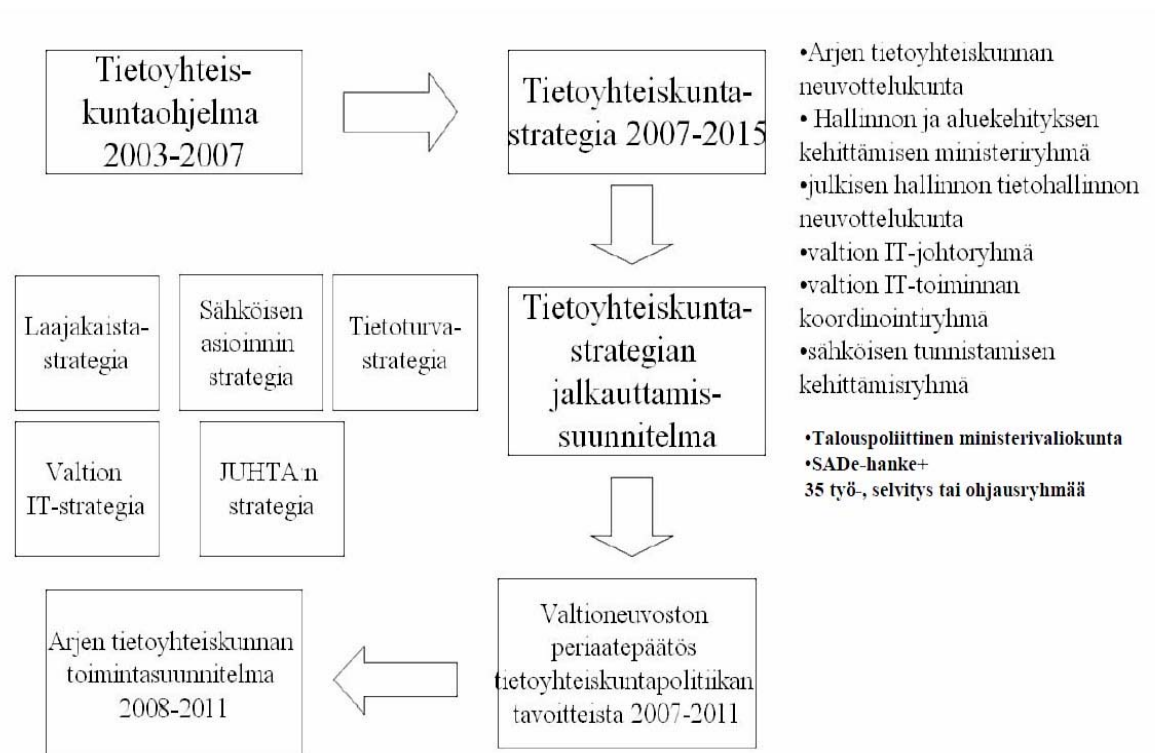
Tärkeä vaatimuksen tai oikeammin tavoitteen asettaa myös valtiovarainministeriön tuottavuusohjelma, joka käynnistyi jo vuonna 2003 osana hallinnon kehittämissuunnitelmaa. Tuottavuusohjelman (2010) mukaan tuottavuutta on kyettävä parantamaan selvästi ja kattavasti kaikilla toimialoilla, mukaan lukien julkinen

²⁹ Valtioneuvosto asetti 21.6.2007 ministerijohtoisen arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan. Neuvottelukunnan tehtävänä on varmistaa kansallisen tietoyhteiskuntastrategian tavoitteiden toteutuminen. (VM 2010)

³⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi laajakaistastrategiaksi 29.1.2004

sektori. Rakenteellisia toimenpiteitä tarvitaan, jotta voidaan lisätä julkisen sektorin tehokkuutta ja vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä. Valtion IT-strategian mukaiset kehittämissuunnitelmat toteuttavat myös näitä tavoitteita kun tuottavuutta ja tehokkuutta yritetään kasvattaa tietotekniikan keinoin (VM 2010).

Julkishallinnon sähköisten palvelujen kehittämistä ohjaavien strategioiden ja ohjelmien kenttää voidaan selventävästi kuvata seuraavasti (VTV 2009) (Kuvio 17):



Kuvio 17. Kansallinen sähköisten palvelujen strateginen ohjauskenttä (VTV 2009).

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamishjelma eli Sade -ohjelma³¹ on sähköisten palveluiden kehittämisen kannalta ehkä merkittävin kattava ajankoh-

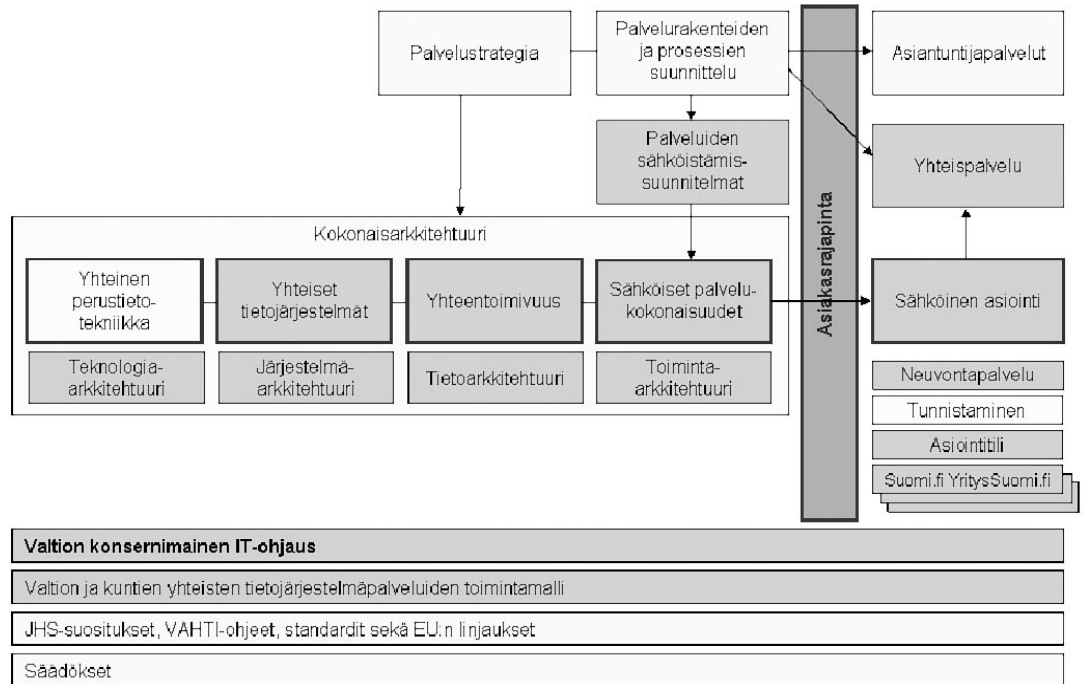
³¹ Hallinto- ja kuntaministeri asetti 14.4.2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamishjelman (SADe-ohjelma). Tavoitteena on esittää julkisen hallinnon sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaen kaikki keskeiset palvelut. Ohjelman toimikausi on 14.4.2009 – 28.2.2014. (VM 2010).

tainen kehittämisohjelma. Se perustuu ns. Sade-hankkeen³² selvitykseen, jonka loppuraportin toimenpide-ehdotusten pohjalta varsinainen Sade-ohjelman sisältö on luotu. Valtiovarainministeriö asetti 14.4.2009 sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman perustuen hallituksen edellä mainittuun 6.3.2009 hallituksen kannanottoon sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamisesta. SADe-ohjelman johtoryhmänä toimiva JUHTA koostuu ministeriöiden, Kelan, Sitran, Tekesin sekä kuntasektorin edustajista. Ohjelman toimikausi päättyy helmikuussa 2014. (VM 2010 ja 6/2006).

Sade-ohjelman kautta toteutetaan useita tietoyhteiskuntastrategian mukaisia tavoitteita. Sade-ohjelmalla pyritään parantamaan sähköisten palveluiden saatavuutta, asiakaslähtöisyyttä, kilpailukykyä, hallinnollista taakkaa ja tuottavuutta. Lähökohtana on, että julkisen hallinnon sähköiset palvelut tuotetaan osana monikanavaista palvelukonseptia siten, että palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavissa kaikkialla Suomessa, ja asiakkailta on mahdollisuus valita palvelukanava toivomustensa ja olosuhteidensa mukaisesti. (VM 16.6.2009 Sade-ohjelman toteuttamissuunnitelma 2009-2014).

Monikanavaisuudella tarkoitetaan, että hallinnon asiakkaat voivat käyttää palveluita haluamallaan tavalla eri kanavia käyttäen. Näitä voivat olla henkilökohtainen palvelu, puhelinpalvelu tai sähköiset tieto- ja viestintäteknikkaa käyttävät kanavat. Monikanavaisuutta edistävää palvelukokonaisuutta Sade-ohjelman osalta on havainnollistettu seuraavasti (Kuvio 18) (VM 2010).

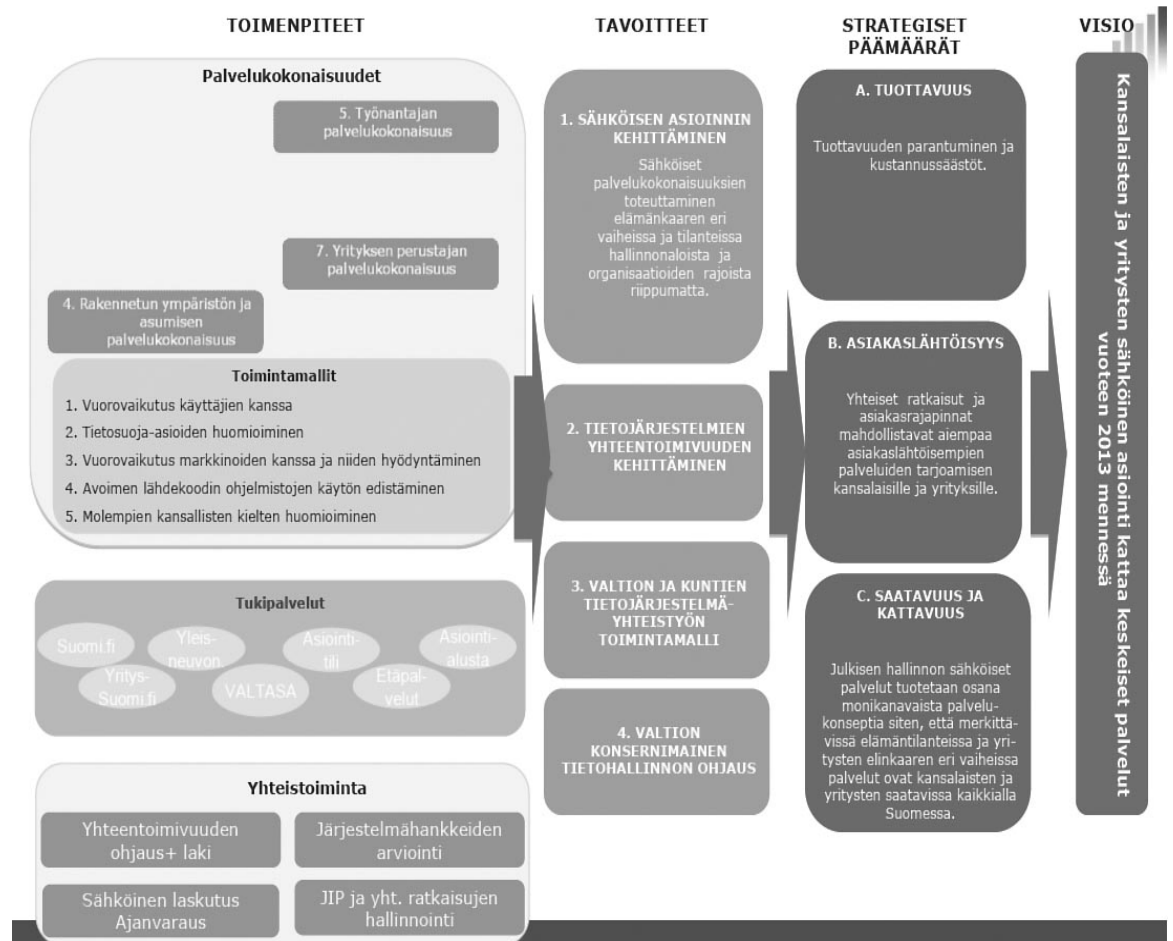
³² Hallinto- ja kuntaministeri asetti elokuussa 2008 sähköisen asioinnin ja demokratian kehittämis-hankkeen (SADe-hanke). Hankkeen tehtävänä oli laatia ehdotus julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden sähköisen asioinnin kehittämislinjauksiksi sekä käyttöönottosuunnitelmaksi vuosille 2009 – 2012. Hankkeen loppuraportti luovutettiin hallinto- ja kuntaministerille 28.1.2009.



Kuvio 18. SADe-ohjelma osana monikanavaista julkisen hallinnon ja palvelujen kehittämistyötä (VM 2009).

'Jos haluaa olla realisti, voi todeta, että sähköisen asioinnin aikaansaaminen vaatii asiantuntemusta, aikaa ja rahoitusta, elimistään taikasauvan heilautuksesta ei kuitenkaan ole kysymys.'
 - Alue- ja kuntaministeri Tapani Tölli 27.10.2010

Sade-ohjelman piiriin on sisällytetty seitsemän kappaletta kriteereiden perusteella hyväksytyjä palvelukokonaisuuksia. Näitä ovat osallistumisympäristön palvelukokonaisuus, oppijan palvelukokonaisuus, oma terveys - palvelukokonaisuus, rakennetun ympäristön ja asumisen palvelukokonaisuus, työnantajan palvelukokonaisuus, kansalaisen hyvinvointipalvelusuunnittelu palvelukokonaisuus ja yrityksen perustajan palvelukokonaisuus. Ohjelmaan on sisällytetty muun muassa sähköisen asioinnin tukipalveluja kuten Suomi.fi ja YritysSuomi.fi -portaaleiden uudistamishankkeet, Asiointitili, julkisen hallinnon sähköisen asioinnin palvelualueita ja kansalaisten yleisneuvontapalvelu sekä etäpalvelut. (VM 20109). Palvelukokonaisuuksien tavoitteita ja päämääriä on kuvattu kuviossa 19.



Kuvio 19. Sade -ohjelman (käynnistyneet) palvelukokonaisuudet ja tavoitteet (VM Hiironniemi 25.8.2010 Alue- ja paikallishallintopäivät)

Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut on yksi IT-strategian kehittämisohjelmista. Sähköisen asioinnin alustan ja asiointitilin kehittäminen ovat valtionhallinnon IT-strategiaa toteuttavia hankkeita ja osa sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa. Asiointitiliä toteutetaan vuonna 2010 ja se on käytössä ensimmäisten palvelujen osalta vuonna 2011. Asiointitili-hankkeen toteutuksesta vastaa Valtiokonttorin Valtion IT-Palvelukeskus (VIP) yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Asiointitili on viranomaisten ja kansalaisten sähköisen asioinnin vuorovaikutteinen viestintäkanava ja myös hallinnollisten asiakirjojen keskitetty virallinen sähköinen tiedoksiantopaikka. Asiointitili mahdollistaa koko julkishallinnon sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisen kansalaisille keskitetysti yhtenäisen asiakasrajapinnan kautta - julkishallinnon ja kansalaisten välillä. Palvelu voidaan sosiaalisen median tavoin liittää leijukkeina (portlet) julkishallinnon eri palvelui-

hin niin, että kansalaiset löytävät Asiointitilin sieltä missä he verkossa normaalistikin asioivat (VM 2010).

Osana Sade-ohjelmaa on toteutettu myös Suomi.fi portaalin uudistamishanke. Portaalin kautta löytyvät linkit kaikkien valtionhallinnon organisaatioiden ja kuntien tärkeimpiin palveluihin. Suomi.fi -portaali keskittyy kansalaisille suunnattuun tietoon kun yrittäjille ja erityisesti pk-yrittäjille suunnattu tieto löytyy puolestaan YritysSuomi.fi -portaalista. Portaaleissa ei itsessään ole sähköisiä palveluita vaan eri viranomaiset tuottavat ne itse. Portaalin tehtävänä on tarjota niitä yhdestä osoitteesta. Lisäarvoa pyritään samaan aiheeseen liittyvien palveluiden kokoamisesta yhteen paikkaan ja helppokäyttöisellä tavalla löydettäväksi. Suomi.fi:n toteutuksesta vastaa Valtiokonttorissa toimiva valtion IT- palvelukeskus (VIP). YritysSuomi.fi portaali on suunnattu erityisesti pk-yrityksille ja sitä toteutusta koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja kehittämistä ja hallinnoimisesta vastaa PKT-säätiö³³. Sivuston palveluluissa on ELY-keskusten, Finnveran, Finpron, Keksintösäätiön, Patentti- ja rekisterihallituksen, Suomen Teollisuussijoituksen, Tekesin ja Verohallinnon - tuotteita (TEM 2010).

Sade-ohjelman konserniohjausta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistävä lainsäädäntö eli niin kutsuttu yhteentoimivuuslaki³⁴ on tulossa voimaan 1.1.2011. Lakiesityksen mukaan tarkoitus on ottaa käyttöön yhtenäinen julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri, jossa päätavoitteena olisi yhteinen tietoarkkitehtuuri ja tiedon tason yhteentoimivuus. Käytännössä tämä tarkoittaa yhteismitallisia kuvauksia ja määrittämiä esimerkiksi käsitteistä mukaan lukien sanastoista, ontologioista, luokituksista, koodistoista ja tiedon rakenteisesta esittämisestä. Tätä työtä tehdään jo monella toimialalla, mutta laki velvoittaisi selvästi parempaan koordinaatioon. Lisäksi esityksen mukaan tietyt sähköiseen asiakaspalveluun liittyvät tekniset tukipalvelut voisivat olla julkiselle hallinnolle pakollisia. Tällä tavoitteellaan yhtenäisempää asiakaspalvelua. Taustalla lakiesityksessä on se, että julkisen hallinnon organisaatiot ovat tähän asti erikseen kehittäneet omat tietohallinnon ratkaisunsa. Seurauksena on syntynyt heterogeeninen tuhansien tietojärjestelmien

³³Pienen ja Keskisuuren Teollisuuden Edistämissäätiö

joukko, jonka suurena ongelmana on keskinäinen yhteentoimimattomuus. Jotta tietotekniikasta saataisiin enemmän irti ja järjestelmien kehityskustannukset pidettyksi kurissa on järjestelmien yhteentoimivuutta kehitettävä. (VM 2010)

Lakiehdotuksessa esitetyt keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on kuvattu kokonaisarkkitehtuurien laatimisella yhteisellä menetelmällä. Kokonaisarkkitehtuurin sisältöä on kuvattu kuviossa 20. Arkkitehtuurissa keskeistä ja huomionarvoista on nyt, että sen kehittämisen tulee olla nimenomaan toimintalähtöistä ja lähteä liikkeelle organisaation strategisista tavoitteista ja kansalaisille tarjottavien palveluiden parantamisesta (Benson 2010, Valtion ICT 2010-2013).



Kuvio 20. Yhteentoimivuuslain mukaisen julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurin näkökulmat (VM Benson 2010, Valtion ICT 2010-2013).

Yksi merkittävä ajankohtainen valtionhallinnon taloushallinnon prosesseihin vaikuttava kehittämishanke on Valtiokonttorin Kieku -hanke. Hankkeen yhtenäistään valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja ja prosesseja sekä tietorakenteita. Prosesseja virtaviivaistetaan ja yhdenmukaistetaan niin, että talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit saadaan palvelutasoltaan tasalaatuisiksi ja niin, että valtion virastojen ja palvelukeskusten työnjakoa saadaan selkeämmäksi. Pääsääntö on, että Kieku-tietojärjestelmä toteutetaan virtaviivaistamaan prosessit työnja-

³⁴ Hallitus hyväksyi 4.11. lakiesityksen julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta

koineen asiakasviraston ja valtiokonttorin palvelukeskuksen³⁵ välillä. Hankkeessa toteutetaan ja käyttöön otetaan vuosien 2011- 2014 aikana näitä tukeva uusi järjestelmäkokonaisuus, joka pohjautuu SAP³⁶ ratkaisuun. Kieku-SAP tulee käyttöön koko valtionhallinnossa vuoteen 2015 mennessä koskien noin 72 000 virkamiestä ja 1 500 - 3 000:ta talous- ja henkilöstöhallinnon ammattikäyttäjää. Järjestelmän hallinnasta vastaa Valtion IT-palvelukeskus (VIP). (Valtiokonttori 2010, Kiekuinfo)

3.4 Sähköisten palvelujen tulevat haasteet julkishallinnossa

”Ne, jotka eivät muista historiaa, ovat tuomittuja toistamaan sitä.”

-filosofi George Santayana

IT-ohjauksesta vastaavan valtiovarainministeriön valtiosihteeri Mika Rossin (2010 JulkIT foorumi 2.6.2010) mukaan sähköinen maailma ei ole viimeisen viiden vuoden kuluessa muuttunut paljoakaan. Edelleen tänä päivänä toistellaan samoja fraaseja sähköisten palveluiden edistämisestä. Viisi vuotta sitten ja paljon sitä ennen tietoyhteiskunnan kehittäminen oli kyllä mukana poliittisissa juhlapuheissa mutta ei toiminnassa. Vasta vuodesta 2009 lähtien on hänen mukaansa voitu puhua hallituksen selkeästä linjasta ja tahdosta. Myös eduskunta on nyt ilmaissut tahtonsa selkeästi. Nyt voitaisiin jopa kysyä, miksi hallitus on vasta nyt tehnyt näin selkeitä linjauksia? Syitä on monia. Sähköisen hallinnon tavoitteet ovat kirkastuneet, poliittiselle päätöksenteolle on ollut viimeinkin tartuntapintaa ja kovapäisimmätkin ovat alkaneet ymmärtää, mistä on kysymys. Eli aika on kypsä. Fraasien takaa on löydetty vihdoinkin kytkennät hallinnon ja julkisten palveluiden kehittämiseen.

³⁵ Valtiokonttorin palvelukeskus (VKPK) tarjoaa talous- ja henkilöstöhallintopalveluja eri hallinnonalojen virastoille ja rahastoille.

³⁶ SAP on erikoistunut yritysten toiminnanohjausjärjestelmiin eli ERP-järjestelmiin liittyviin tuotteisiin

Myös merkittävästi enemmän palveluita on jo verkossa ja ne toivon mukaan ovat asiakaslähtöisempiä kuin nykyään. Erityisen suuri muutos kuitenkin tapahtunut ajattelussa. Myös suomalaiselle hallinnolle tyypillisen sektorimaisuuden tilalle pitäisi luoda rajoja rikkova, avoimempi hallinto. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi ministeriöiden laajempaa yhteistyötä. Yksi mielenkiintoinen havainto oli, että OECD maa-arvion³⁷ mukaan Suomessa kukaan ei halua tai uskalla olla muita päätään ylempänä ja ottaa johtajuutta. Myöskin strategista ketteryyttä pitäisi parantaa. Pohjoismaisessa kulttuurissa ei ole sopivaa ottaa johtavaa roolia, vaan tulee korostaa tasa-arvoisuutta. Rossin (2010) mukaan uudella lakiehdotuksella tähän tuodaan poikkeus.

'The sustainability of the Nordic Model will require strategic agility to respond to complex and fast-changing challenges'

(OECD Review 5/2010)

Julkishallinnon sähköisten palvelujen nykyiset kehittämissuunnitelmat ovat melko tuoreita ja kattavia eli tilanne on odottava. Sade-hankkeen ja -ohjelman taustalla ovat hallitusohjelman tavoitteet julkisen hallinnon toiminnan, palvelurakenteiden, yhteispalvelun, puhelinpalvelujen ja sähköisen asioinnin kehittämisestä. Hallituskaudella keskeisiä hallinnon kehittämisen hankkeita ovat olleet erityisesti aluehallintoa uudistava ALKU-hanke³⁸ sekä kunta- ja palvelurakennemuutos PARAS³⁹. Yleiseksi sähköisen asioinnin ja hallinnon kehittämisen tavoitteeksi on siis esitetty, että vuoteen 2015 mennessä Suomi sijoittuisi tunnetuimmassa kansainvälisissä sähköisen asioinnin vertailuissa keskimäärin maailman viiden kärkimaan joukkoon ja että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaa kaikki keskeiset palvelut. (VM 2010).

³⁷ OECD Public Governance Reviews 31.5.2010 ; Finland Working Together to Sustain Success.

³⁸ Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU) käynnistettiin kesällä 2007 selkeyttämään valtion aluehallinnon viranomaisten rooleja, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoja. Aluehallintovirastot ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset aloittivat toimintansa 1.1.2010 (VM 2010).

³⁹ Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta tuli voimaan 23.2.2007. Lain edellyttämien

Rossin (2010) mukaan Sade-ohjelmassa rakennetaan palvelukokonaisuuksia ja hallinnossa on runsaasti muitakin sähköisen hallinnon kehittämisen hankkeita, voi näistä elementeistä lähteä muodostamaan kuvan siitä, miltä maailma näyttää viiden vuoden kuluttua. Silloin julkista hallintoa tarkastellaan yhä enemmän yhtenä kokonaisuutena. Tälle on myös vahvat kansantaloudelliset syyt. Kun valtionhallinnossa mietitään ratkaisuja, huomioidaan kuntia, useiden järjestelmien loppukäyttäjiä, selvästi paremmin. Yhteistyö ja yhteistuotanto ovat aivan eri tasolla kuin tällä hetkellä. Tuleva lainsäädäntö ohjaa tähän, kun kaikkien tulee noudattaa yhteisiä arkkitehtuureja. Aito yhteistyö ei kuitenkaan synny lain pakottamana. Laki muodostaa siihen kehikon mutta yhteistyö syntyy yhteisestä tarpeesta ja yhteisestä tekemisestä. Rossi (2010) toteaa, että, että tulevat vuodet tiukkoine budjetteineen ovat omiaan edistämään yhteistyötä. Kriiseissä on siis jotain hyvääkin.

Kasvin (2010) mukaan sähköisten palvelujentarjonnan teknisessä kehityksessä voidaan nähdä jo tulevia trendejä, jotka tulee ottaa mukaan jos nykyisiä palvelumallejakin kehitettäessä. Esimerkiksi ns. pilvet ja mashupit tulevat ja muuttavat tietotekniikan mahdollisuuksia paljon. Mashup on ohjelma tai web-sivu, joka yhdistää tietoa yhdestä tai useammasta lähteestä. Näin muodostuu uutta informaatiota tai uusi ohjelma. Tulevaisuudessa koneet eivät pyöri järjestelmätoimittajan luona, vaan pilvipalvelussa. Tässä täytyy tosin olla tarkkana, että varsinkin kriittisiä tietoja käsitellään oikein lakien ja vaatimusten mukaisesti. Edelläkävijämaissa jo nähdään, että julkisen ja yksityisen sektorin raja muuttuu. Syntyy toimintaa, joka hyödyntää eri tietolähteistä saatuja aineistoja.

Lopuksi valtiosihteeri Rossin sanat:

'Vastuullisena poliittisena toimijana haluaisin muistuttaa hyvän hallinnon periaatteista. Emme voi kokeilla asiakkailamme tai ryntäillä ratkaisuista toiseen. Hyvän suomalaisen yritysympäristön yksi keskeisiä arvoja on ennustettavuus. Se koskee myös sähköisiä palveluja. Jos yrityksen täytyy investoida, jotta se voi raportoida viranomaisille, olisi kohtuutonta, jos vaatimukset

kunta- ja palvelurakenteen muutosten tulee valmistua kokonaisuudessaan puitelain voimassaoloaikana eli viimeistään vuoden 2013 alusta. (Kuntaliitto 2010)

muuttuisivat vuoden välein. Tekemiemme ratkaisujen tulee kantaa useita vuosia. Tämä koskee myös yksittäisen kansalaisen julkishallintoon kohdistuvia odotuksia. Toki tinkimätön tavoitteemme on toimiva kokonaisuus.'

-valtiosihteeri Mika Rossi JulkIT-foorumi 30.11.2009

4 CASE: RAKENNERAHASTOJEN SÄHKÖISTEN PALVELUPROSESSIEN ARVIOINTI

EU-rakennerahastot ovat yksi Suomen julkishallinnon mutkikkaimpia ja vaikeaselkoisimpia talous- ja hallintoprosesseja. Näin on kuultu sanottavan niin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastajien kuin useiden valtionhallinnon johtavien talouspäälliköiden kuin myös valtionvarainministeriön toimesta. Tätä tukevat myös useat tarkastusraporttien havainnot sekä aika ajoin asiasta nouseva julkinen keskustelu. Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen lanseerasi 7.10.2009 Tulevaisuusfoorumissa yhteydessä järjestetyssä tiedotustilaisuudessa Jyväskylässä, että tavoitteena on yksinkertaistaa merkittävästi rakennerahastojen hallinnointia uudessa aluehallinnossa eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY) ja maakuntaliitoissa. Hallintobyrokratian karsiminen on hänen mukaansa kuluvalle ohjelmakauden 2007-2013 jäljellä olevista haasteista merkittävin. Myös komissio on tuonut havainnoissaan ilmi, että Suomen hallintomalli on monimutkainen. Hallinnon monimutkaisuutta on moitittu myös kotikutoisuudesta. Olen täysin samaa mieltä mutta uutinen yksinkertaistamistoimista ei ole mitenkään uusi tai ainutkertainen, samoista asioista on keskusteltu jo vuosikautia.

Rakennerahastojen sähköisiä palveluita on kehitetty jokaisella EU ohjelmakaudella aina ohjelmakaudesta 1995-1999 lukien. Palvelut ovat olleet hyvin heterogeenisiä ja eritasoisia riippuen rahastosta tai hallinnonalasta. Prosessit ovat pitkälti olleet manuaalisia ja täten virhealttiita ja erilaisia, joten myös sähköisten palvelujen taso tai prosessien sähköisyysaste ovat olleet hyvin erilaisia.

Sähköisten palvelujen kehittämisen kannalta suurin vaikeus on aina ollut rakennerahastojen kokonaisvaltainen julkishallinnon läpi menevä horisontaalisuus. Rakennerahastoilla rahoitetaan hyvin monimuotoista toimintaa ulottuen lähes koko julkishallinnon läpi mitä erilaisimpiin toimenpiteisiin. Ohjelmien sisältö on hyvin kattava. Lisäksi rakennerahastojen hallinnoinnissa on kaikilla ohjelmakausilla pidetty Suomessa lähtökohtana sitä, että varojen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan osallistuu konkreettisesti kaikkien hallinnonalojen useimmat keskusvirastot sekä aluehallinnon viranomaiset. Nämä seikat yhdessä vaikean ja seikkape-

räisen ohjeistuksen ja säännösten kanssa ovat olleet omiaan nostamaan, ei pelkää hallinnon kustannuksia, mutta myös virheiden määrää. Samat seikat tekevät prosessien hallittavuudesta ja varsinkin niiden sähköistämisestä erityisen haastavaa. Prosessien hallittavuutta on vaikeuttanut myös rakennerahastoille ominaisten määräaikaisten tehtävien aiheuttama virkailijoiden suuri vaihtuvuus hallinnossa.

4.1 Tavoitetila kuluvalle ohjelmakaudelle 2007-2013

Kun ensimmäinen ohjelmakausi 1995-1999 saatiin suljettua ja päätökseen hyvin massiivisen manuaalisen laskentatyön kautta, voitiin olla täysin varmoja, että tulevista ohjelmakausista ei selvittäisi enää ilman tietojärjestelmiä. Tietojärjestelmiä toteutettiin useita ohjelmakaudelle 2000-2006 mutta niidenkään ei kaikilta osin koettu tukevan olemassa olevia prosesseja, tai oikeammin, prosessit olivat edelleen keskenään erilaisia riippuen hallinnonalasta, rahoitettavasta asiasta tai yksittäisistä viranomaisista. Suuri tietojärjestelmien lukumääräkin oli omiaan kertomaan hallittavuuden riskeistä. Ongelma oli, että tietojärjestelmät olivat osin pelkkiä tiedon tallennuspaikkoja eivätkä prosessiavusteista toimintaa tukevia palveluita. Hallinnonalat hallinnoivat rahastoja keskenään hyvin erilaisin sähköisin työkaluin. Rahastoilla oli omat seurantajärjestelmänsä ja näiden taustalla taas useita operatiivisia tietojärjestelmiä hallinnonala- ja sektorikohtaisesti.

Yksi keskeisimmistä tavoitetilaa konkreettisesti kuvaavista toimenpideehdotuksista ohjelmakauden 2007-2013 valmisteluun saatiin Valtionvarain controllerin vuoden 2006 raportista koskien kansallisen hallinto- ja valvontajärjestelmän uudistamista vuonna 2007 alkaneelle rakennerahastokaudelle. Talousarviolain 24§:n mukaan valtiovarain controller –toiminnon tehtävänä on muun muassa edistää ja varmistaa valtiontalouden ja toiminnan ohjauksen järjestelmien laatua ja tilivelvollisuutta sekä ohjata, sovittaa yhteen ja kehittää sisäistä valvontaa. Osana tätä tehtävää valtiovarain controller –toiminto arvioi rakennerahastovarojen hallinto- ja valvontajärjestelmää ja sen kehittämistarpeita. Arvioinnin ja sen tuloksena esitettyjen toimenpide-ehdotusten tavoitteena oli tukea valmistautumista ohjelmakauteen 2007-2013 (Pöysti & Vasikainen 2006).

Raportin ensimmäisessä lauseessa todettiin suoraan ja yksiselitteisesti, että Suomen kansallinen rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmä on liian monimutkainen. Raportissa todettiin, että rakennerahastorahoituksen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta ei ollut saatavilla rahastojen hallintoon liittyvässä valtioneuvoston päätöksenteossa, valtion talousarviosta päätettäessä tai valtion tilinpäätöskertomuksessa oikeita ja riittäviä tietoja. Rahastovarojen hallinnon tuottavuuden, rahoituksen vaikuttavuuden ja hallintoviranomaisten asiakaspalvelun laadun parantamiseksi sekä yhteisön säädösten asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi olisi välttämätöntä yksinkertaistaa huomattavasti hallintoa.

Raportissa (Pöysti & Vasikainen 2006) linjattiin ohjelmakauden hallinto- ja valvontajärjestelmän tavoitteet seuraavasti:

Tavoitteena oli

- 1) lisätä rahoituksen vaikuttavuutta ja integraatiota kansallisten yhteiskuntapoliittisten strategioiden kanssa sekä sillä tavoin parantaa täydentävyysperiaatteen noudattamista.
- 2) yksinkertaistaa ja keventää rakennerahastojen kansallista hallintoa ja valvontaa sekä siten nostaa tuottavuutta
- 3) ohjata rahoitusta yhteiskunnallisesti ja alueellisesti merkittävälle hankkeille.
- 4) ohjata rahoitusta nykyistä suuremmille hankkeille ja selkeämpiin, ohjelmallisiin kokonaisuuksiin, jotka muodostuvat eri hallinnonaloilla tehtävistä osahankkeista.
- 5) varmistaa oikeiden ja riittävien tietojen antaminen rakennerahastorahoituksen ja sen kansallisen osarahoituksen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisista tuloksista
- 6) varmistaa yhteisön oikeuden hallinto- ja valvontajärjestelmälle asettamien, aikaisempaa tiukempien vaatimusten optimaalinen toteutuminen
- 7) parantaa hallinnon toiminnan ja asiakaspalvelun laatua

Tarkastelun tuloksena annettiin seuraavat suorat toimenpide-ehdotukset ohjelma-kaudelle 2007-2013:

1. Kansallisen yhteiskuntapolitiikan ja rakennerahastotoiminnan yhteyttä on parannettava kaikilla hallinnon tasoilla
2. Rakennerahastotoiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta on raportoitava oikeat ja riittävät tiedot
3. Rakennerahastojen rahoitus ja kansallinen valtion rahoitusosuus olisi valtion talousarviossa koottava kahdelle menomomentille
4. Valtioneuvoston tasolla ministeriöiden yhteistyö olisi perusteltua järjestää peruspalveluohjelmassa ja politiikkaohjelmissa kehitetyn mallin mukaisesti
5. Rakennerahastovarojen valtioneuvoston tason päätöksentekoa olisi yksinkertaistettava siten, että varojen myöntövaltuus osoitetaan talousarvion momenteilta suoraan alueille
6. Operatiiviset tehtävät on siirrettävä ministeriöistä alue- ja paikallishallintoon sekä palvelukeskuksiin
7. Kaikille ohjelmille olisi valtioneuvoston tasolla määriteltävä yksi ministeriö hallintoviranomaiseksi
8. Varmentavaksi viranomaiseksi tulee valtioneuvoston tasolla määrittellä sama ministeriö joka toimii hallintoviranomaisena
9. Osa hallintoviranomaisen ja varmentavan viranomaisen tehtävistä ja toiminnoista sopii delegoitaviksi
10. Kunta- ja palvelurakennemuutos on otettava taustatekijänä huomioon hallintomallin määrittelyssä
11. Varmentavan viranomaisten tehtävien hoito olisi järjestettävä palvelukeskuksmallin ja alueellisten viranomaisten valtakunnallisen erikoitumisen pohjalta
12. Hallintotehtävään kuuluva hanketarkastus olisi organisoitava TE-keskuksiin niiden osastorajat ylittäväksi keskuksen yhteiseksi toiminnoksi
13. Välittävien viranomaisten ja rahastotoimintaan osallistuvien muiden alueellisten toimijoiden vastuut on säädettävä nykyistä tarkemmin ja selkeämmin

14. EU-rahastojen hallinnon tietojärjestelmät olisi yhtenäistettävä
15. Rakenerahastojen tarkastusviranomaisen tehtävät olisi järjestettävä koamalla sisäinen tarkastus ministeriöiden yhteiseen sisäisen tarkastuksen palvelukeskukseen
16. EU:n kehitteillä oleva yhtenäinen sisäisen valvonnan viitekehys sekä yhtenäisen tarkastusjärjestelmän malli on otettava kansallisen rakenerahastojen valvontajärjestelmän perustaksi

Raportin mukaan ohjelmakaudella 2000-2006 Suomen kansallinen rakenerahastojen hallinnon laatu oli parantunut ensimmäiseen rahastokauteen verrattuna. Myönteisestä kehityksestä huolimatta hallintojärjestelmä on monessa eri yhteydessä todettu sekavaksi ja huonosti toimivaksi. Komission edustajat ovat useissa yhteyksissä huomauttaneet siitä, että Suomen rakenerahastojen hallintomalli on liian monimutkainen ja toimijoita on liian paljon. Ongelmatilanteissa keskustelu ajautuu helposti valta- ja vastuusuhteiden käsittelyyn ja varsinaiset ongelmat jäävät ratkaisematta. Suomessa oli runsaat 50 valtion aluetason viranomaista tekemässä päätöksiä EU-varojen käytöstä. Näiden välittävien viranomaisten määrää tuli vähentää. Ongelmat kumuloituivat lopullisille tuensaajille ja hankkeiden painopiste siirtyi hankkeen toteuttamisesta hallintobyrokratian läpiviemiseen. Lisäksi hankkeiden toteuttaminen siirtyi suurimmaksi osaksi julkishallinnon organisaatioille, koska yritykset eivät voi sitoa kassavarojaan niin pitkäksi aikaa kuin rakenerahastohankkeiden toteuttaminen edellyttää. Näitä ongelmia ei saisi enää siirtää uudelle ohjelmakaudelle.

Edelleen raportin mukaan valtioneuvoston aluepoliittisessa selonteossa oli todettu, että ohjelmien seurantajärjestelmä on osittain hajanainen koostuen eri hallinnonalojen ja maakuntien omista seurantajärjestelmistä. Vastaavasti valtiontilintarkastajien vuoden 2003 kertomuksessa todettiin, että rakenerahastotoiminnan seuranta varten oli useita seurantajärjestelmiä. Järjestelmien ongelmaksi koettiin, että ne eivät olleet yhteismitallisia, sillä eri hallinnonaloilla käytettiin samoista seurantailmiöistä erilaisia käsitteitä ja luokituksia. Seurantajärjestelmien moninaisuus johtaa siihen, etteivät tiedot ole keskenään tai valtion kirjanpidon ja virallisten tilastojen kanssa yhteismitallisia. Tiedot eivät tällöin myöskään täsmää keske-

nään, mikä aiheuttaa väärinkäsityksiä. Tuensaajien kannalta järjestelmien erilaisuus ja henkilöstön eriytyminen osaltaan johtaa siihen, ettei hallinto ja sen eri toimijat voi joustavasti palvella asiakkaiden tarpeiden mukaan vaan asiakas joutuu aina suunnistautumaan oikealle luukulle ja sille ominaiseen palveluketjuun. Järjestelmien hajanaisuus heikensi myös esimerkiksi TE –keskuksissa mahdollisuuksia käyttää henkilöstöä osastorajat ylittävällä tavalla tehokkaasti palvelutehtäviin ja siten heikentää tuottavuutta.

Raportin mukaan rahoitus- että maksatuspäätösten valmistelu oli ollut liian hidasta. Päätöksiä on jouduttu pahimmillaan odottamaan kaksikin vuotta hakemuksen jättämisen jälkeen. Eri rahoittajien ja viranomaisten rakennerahastotoimintaa koskevien säännösten tulkinnat ovat poikenneet toisistaan. Erityisesti tämä koski lääninhallitusten, TE - keskusten ja maakuntien liittojen rakennerahastotoimintaa koskevia säädösten tulkintoja. Hankkeiden maksatusten hitaus näkyi osaltaan myös valtion tilinpäätöksessä ja kirjanpidossa lyhytaikaisten saamisten merkittävänä kasvuna.

Valtiovarain controller –toiminnon havaintojen mukaan rakennerahastovarojen ja niiden kansallisen valtion rahoitusosuuden budjetointijärjestelmä sinänsä oli ollut toimiva. Ongelmana oli, että sitoumukset tehdään valtuusmenettelyssä ja hankkeiden etenemisestä vuoksi valtuuksia jää käyttämättä eivätkä maksatukset aina myöskään etene ennustetusti. Näitä ongelmia ei voitane kuitenkaan poistaa rakenteellisilla muutoksilla. Rakennerahastotoiminnan läpinäkyvyyden kannalta oli ongelmallista se, että toiminta hajautuu moniin pieniin kokonaisuuksiin eri hallinnonaloilla. Selkeyden ja läpinäkyvyyden kannalta olisi kuitenkin parempi ratkaisu se, että talousarviossa uudella rahastokaudella EU-rahoitusosuus ja kansallinen rahoitusosuus koottaisiin paremmin yhteen.

Lisäksi mainittiin, että esitetyn ehdotuksen rakenne vaatii ehdottomasta yhtenäisen tietojärjestelmän käyttöönottoa. Uuden yhtenäisen tietojärjestelmän toteuttamisessa piti lisäksi ottaa huomioon valtion IT -strategia. Rahastojen hallinnossa oli tuolloin käytössä monia erillisiä järjestelmiä. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) seurantajärjestelmänä toimi Fimos2000 seurantarekisteri. Tämän lisäksi

operatiivisia järjestelmiä olivat Tuki2000 yritystukien osalta sekä Iris opetushallinnon alalla ja Hantti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla vuoteen 2003 asti. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) seurantajärjestelmänä toimi ESRA-järjestelmä ja KTM, TM ja STM hallinnonaloilla operatiivisina järjestelminä Tepa-sovellus ja sen Internet versio Wepa sekä opetushallinnossa Iris-järjestelmä. Ohjelmakauden tarkastushavaintojen kautta valikoitiin joukosta kaksi operatiivista järjestelmää, joiden käyttöä ohjelmakaudelle 2007-2013 voitiin jatkaa mutta ei yhtään riittävän laadukasta seurantajärjestelmää.

Seurantajärjestelmäksi päädyttiin esittämään uutta järjestelmää, joka toteutettaisiin uudeksi yhteiseksi molempien rahastojen seurantajärjestelmäksi uudelle alkavalle ohjelmakaudelle. Järjestelmä nimettiin sittemmin Eura 2007 -järjestelmäksi. Operatiivisista järjestelmistä valikoituvat uudelle kaudelle kehitettäväksi Wepa-järjestelmä ja yritystukien Tuki2000 -järjestelmä. Wepasta päätettiin kehittää muutostöin Wepa 2007 -sovellus. Tästä Wepa 2007 Valtteri -järjestelmä valittiin molempien rahastojen talousarviovarojen varsinaiseksi operatiiviseksi hallintajärjestelmäksi kun Tepa-sovellus oli jo ohjelmakaudella 2000-2006 todettu erittäin luotettavaksi täyttäen varojen hallinnan tiukat vaatimukset. Virastojen itse toteuttamien hankkeiden toteutusaikaista hallinnointia varten toteutettiin Wepa 2007 Siiri -järjestelmä, joka sekin pohjautui Tepa-sovellukseen.

Tavoitetila uudelle ohjelmakaudelle oli siis varsin kova ja vaativa, suorastaan radikaalia yksinkertaistusta velvoittava. Ohjelmasisältöjen eli ohjelma-asiakirjojen valmistelu ja ohjelma-asiakirjojen hallinto-osat mukaan lukien valmisteltiin ja hyväksyttiin ennen pitkää komissiossa syyskuussa 2007 Euroopan aluekehitysrahaston osalta ja lokakuussa 2007 Euroopan Sosiaalirahaston osalta. Ohjelma-asiakirjojen valmistelu viivästyi huomattavasti, joka täten vaikutti koko ohjelmakauden käynnistymisen myöhästymiseen.

Sähköisten palvelujen osalta uuden seurantajärjestelmän ja operatiivisten liitännäisjärjestelmien kehitystyö viivästyi nimenomaan ohjelmakauden toimeenpanomallin ja ohjelma-asiakirjan sisällön viivästymisen myötä. Rakennerahastojen

tietojärjestelmiä ei voitu toteuttaa kun sisällöt ja prosessit olivat vielä avoimia. Piti ensin tietää mitä piti toteuttaa ennekuin toteutustyö voitiin aloittaa.

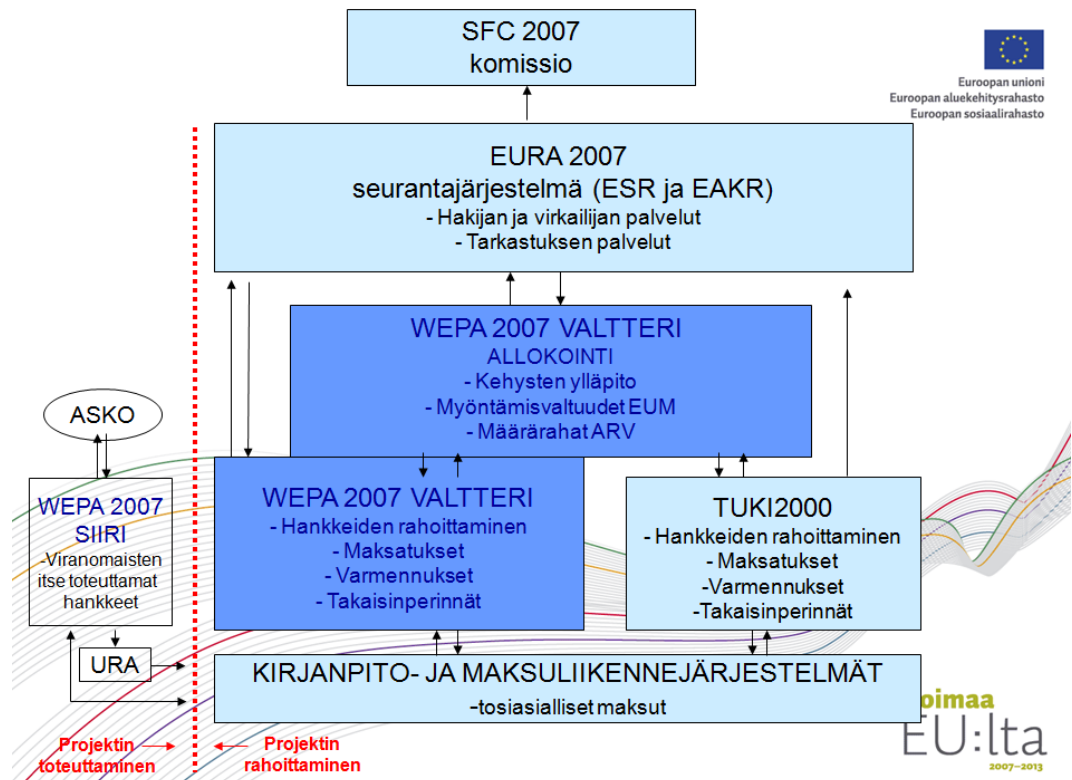
4.2 Nykytilan kuvaus

Nykyinen toimeenpanomalli on kuvattu ohjelma-asiakirjojen hallinto-osissa ja kansallisessa hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksissa⁴⁰. Hallintojärjestelmää ei ole tässä tutkimuksessa lähdetty perusteiltaan avaamaan sen laaja-alaisuuden takia vaan kuvaus keskittyy sen palveluprosesseihin ja sähköisiin palveluprosesseihin.

Sähköisillä palveluilla on nähty olevan ensiarvoisen tärkeä rooli prosessia ohjaavana, valvovana ja yhdenmukaistavana tekijänä ohjelmakaudesta etenkin ohjelmakaudesta 2007-2013 lukien. Tämä on juontanut niin kansallisen tarkastuksen kuin ennen muuta komission tarkastuksen tarkastushavainnoista, joiden mukaan kahden aiemman ohjelmakauden prosesseissa oli ollut liikaa manuaalisia vaiheita, liikaa virheen syntymisen mahdollisuuksia ja liikaa mahdollisuuksia vaarallisiin niin sanottuihin ei toivottaviin työyhdistelmiin.

Sähköisten palvelujen osalta hallinnon palvelut jakaantuvat projektihakijoiden ja toteuttajien palveluihin sekä viranomaispalveluihin ja julkiseen tietopalveluun. Suomen osalta molempien rahastojen seurantajärjestelmänä toimii Eura 2007 -järjestelmä, joka sisältää kaikki em. palvelut asiakasrajapintoineen. Lisäksi seurantajärjestelmään on kytketty erillinen operatiivinen projektien- ja talousarviovarojen hallintajärjestelmä Wepa 2007 sekä Tuki2000, joka on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kuviossa 21. on kuvattu rakennerahastojen järjestelmien kokonaisuutta.

⁴⁰ EAKR-ohjelmat: Etelä-Suomen-, Länsi-Suomen-, Itä-Suomen-, Pohjois-Suomen -ohjelmat sekä ESR-Manner-Suomen ohjelma (TEM 2010).



Kuvio 21. EU-rakennerahastojen tietojärjestelmät (Rantahalme 2009).

Rakennerahastojen hallinnoinnissa projektien toteuttajat ja hakijat käyttävät vain Eura 2007 -järjestelmää. Viranomaiset eli projektien rahoittaja- ja maksajaviranomaiset käyttävät sekä Eura, että Wepa 2007 Valteri järjestelmää. Operatiivinen järjestelmä avustaa virkailijoita rahoituksen ja maksatuksen hallinnassa. Myös talousvarojen allokointi tapahtuu operatiivisen järjestelmän avulla. Kaikki hakemus- ja päätösprosessit alkavat Euran asiakasrajapinnasta ja päättyvät Euran asiakasrajapintaan. Lisäksi rakennerahastojen hanketoteuttajille on oma järjestelmänsä muun muassa Wepa 2007 Siiri, siltä osin kuin rakennerahastohankkeita toteutetaan niissä viranomaisissa, joissa tukea myös myönnetään ja maksetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa hallintoviranomaisena ohjeita alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen EAKR-toimenpideohjelman ja Manner-Suomen ESR-toimenpideohjelman täytäntöönpanosta. Säädöspohja mukaan lukien hallintoviranomaisen ohjeet ja varojen käytön ehdot edellyttävät tietojärjestelmien käyttöä projektitoteuttajilta, hakijoilta ja viranomaisilta. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintotyö tapahtuu sähköisen asioinnin palveluja käyttäen monikanavaisesti niin, että viranomaisen viimekädessä vastaa tietojen tallentamisesta tietojärjestelmiin.

Sähköiset palvelut ja sähköinen asiointi rakennerahastopalveluissa perustuu siis tietojärjestelmäavusteiseen prosessiin, jossa tietojärjestelmän käyttäjät etenevät palveluprosessissa toimintaprosessin mukaisesti niin, että sähköiseen muotoon saadaan hallintojärjestelmän ja seurannan kannalta riittävät ja oikeat tiedot.

Sähköisten palvelujen prosessimallinnuksille olemassa olevien toimintaprosessien vaikeus on antanut omat haasteensa. Kuluvalle ohjelmakaudella 2007-2013 on jouduttu ensimmäistä kertaa yhteen sovittamaan toimintaprosessit poikkialuehallinnollisesti kaikille rakennerahastotoimijoille hyvin konkreettisella tavalla. Kun toimijoina on mukana yli 40 viranomaista valtiohallinnon ja kunnallishallinnon puolelta, voidaan olla hyvin tyytyväisiä, että palvelut on saatu toteutettua, yhteen sovitettua ja käynnistettyä annetussa ajassa. Tietojärjestelmiin mallinnetut prosessit ohjaavat toimijat tiukasti samaan toimintaprosessiin. Tämä ei silti tarkoita sitä, että rakennerahastojen hallinnointi olisi selkeämpää kuin ennen.

Rahastojen ohjelmasisältöjen toimeenpano ja ohjeistus ovat niin kattavasti poikkialuehallinnollisia ja poikkisäällöllisiä, että toimeenpanossa, valta- ja vastuukysymyksissä syntyy väistämättä ongelmia. EU säännösten kannalta tärkein tavoite on ei pelkästään vaikuttavuus ja ohjelma mukaisuus mutta myös kansallisten säädösten noudattaminen siltä osin kuin siihen ei ole muuta säädöspohjaa. Yhä tiukentuvat vaatimukset ja myös muotovaatimukset ovat väsyttäneet hankehallintoa ja se näkyy myös asiakasrajapinnassa sillä, että EU-rahoitus ei välttämättä myy. Ja vaikka myisikin, tuensaajat joutuvat koville yhtä lailla kuin hallinnossa työskentelevät virkailijatkin.

”Tämähän on, hyvät ihmiset, aivan kahelja hommaa.”

-elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen

(Rakennerahastojen uutiskirje 10/2010)

Rakennerahastojen uutiskirjeen 10/2010 mukaan rakennerahastotoimintaa pyörittään Suomessa yli 800 henkilötyövuodenvuoden resurssilla. Vaikka väkeä on paljon niin vaikuttaa siltä, että tietyissä saumakohtissa henkilöstöresursseja on liian vähän. Akuutisti tämä koskee maksatuspöytäkirjoja. Maksut laahaavat jäljessä. Han-

ketoimijat ovat joutuneet ottamaan ulkoista, kallista rahoitusta, kun maksut viranomaiselta ovat myöhässä. Rakenerahastohankkeiden läpimenoajat, hakemuksesta maksatukseen ovat olleet liian pitkiä. Tämä on vaikuttanut kehittämisaktiivisyyteen, ainakin joissakin osissa tätä laajaa kenttää. Suomi on kaiken kaikkiaan jäljessä EU-maiden keskimääräistä tahtia. Suomessa on ohjelmakauden jälkipuoliskon alettua sidottu kehiksestä noin 45 %, kun EU-maiden keskiarvo on 55 %. Maksut ovat nyt selvästi jäljessä viime ohjelmakauden vastaavasta tahdistista.

Jotta haasteisiin voidaan vastata, toimintaprosesseja ja niitä tukevia sähköisiä palveluita tulee kehittää ja parantaa niin paljon kuin reunaehdot suinkin sallivat. Nyt lähestyttäessä ohjelmakautta 2014-2020 on EU ja kansallisten IT-strategioiden ja kehittämisohjelmien mukanaan tuomien sähköistämissuunnitelmien ja sähköisten palvelujen yhdenmukaistamisen sekä voimakkaan kehittämisen ilmapiirin myötä parempia mahdollisuuksia kehittää palveluja yhä asiakaslähtöisempään suuntaan myös rakenerahastojen hallinnoinnissa. Perustavaa laatua olevat toimintaprosessiuudistukset ovat mahdollisia vain ohjelmakausittain mutta olemassa olevia prosesseja voidaan analysoida, arvioida ja parantaa tietyissä rajoissa myös ohjelmakauden kuluessa. Tärkeintä on kuitenkin saada muutostarpeita esille uuden ohjelmakauden valmistelua ajatellen.

On tehtävä rohkeita valintoja kansallisen toimeenpanomallin kehittämiseksi

-elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen,

Rakenerahastojen ajankohtaispäivät

16.11.2010

4.3 Kyselyn toteutus ja tulokset

Kysely lähetettiin lokakuussa 2010 yhteensä 515:lle virkailijalle koko julkishallinnossa. Kysely lähetettiin kaikille EU-rakenerahastojen rahoituksesta, maksatuksesta, allokoinnista ja seurannasta vastaavalle virkailijoille, joilla oli kyselyn lähettämishetkellä voimassa oleva asianomaiset käyttöroolit (maksaja, rahoittaja, virastopääkäyttävä) sisältävä käyttäjätunnus rakenerahastojen tietojärjestelmiin.

Kyselyyn annettiin vastausaikaa 12 arkipäivää eli hieman yli kaksi viikkoa. Kyselyyn vastaajille lähetettiin kaksi kertaa muistutusviesti kyselyyn vastaamisesta sillä perusteella, että kyselyyn ei vastaajan sähköpostiosoitteesta oltu rekisteröity saapunutta vastausta.

Vastauksia saatiin määräaikaan mennessä yhteensä 189 kappaletta. Tällöin vastausprosentiksi muotoutui 37% jota voidaan pitää annetussa ajassa varsin hyvänä tuloksena ja määrällisesti riittävän kattavana otoksena koko prosessitoimijoiden (vastaajien) osalta kun kutsu lähetettiin kaikille toimijoille Suomessa.

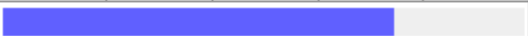

Kyselyssä käytettiin valtiovarainministeriön ohjeen VM 7a/2007 mukaista arviointimenetelmää, jota tulee käyttää ja jonka perusteella on esitetty myös johtopäätökset. Kysymyksissä on käytetty em. ohjeen mukaisia kysymyksiä kohdittain perustuen VM 7a/2007 ohjeen mukaisiin arvioinnin aihealueisiin, joita ovat käyttö, sisältö, johtaminen ja tuottaminen sekä hyödyt.

4.3.1 Taustatiedot

Kyselyn kysymyskohtaiset tulokset yleisiä taustatietoja koskevien kysymysten osalta olivat seuraavat:

1. Vastaajien sukupuolijakauma on esitetty taulukossa 1. Vastaajista yli 75 prosenttia oli naisia.

Sukupuoli

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Nainen	142	75,13%					
2.	Mies	47	24,87%					
	Yhteensä	189	100%					

Taulukko 1. Sukupuolijakauma

2. Vastaajien ikäjakauma on esitetty taulukossa 2. Vastaajat jakaantuvat tasaisesti työssäkävien ikäryhmiin. . Tämä on tutkimuksen luotettavuuden kannalta hyvä tulos.

Ikä

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	alle 30	5	2,65%					
2.	30-39	44	23,28%					
3.	40-49	71	37,57%					
4.	50-59	57	30,16%					
5.	yli 60	12	6,35%					
	Yhteensä	189	100%					

Taulukko 2. Ikäjakauma

3. Vastaajan organisaatiojakauma on esitetty taulukossa 3. Vastaajat edustavat tasaisesti sekä valtio- että kuntahallinnon edustajia. Tämä on tutkimuksen luotettavuuden kannalta hyvä tulos.

Organisaatio

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Valtion virasto (ministeriö, Ely-keskus, OPH, Liikennevirasto)	90	47,62%					
2.	Maakunnan liitto	99	52,38%					
	Yhteensä	189	100%					

Taulukko 3. Organisaatiojakauma

4. Rakennerahastojen työkokemusjakauma on esitetty taulukossa 4. Rakennerahastojen työkokemuksesta on yli 5 vuotta yli 58%:lla vastaajista. Tämä on tutkimuksen luotettavuuden kannalta hyvä tulos sillä rakennerahastojen pitkä työkokemus on eduksi arviointituloksen laatua ajatellen. Alle vuoden työkokemuksen omaavien virkailijoiden osuus on melko iso. Tämä kertoo rekrytointeista ja työvoiman tarpeen kasvusta.

Rakennerahastojen työkokemus vuosia

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Alle vuosi,	23	12,17%					
2.	1-2 vuotta	16	8,47%					
3.	2-5 vuotta	39	20,63%					
4.	5-10 vuotta	51	26,98%					
5.	yli 10 vuotta	60	31,75%					
	Yhteensä	189	100%					

Taulukko 4. Työkokemus vuosia

5. Rakennerahastojärjestelmien käytön tiheys on esitetty taulukossa 5. Eura ja Valtteri -järjestelmien käyttötiheys eroavat selvästi toisistaan. Tämä tarkoittaa sitä, että seurantajärjestelmää käytetään useammin kuin operatiivista järjestelmää, joka vaikuttaa arvioinnissa havaintojen painotukseen. Usein käytettävät prosessisuudet tulee priorisoida kehitystyössä.

Käytän RR tietojärjestelmiä

Eura 2007

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	päivittäin	93	49,47%					
2.	viikoittain	64	34,04%					
3.	kuukausittain	14	7,45%					
4.	harvemmin	15	7,98%					
5.	En käytä	2	1,06%					
	Yhteensä	188	100%					



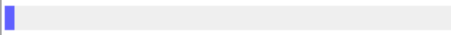
Wepa 2007 Valtteri

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	päivittäin	60	32,97%					
2.	viikoittain	47	25,82%					
3.	kuukausittain	32	17,58%					
4.	harvemmin	24	13,19%					
5.	En käytä	19	10,44%					
	Yhteensä	182	100%					

Taulukko 5. Käytön tiheys

6. Nykyisen ensisijaisen työroolin jakauma on esitetty taulukossa 6. Vastaajat jakautuvat tasaisesti sekä rahoittajiin, että maksajiin. Tämä on tutkimuksen luotettavuuden kannalta hyvä tulos. Ryhmän 3 käyttäjät ovat todellisuudessa vain marginaalinen ryhmä käyttäjistä.



Nykyinen ensijainen työrooli (tehtävänkuva) Seuraavat kysymykset ohjautuvat valitun roolin perusteella. Valinta ohjaa mitä prosesseja pääset arvioimaan. Valitse 'virastopääkäyttäjä' vain jos työkuvasi ei sisällä em. operatiivista roolia.

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. RAHOITTAJA (virastopääkäyttäjä- rahoittaja, rahoittaja)	95	50,26%					
2. MAKSAJA (virastopääkäyttäjä- maksaja, maksaja)	90	47,62%					
3. Ainoastaan käyttäjien hallinta, allokointien vastaanotto virastopääkäyttäjänä	4	2,12%					
Yhteensä	189	100%					

Taulukko 6. Työrooli

7. Osallistuminen virastopääkäyttäjäkoulutuksiin on esitetty taulukossa 7. Vastajista yli 60 % ei ole osallistunut koulutuksiin. Tämä saattaa heikentää analysoitavan aineiston laatua sillä koulutuksen saanti on edellytys prosessissa työskentelemiselle. Tästä huolimatta tutkimuksen luotettavuuden kannalta hyvä tulos.

Olen osallistunut TEM:n järjestämiin virastopääkäyttäjäkoulutuksiin

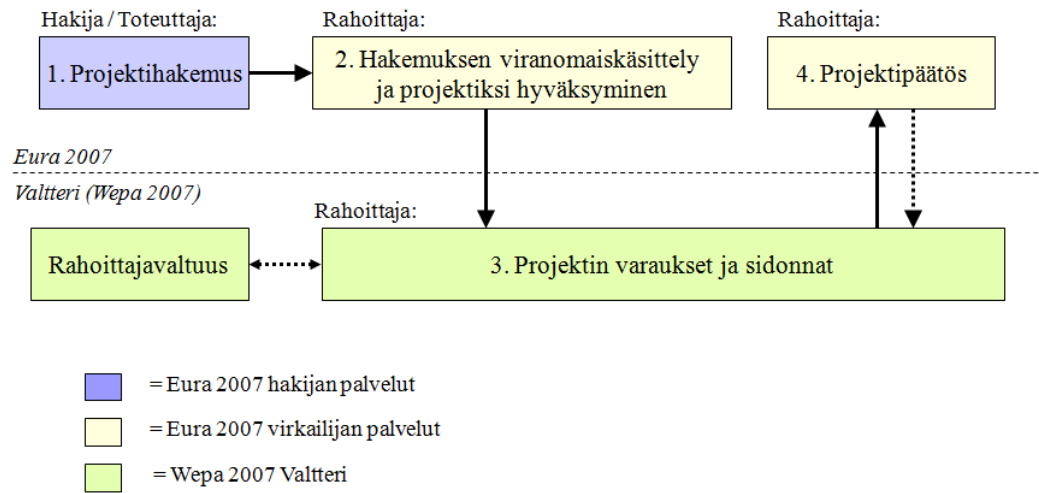
Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Kyllä	75	39,68%					
2. En	114	60,32%					
Yhteensä	189	100%					

Taulukko 7. Virastopääkäyttäjäkoulutuksiin osallistuminen

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että vastaajien antamat kaikki taustatiedot 1-7 tukevat ja luovat pohjan laadukkaalle arvioitavalle aineistolle.

4.3.2 Projektihakemusten käsittely

Projektihakemus- ja rahoitusprosessin prosessin kulku voidaan lyhyesti esittää kuvion 22. mukaisesti.



Kuvio 22. Projektihakemus- ja rahoituspäätösprosessi (Rantahalme 2009)

Kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukossa 8. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 8. Eura 2007 projektihakemuksen käsittely

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,90)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,22)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,43)							100 %
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,37)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,18)							100 %
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,35)							100 %
Palvelun rakenne on jäsenelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,47)							100 %

Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,49)		100 %
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,38)		100 %
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,51)		100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,52)		100 %
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,49)		100 %
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,56)		100 %
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,44)		100 %
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,57)		100 %
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,71)		100 %
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,81)		100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,52)		100 %
Yhteensä	6 % 46 % 32 % 8 % 2 % 5 %	

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että palveluprosessiin luotetaan, se on selkeä ja ehkäisee virheitä. Siitä on myös kokonaisvaltaista hyötyä ja erityisesti siitä on hyötyä virkailijalle omien tehtävien hoidossa. Ongelmina voidaan nähdä, että palveluprosessi ei ole kovin nopea ja tehokas eikä toisaalta ehkäise tai auta korjaamaan virheitä tarpeeksi hyvin.

Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella voidaan todeta, että palvelu on sähköisen asioinnin kannalta toimiva. Sen tulisi edistää toimintaprosessia havainnollisesti enemmän niin, että käyttäjää ohjataan seuraaviin toiminteisiin havainnollisesti ja johdattelevasti. Näin virheitä ja peruuttamattomia tallennuksia tapahtuisi vähemmän. Tekniseen nopeuteen tulisi kiinnittää huomioita. Sähköistä allekirjoitusmahdollisuutta toivotaan.

4.3.3 Projekti- ja rahoituspäätösten valmistelu

Kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukossa 9. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 9. Projekti- ja rahoituspäätösten valmistelu Eura 2007

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,85)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,40)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,47)							100 %
Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävää (avg: 3,48)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,29)							100 %
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,40)							100 %
Palvelun rakenne on jäsennetty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,48)							100 %
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,50)							100 %
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,42)							100 %
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,52)							100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,53)							100 %
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,51)							100 %
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,45)							100 %
Palvelu helpottaa työsken-							100 %

telyä (avg: 3,47)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,49)							100 %
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,66)							100 %
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,72)							100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,55)							100 %
Yhteensä	5 %	46 %	30 %	7 %	1 %	11 %	

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että palveluprosessi tuntuu hyvin turvalliselta ja luotettavalta ja siitä on hyötyä virkailijoiden tehtävien hoidossa. Ongelmia on nopeudessa ja virheiden ehkäisyssä. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella päätöksentejä haluttaisiin enemmän dynaamiseksi sekä muokattavammiksi. Kokonaisuus on looginen ja toimiva.

Wepa 2007 osalta kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenvedo on esitetty taulukossa 10. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 10. Projekti- ja rahoituspäätösten valmistelu Wepa 2007 Valteri

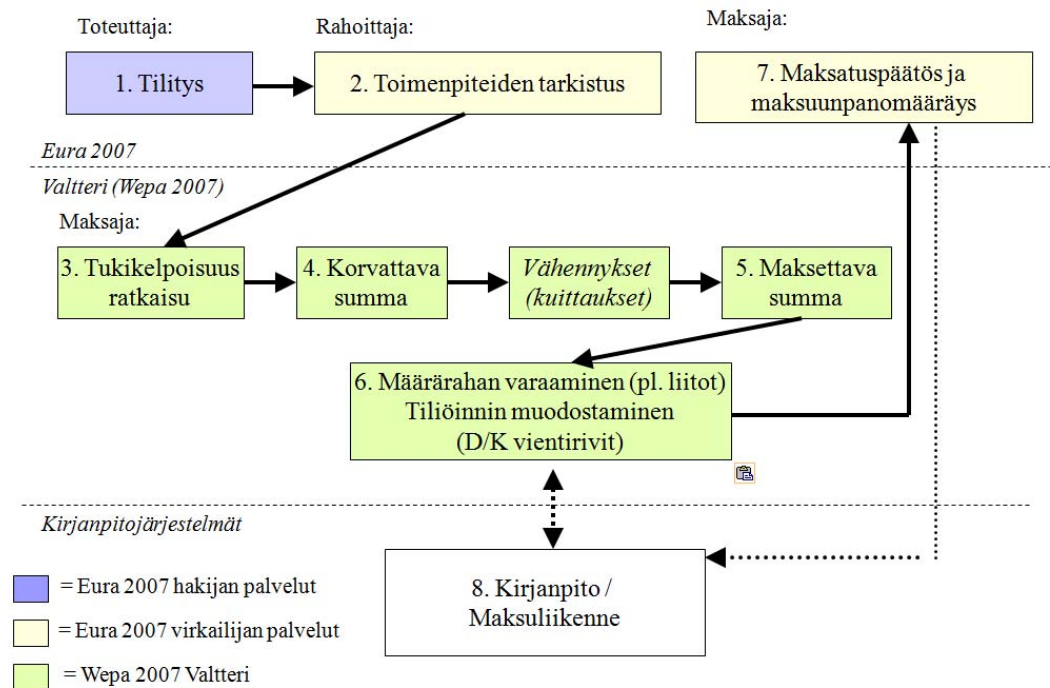
							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,57)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,32)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,00)							100 %
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 2,99)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,29)							100 %
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnälli-							100 %

sesti että saavutettavasti (avg: 3,00)							
Palvelun rakenne on jäsen- nelty tarkoituksenmukai- sesti (avg: 3,10)							100 %
Palvelujen sisältö on pro- sessin osalta kattava (avg: 3,55)							100 %
Palvelu tehostaa tätä pro- sessia (avg: 3,48)							100 %
Toiminteet ohjaavat käyttä- jää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,09)							100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,30)							100 %
Sisältö on riittävää, luotet- tavaa ja ajantasaista (avg: 3,35)							100 %
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,39)							100 %
Palvelu helpottaa työsken- telyä (avg: 3,49)							100 %
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,36)							100 %
Palvelusta on hyötyä orga- nisaatiolleni (avg: 3,51)							100 %
Palvelusta on hyötyä minul- le tehtävieni hoidossa (avg: 3,64)							100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työ- prosesseja (avg: 3,42)							100 %
Yhteensä	5 %	29 %	26 %	11 %	2 %	27 %	

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että palveluprosessi tuntuu hyvin turvalliselta, luotettavalta ja kattavalta. Se ehkäisee virheitä ja on hyödyllinen. Siitä on hyötyä virkailijoiden omien tehtävien hoidossa. Ongelmia on palveluprosessin selkeydessä ja rakenteessa sekä jäsentelyssä. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella prosessissa etenemistä tulisi parantaa ja saada havainnollisemmaksi. Kokonaisuus on toimiva muttei kovin looginen.

4.3.4 Maksatushakemusten ja -päätösten valmistelu

Maksatushakemusten ja -päätösten valmistelu voidaan esittää lyhyesti kuvion 23. mukaisesti.



Kuvio 23. Maksatushakemus- ja päätösprosessi (Rantahalme 2009).

Kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukossa 11. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 11.. Maksatushakemusten ja -päätösten valmistelu Eura 2007

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 4,03)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,52)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,59)							100 %
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,65)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee,							100 %

sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,40)								
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,46)		100 %						
Palvelun rakenne on jäsenelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,61)		100 %						
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,59)		100 %						
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,60)		100 %						
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,59)		100 %						
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,70)		100 %						
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,71)		100 %						
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,61)		100 %						
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,66)		100 %						
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,65)		100 %						
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,77)		100 %						
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,81)		100 %						
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,72)		100 %						
Yhteensä			8 %	44 %	26 %	4 %	1 %	17 %

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että palveluprosessi on turvallinen ja luotettava ja hyödyllinen. Se myös tukee ja ohjaa työprosessia. Ongelmana on nopeus ja sähköistämisen vähäinen lisäarvo palveluprosessille. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella palveluprosessi Eurassa on hyvin onnistunut ja looginen.

Wepa 2007 osalta kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukossa 12. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 12. Maksatushakemusten ja -päätösten valmistelu Wepa 2007 Valtteri

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 4,07)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,35)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,45)							100 %
Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,54)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,56)							100 %
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,52)							100 %
Palvelun rakenne on jäsenelmy tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,52)							100 %
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,63)							100 %
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,66)							100 %
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,58)							100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,70)							100 %
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,69)							100 %
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,65)							100 %

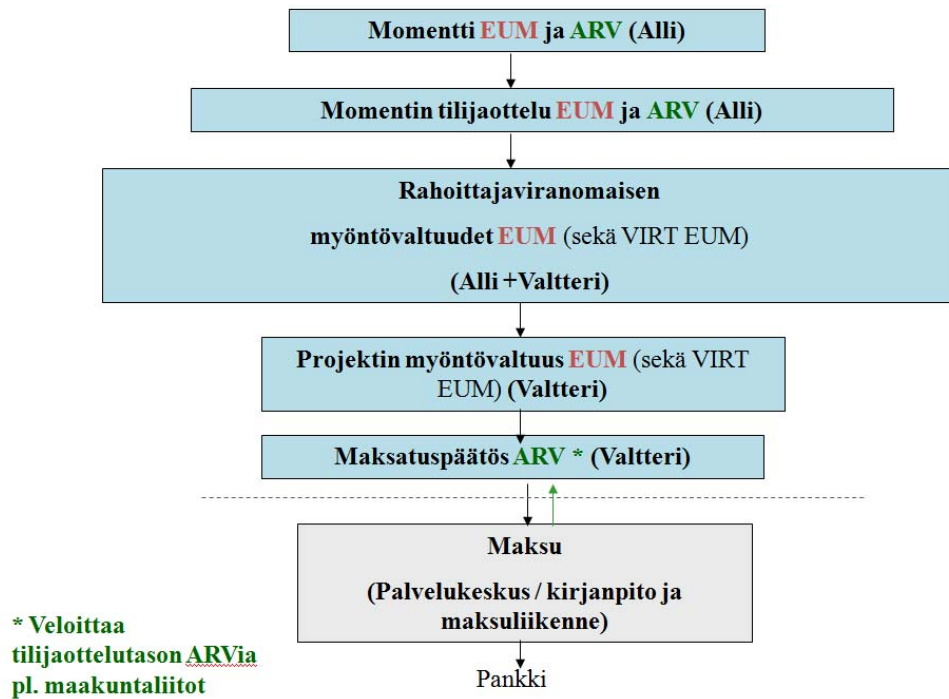
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,72)							100 %
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,65)							100 %
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,82)							100 %
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,84)							100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,77)							100 %
Yhteensä	6 %	30 %	19 %	3 %	0 %	41 %	

En osaa sanoa -vastausten lukumäärä on hyvin suuri. Tämä selittyy sillä, että kyselyn teknisen toteutuksen vuoksi myös rahoittajat joutuivat vastaamaan myös maksatusta koskeviin kysymyksiin, jossa heitä oli ohjeistettu valitsemaan ei osaa sanoa -kohta. Tämä ei vääristä kuitenkaan tuloksen reliabiliteettia.

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta palveluprosessia pidetään luotettavana ja turvallisen. Se tukee, ohjaa ja tehostaa työprosessia oikealla tavalla. Palveluprosessi koetaan hyvin hyödylliseksi. Ongelmia on nopeudessa. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella prosessia hidastaa tekninen nopeus mutta muutoin palveluprosessi on hyvin looginen ja toimiva ja sen sähköistämällä on saatu haluttu lisäarvo.

4.3.5 Varojen allokointi, hallinta ja seuranta

Varojen allokointi, hallinta ja seuranta voidaan esittää tiivistetysti kuvion 24. avulla.



Kuvio 24. Varojen hallinnan prosessi (Rantahalme 2009).

Kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukossa 13. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 13. Varojen allokointi, hallinta ja seuranta Eura 2007

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,79)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,54)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,41)							100 %
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,42)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,36)							100 %
Palvelun rakenne ja ilme on							100 %

toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,41)							
Palvelun rakenne on jäsennellyt tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,43)							100 %
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,43)							100 %
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,48)							100 %
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,40)							100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,48)							100 %
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,51)							100 %
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,55)							100 %
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,59)							100 %
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,55)							100 %
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,63)							100 %
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,65)							100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,58)							100 %
Yhteensä	4 %	28 %	21 %	4 %	1 %	41 %	

En osaa sanoa -vastausten lukumäärä on hyvin suuri. Tämä selittyy sillä, että kyselyn teknisen toteutuksen vuoksi myös maksajat joutuivat vastaamaan myös rahoittajia koskeviin kysymyksiin, jossa heitä oli ohjeistettu valitsemaan ei osaa sanoa -kohta. Lisäksi osa toimijoista ei varsinaisesti osallistu tähän prosessiin. Tämä ei vääristä kuitenkaan tuloksen validiteettia.

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että palveluprosessia pidetään luotettavana ja turvallisenä sekä hyödyllisenä. Ongelmia on vähän. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella ilmeni, että edelleen varojen seurannassa on seurantarpeita, joita ei nykyinen palvelumalli tyydytä. Seurantarpeet liittyvät

maakuntakohtaisiin horisontaaliseen ja hallinnonala- ja sektorikohtaiseen seurantaan.

Wepa 2007 osalta kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukossa 14. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 14. Varojen allokointi, hallinta ja seuranta Wepa 2007 Valteri

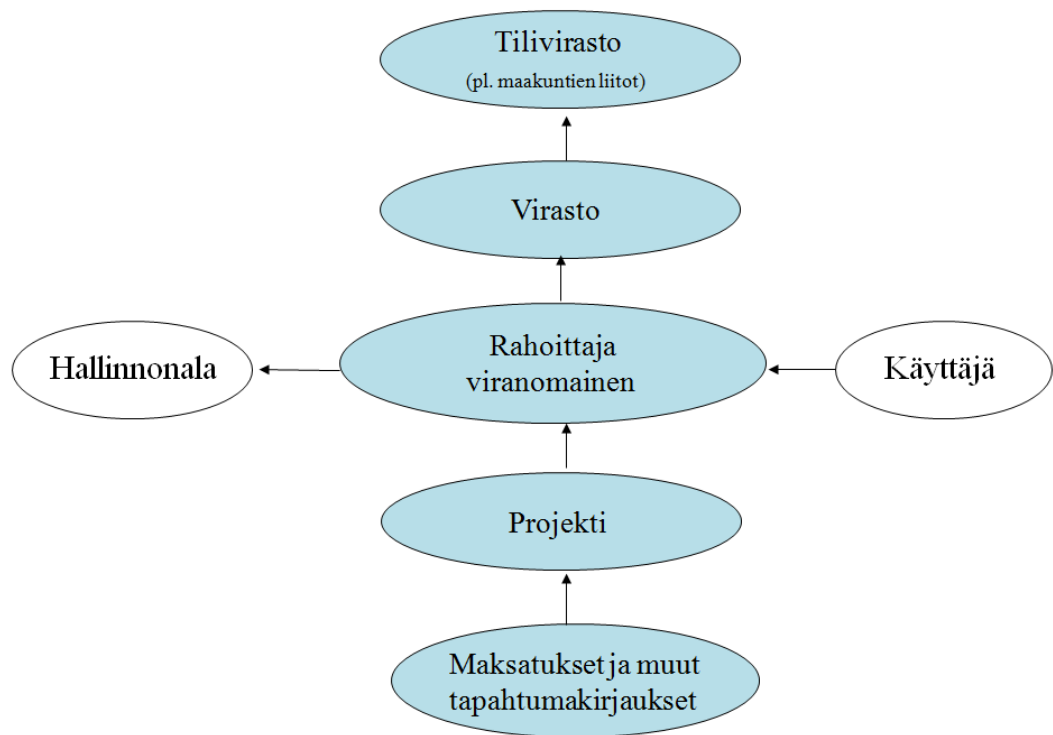
							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,78)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,52)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,32)							100 %
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,37)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,45)							100 %
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,35)							100 %
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,44)							100 %
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,52)							100 %
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,62)							100 %
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,41)							100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,58)							100 %
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,56)							100 %

Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,60)							100 %
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,67)							100 %
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,62)							100 %
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,67)							100 %
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,74)							100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,62)							100 %
Yhteensä	5 %	27 %	20 %	4 %	1 %	42 %	

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että palveluprosessi koetaan turvallisenä ja luotettavana ja myös nopeana ja tehokkaana. Se on myös työskentelyä helpottava, sisällöltään kattava ja työtä helpottava. Ongelmia on vähän. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella kaikkia seurantarpeita ei ole olemassa. Tarpeet liittyvät maakuntatasoisiin horisontaalisiin kehyksiin eli maakunnan yhteistyöasiakirjojen taulukkojen mukaisen toteuman seurantaan.

4.3.6 Raportoinnin muodostaminen

Raportointiprosessin perusrakenne voidaan esittää kuvion 25. mukaisesti



Kuvio 25. Raportointiprosessin perusrakenne (Rantahalme 2009).

Kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukossa 15. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 15. Raportoinnin muodostaminen Eura 2007

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,74)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,46)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,21)							100 %
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,25)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,36)							100 %



Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,25)							100 %
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,27)							100 %
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,28)							100 %
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,43)							100 %
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,42)							100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,44)							100 %
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,45)							100 %
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,38)							100 %
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,52)							100 %
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,48)							100 %
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,69)							100 %
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,67)							100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,55)							100 %
Yhteensä	5 %	31 %	27 %	8 %	1 %	28 %	

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että raportointiprosessi on hyvin toimiva, luotettava ja hyödyllinen. Ongelma on sisällön kattavuus tai se, ettei oikean tiedon äärelle löydetä parhaalla mahdollisella tavalla. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella raportointia tulisi keskittää ja yhdistellä niin, että prosessit tukisivat toisiaan paremmin. Järjestelmän valmiiden raporttipohjien ulkoasua tulisi kehittää selkeämmäksi.

Wepa 2007 osalta kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenvedo on esitetty taulukossa 16. Lisäksi kyselyssä oli avoimia kysymyksiä liittyen johtamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 16. Raportoinnin muodostaminen Wepa 2007 Valteri

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,74)							100 %
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,34)							100 %
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,19)							100 %
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,26)							100 %
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,43)							100 %
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,18)							100 %
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,26)							100 %
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,32)							100 %
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,41)							100 %
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,36)							100 %
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,50)							100 %
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,41)							100 %
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,48)							100 %
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,61)							100 %
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,53)							100 %
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,69)							100 %

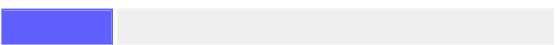
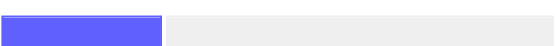
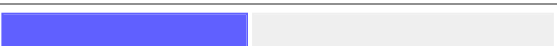
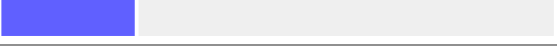
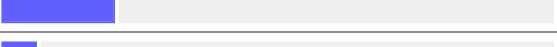
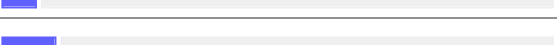




Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,69)							100 %
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,56)							100 %
Yhteensä	5 %	26 %	23 %	7 %	1 %	39 %	

Yhteenvedon ja tulosten perusteella voidaan todeta, että palveluprosessia pidetään luotettavana ja sen käyttö tuntuu turvalliselta ja se helpottaa työntekoa. Lisäksi se on hyödyllinen ja tukee työprosessia ja ehkäisee virheitä. Ongelmia ei juuri ole. Kehittämisen ja johtamisen havaintojen perusteella havaittiin, että raportointiprosessia tulee tarkastella Euran kanssa päällekkäisyyksien karsimiseksi.

4.3.7 Hallintomalli

Hallintomallin muutokset vaikuttavat olennaisesti palveluprosessien kehittämisen reunaehtoihin. Kyselyn perusteella saatujen vastausten yhteenveto on esitetty taulukoissa 17. ja 18.

Taulukko 17. Mitkä ovat mielestäsi nykyisen hallintomallin suurimmat ongelmat? (valitse mielestäsi keskeisimmät syyt)

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	välittävien elinten suuri määrä	37	20,33%					
2.	suuri ohjelmien sisällöllinen kirjo	53	29,12%					
3.	epäselvä ohjeistus	82	45,05%					
4.	ohjeistuksen puute	44	24,18%					
5.	epäselvät prosessit	38	20,88%					
6.	manuaaliset prosessit	12	6,59%					
7.	tietojärjestelmien liika kattavuus	18	9,89%					
8.	tietojärjestelmien teknisen käytön vaikeus	24	13,19%					
9.	tehtävien eriyttämisvaatimukset	68	37,36%					
10.	Jokin muu, mikä	35	19,23%					

Yhteensä		
----------	--	--

Yhteenvedon perusteella hallintomallin suurin ongelma on ohjeistuksen puute. Tarkemmin analysoituna voidaan havaita sen tarkoittavan nimenomaan sisällöllistä ohjeistusta, ei niinkään tietojärjestelmiin liittyvää ohjeistusta. Toiseksi suureksi ongelmaksi koetaan tehtävien eriyttämisestä (rahoittaminen ja maksaminen) johtuvat ongelmat, jotka kärjistyvät etenkin niukkoihin henkilöresursseihin ja toisaalta myös heikentävät prosessien kokonaisymmärrystä.

Taulukko 18. Minkälaisia muutoksia hallintojärjestelmään toivoisit ohjelmakaudelle 2014-2020?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. vähemmän välittäviä elimiä	35	20,83%					
2. rajatumpaa tai kohdennetumpaa ohjelmasisältöä	56	33,33%					
3. keskitetympää sisällöllistä työnjakoa viranomaisittain	53	31,55%					
4. keskitetympää hallinnollista työnjakoa viranomaisittain	57	33,93%					
5. täysin sähköisiä palveluprosesseja	39	23,21%					
6. sähköistä allekirjoitus- ja asiointimahdollisuutta hakijoille ja toteuttajille	84	50,00%					
7. kaikki sähköiset allekirjoitus- ja asiointimahdollisuudet	57	33,93%					
8. Jokin muu, mikä	16	9,52%					

Yhteenvedon perusteella hallintomalliin toivottaisiin eniten muutoksia toivotaan sähköisen asioinnin ja sähköiseen allekirjoitusmahdollisuuteen. Hakijoiden ja toteuttajien toivotaan pystyvän toimimaan monikanavaisesti niin paperi- kuin sähköisen asioinnin avulla mukaan lukien sähköinen allekirjoitusmahdollisuus. Lisäksi toivotaan rajatumpaa ja kohdennetumpaa sisällöllistä ohjelmasisältöä ja keskitetympää hallinnollista jakoa viranomaisittain.

4.3.8 Arvioinnin yhteenveto

Yhdistämällä pääprosessien arvioinnin tulokset perinteiseen SWOT -nelikenttä analyysiin voidaan nähdä selkeimmin pääprosessien vahvuudet, heikkoudet sekä mahdollisuudet ja uhat. Tämä ei kuitenkaan sähköisten palveluprosessien proaktiivisessa tulevaisuuteen suuntaavassa kehitystyössä aivan riitä. Tästä syystä analyysissä on hyödynnetty niin kutsuttua laadukasta SWOT analyysia, joka on tulevaisuussuuntautunut SWOT (Meristö, T. & Molarius R. 2007, 10).

Tulokset on saatu kun prosessikohtaisten vastausten hajonnasta nostettiin esille kunkin prosessiarvioinnin mukaiset tulokset samaan nelikenttään. Lisäksi arvioitiin yhdistettiin kyselyn perusteella hallintomallin muutoksen tarjoamat uhat ja mahdollisuudet eli toteutettiin niin kutsuttu laadukas SWOT.

Vahvuudet (Strength = S):

Tutkimustulosten perusteella voidaan sisäisiksi vahvuuksiksi nähdä prosessin selkeästi luotettavampi ja turvallisempi hallinta sen sähköistämisen kautta. Prosessit ovat sähköisten palveluiden kautta nyt yhteisiä poikkihallinnollisesti läpi ei pelkästään valtiohallinnon vaan läpi koko julkishallinnon. Prosessien hallinnassa prosessipoikkeavuudet ovat vähiten lisäarvoa mutta eniten riskejä tuovia tekijöitä. Lisäksi vahvuutena voidaan todeta, että vastausten perusteella nykyisen ohjelma-kauden 2007-2013 sähköisillä palveluilla on erittäin hyvät lähtökohdat ja perusta tuottaa jatkossakin prosessia enemmän ohjaavia ja käyttäjiä johdattelevia asiointipolkuja. Vahvuudet liittyvät ennen muuta tietojärjestelmäavusteisuuteen, virheiden minimointiin ja niin sanottuun 'kerralla oikein' -periaatteeseen. Lisäksi avointen vastausten palautteen perusteella tietojärjestelmien luotettavuutta parantaa erittäin hyvin toimiva asiantunteva käyttäjäneuvonta. Prosessissa työskentelevät saavat apua nopeasti ja voivat välttyä tarpeettomilta virheiltä. Tietojärjestelmäkonaisuus luo selkärangan hallinnon toiminnalle, seurannalle ja raportoinnille.

Heikkoudet (Weaknesses= W):

Sisäiset heikkoudet ovat tutkimustulosten perusteella erittäin selvästi kytkeytyneet laajaan ohjelmasisältöön ja sitä kautta suureen ohjeistuksen määrään ja ohjeistuksen tarpeeseen ja etenkin epäselvään ohjeistukseen. Hallintoviranomainen vastaa rakennerahastotoimijoiden ohjeistuksesta niiltä osin, kuin tarvitaan erillisohjeistusta olemassa olevan kansallisen ja EY säädöspohjan lisäksi. Heikkoutena sähköisten palveluprosessien kannalta on, että väärä tai puutteellinen ohjeistus ohjaa, ei pelkästään prosessin asiakkaita, vaan myös prosessin kehittäjiä toimimaan ohjeistuksen nojalla väärin tai ristiriitaisesti. Tämä on nähtävä prosessikehityksen kannalta ehdottomana heikkoutena.

Mahdollisuudet (Opportunities= O):

Tulosten perusteella voidaan nähdä, että mahdollisuuksia on yhteisen tahtotilan kautta kehittää keskitetympi, selkeämpi, joustavampi ja asiakaslähtöisempi palveluprosessi, jossa voidaan huomioida sähköisen asioinnin kannalta tärkeät asiakkaalle lisäarvoa tuottavat kokonaisuudet mukaan lukien sähköinen allekirjoitus. Ulkoisen toimintaympäristön kannalta tulevaisuuden mahdollisuudet eivät näytä kovin realistisilta koska tulosten mukaan olisi epätodennäköistä, että toimintakentän toimijoiden määrää vähennettäisiin. Vähentäminen olisi ehdottoman pakollista palveluprosessien laadun ja asiakaslähtöisyyden parantamiselle. Hyvää on se, että ohjelmakauden vaihtuessa ja yhteisen tahtotilan mahdollistamana voidaan sisällöllisen ohjelmatyön oikeanlaisen rajauksen kautta päästä pienempiin, kohdentumpiin ohjelmasisältöihin ja sitä kautta päästä supistamaan toimijoiden määrää, ohjeistuksen tarvetta ja tällä tavalla vähentää epäselvästä tai puutteellisesti ohjastusta hallinnoinnista syntyviä virheitä.

Uhat (Threats= T):

Uhat ovat tulosten perusteella vahvasti kytköksissä muutoksen tapahtumiseen tai sen välttämättömyyteen ohjelmakauden vaihtuessa. Uhkana on, että toimijoita ja asiakkaita kohtaan luodaan hankeväsymystä niin, että rahoitus menettää asiakas-

lähtöisyyden kautta koko kilpailukykyä. Toisaalta prosessissa virheiden korjaamisen vaikeus ja virheiden seurattavuuden ongelmat voivat johtaa pahimmillaan komission takaisinperintään tai tuen leikkaukseen. Tämä olisi kansantaloudellisesti erittäin vaarallista. Myös tehtävien eriyttämisen tuoma näköalattomuus ja kokonaisprosessin hahmottumisen puute johtavat huonoon viranomaistyöskentelyyn. Jos hallinnoinnissa ei saavuteta sisällöllisestä instrumenttien supistamisesta tai nykyisen hallinto- ja valvontajärjestelmän toimijoiden karsimisesta saatavia hyötyjä, on varsin mahdollista, että sähköisiä palveluprosesseja ei voidaan koota hallitusti esimerkiksi yhteen tietojärjestelmään. Uhkana on, että jos tulevaisuudessa toimintatapa ja hallintomalli säilyvät sisältöineen samanlaisena, mikään ei muutu, EU rahoitus menettää vetovoimansa ja Suomi menettää jäsenmaana sille myönnettyä tukiosuutta. Kansallisesti sähköisiä palveluja ei myöskään EU rakennerahastojen hallinnoinnissa voida kehittää sille tasolle kuin julkisten sähköisten palveluiden strategioiden ja kehittämisohjelmien tavoitteet velvoittavat.

4.4 Tutkimustuloksen loppupäätelmät

Tutkimuksen tavoite oli saada vastaus kysymykseen, onko rakennerahastojen sähköisiä palveluita kyetty kehittämään parhaalla mahdollisella tavalla ja miten niitä tulisi jatkossa kehittää?

Tutkimustulosten perusteella voidaan sanoa, että sähköisten palveluprosessien osalta on pääsääntöisesti päästy niin hyvään tulokseen kuin se toimintaympäristön ja toimintaprosessit huomioon ottaen on ollut mahdollista tähän saakka. Palveluun luotetaan yleisesti ja ne katsotaan erittäin hyödylliseksi oman organisaation osalta ja etenkin omaa työskentelyä ajatellen. Vastausten perusteella voidaan todeta, että palveluita on kyetty kehittämään parhaalla mahdollisella tavalla kun arvioidaan onnistumista tulosten perusteella liittyen hyötynäkökulmiin. Arvioinnissa näitä olivat palvelun käyttöön, sisältöön, johtamiseen ja tuottamiseen liittyvät näkökulmat.

Sähköisten palveluiden osalta havaitut ongelmat liittyvät pääsääntöisesti raportoinnin kehittämiseen sekä ohjelmakauden myöhästyneeseen käynnistymiseen. Toteutustyö päästiin aloittamaan vasta myöhästyneen sisältö- ja hallintomallin toimintoprosessien reunaehtojen sopimisen jälkeen kun tiedettiin minkälaisia hallintojärjestelmän elementtejä ja toisaalta ohjelmakauden reunaehtoja palveluprosessin oli täytettävä. Toisaalta kritiikkiä tuli myös tehtävien tiukasta järjestelmäavusteisesta eriyttämisestä kun maksajaviranomaisten ja rahoittajaviranomaisten työprosessit ovat erillään omilla käyttörooleillaan. Tämä on kuitenkin ollut hallintojärjestelmän vaatimus eikä sähköisen palveluprosessin kehittämisen tulos, joten tässä merkityksessä tulos voidaan katsoa positiiviseksi tavoitetilan saavuttamisen kannalta.

EU-rakennerahastojen sähköisten palveluprosessien kehittämishaasteiden tavoitteista on hallintomallin näkökulmasta selvitty syksyyn 2010 mennessä tyydyttävästi. Huomionarvoista on se, että valtiovarain controllerin hallintomalliin liittyvistä toimenpide-ehdotuksista ei olla kyetty toteuttamaan kuin muutama seikka. Käytännössä vain siirtyminen niin sanottuun yhden momentin malliin ja toisaalta viranomaistoimijoiden määrää on vähennetty hieman ALKU-uudistuksen johdosta. Lisäksi on pystytty siirtymään yhteen rahastojen yhteiseen seurantajärjestelmään. Kehitettävää toiminteita on vielä tekeillä ja palveluprosesseista osa on vielä työn alla. Palvelut on toteutettu pääsääntöisesti ajallaan ja asiakaslähtöisesti sekä kattavasti. Tulosten perusteella voidaan todeta, että toiminteiden vaiheittainen käyttöönotto ei ole merkittävästi haitannut toimeenpanon aloitusta eikä sen toteutusta vaan palvelut ovat vuoden 2010 loppupuolelle mennessä kattavat kun ohjelmakauden toimeenpano on suurimmillaan. Lisäksi on saatu toteutettua yksi yhtenäinen molempien yhteinen seurantajärjestelmä aivan valtionvarain controller ohjelmakauden 2007-2013 toimenpide-ehdotuksen mukaisesti.

Toteutetut palvelut toteuttavat hyvin julkishallinnon sähköisten palveluiden strategioiden ja kehittämisohjelmien tavoitteita niin, että tuotetut palvelut ovat tässä mittakaavassa ensimmäisiä toteutettuja sähköisen asioinnin palveluprosesseja, joita on julkishallinnossa poikkihallinnollisesti Suomessa toteutettu. Palvelut toteuttavat jo nyt esimerkiksi valtiohallinnon IT-strategiaa poikkihallinnollisena

asiakaslähtöisenä järjestelmäkokonaisuutena sillä poikkeuksella, että se ei ole vielä kyennyt täysin vastaamaan muun muassa yhteentoimivuutta koskeviin vaatimuksiin, joka on seuraava askel. Toisaalta, koskettaen koko valtionhallintoa ja kuntahallintoa, rakennerahastojen laajassa ja poikkihallinnollisessa tietojärjestelmätyössä on kuitenkin saatu hyvää kokemusta rakennerahastojärjestelmien yhteentoimivuuden sovittamisesta käytäntöön. Tätä voidaan pitää merkittävänä saavutuksena ottaen huomioon palveluprosessien kattavuuden aina varojen allokoinnista, asiakkaan projektihakemuksista yksittäisen maksutapahtuman taloushallintoprosesseihin, reskontraan ja edelleen kirjanpidon tapahtumiin sekä maksuliikenteeseen asti. Palvelut ovat myös hyvin avoimia ja saavutettavia asiakaskunnalle, jota voidaan pitää hyvänä lähtökohtana. Myös tietojen läpinäkyvyys edistää avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteita.

Tulevaisuuden tavoitetilana voidaan tai tulisi voida nähdä merkittävästi selkeämmät palveluprosessit, joissa ohjataan käyttäjää enemmän prosessissa eteenpäin johdattelevasti ja loogisesti aivan kuten kyselyn tuloksina havaittiin. Haasteena ovat hallintojärjestelmän yksinkertaistamisen suuret haasteet itse toimintaprosessin selkeydessä ja loogisuudessa. Lisäksi sähköisen asioinnin ja etenkin sähköisen allekirjoituksen työkalustot tulisi kyetä ottamaan käyttöön. Tällä olisi merkittävää vaikutusta kaksinkertaisen työn vähentämisen kannalta kun paperiversiota on jouduttu kuljettamaan prosessissa mukana. Todellinen säästö ja hyöty sähköisessä asioinnissa saadaan vain sähköisen allekirjoituksen kautta kun prosessi on kokonaan sähköinen. Haasteena on valtiohallinnon IT-strategian mukaisesti itse tunnistautumis- ja allekirjoitusmenetelmien ja -standardien löytäminen. EU-rakennerahastojärjestelmissä ei voida valita summittaisesti menetelmiä ennen kuin valtiohallinnossa on valittu yhteisesti käytettävät standardit tai ainakin rajattu ne. Lisäksi järjestelmät tulisi kytkeä asianhallinta- ja diaarijärjestelmiin tai ainakin tulisi selvittää millaisia ratkaisuja on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa. Seuranta-järjestelmä voisi toimia myös itsessään diaarina. Haasteena on useiden viranomaisten ja toimijoiden keskenään täysin erilaiset asianhallinta- ja diarointijärjestelmät. Jos toimijoiden määrää ei voida supistaa, pitää pohtia voiko rakennerahastojen uusi palveluprosessi mahdollistaa virastoista yksittäisen asiakokonaisuuden

hallinnan irrottamisen virastojen omista diarointijärjestelmistä tai voidaanko rakennerahastojärjestelmien diaari kytkeä prosessissa vaivatta niihin.

Haasteina voidaan vähintäänkin nähdä yleisesti samat haasteet kuin muidenkin julkishallinnon sähköisten palveluprosessien kehittämisen haasteet. Prosesseja ja palveluita on kyettävä toteuttamaan entistä asiakaslähtöisemmin ja asiakkaan ehdolla. Enää ei voida määrätä käyttämään kankeita työkaluja vaan tuottavuutta on parannettava prosesseja ja palveluita tehostamalla. Hyvää on, että aika on kypsä muutokselle niin julkishallinnon kaikkien sähköisten palveluiden kuin rakennerahastopalveluidenkin osalta. Jo tutkimustulostenkin vastauksista voidaan nähdä, että tulevalle neljännelle ohjelmakaudelle 2014-2020 ei enää tyydytä välttämättömiin palveluihin vaan palveluprosessin tulee olla kokonaan sähköistetty ja asiakaslähtöinen. Tämän saavuttaminen tarkoittaa johtamisen haastetta.

Prosessijohtamiselle on annettava mahdollisuus ja johtoportaiden sitoutumista ja yhteistä tahtotilaa muutokseen on edistettävä ja vaadittava. Sektorimaisesta ajattelusta ja siiloutumisesta hallinnonalakohtaisiin ehdottomiin vaatimuksiin pitää tinkiä yhteisen edun nimissä ja antaa prosessijohtamiselle tilaa julkishallinnon palveluprosesseja suunniteltaessa aivan kuten Virtanen & Wennberg (2008) myös toteivat. Prosessijohtaminen tarkoittaa julkishallinnossa suurta muutosta ajattelutavassa. Tämä ajattelutapa on saatu sisällytettyä jo kriittisiltä osin mukaan valtion sähköisten palveluiden strategioihin, joka voi antaa hyvän lähtökohdan. Ainakin se on velvoittava sillä tuskin kukaan voi kiistää sähköisten palveluiden kehittämisen merkitystä Suomen ja rakennerahastojenkaan kilpailukyvyille. Tutkimus osoittaa, että nyt muutokselle on aika, paikka ja mahdollisuus.

Ratkaisumalleja ja kehittämissuunnitelmia vuoteen 2020 asti voidaan tutkimuksen perusteella ennustaa vain vähän, sillä tulevan ohjelmakauden sisällöstä aletaan tarkemmin keskustella vasta keväällä 2011. Käytännössä tulevan kauden hallintomallin lähtökohdaksi tulee olla asiakkuus, vaikuttavuus, tuottavuus, läpinäkyvyys

ja kumppanuus⁴¹. Ohjelmat ovat olemassa asiakkaita eli kansalaisia ja yrityksiä varten. Ohjelmia pitää hallinnoida mahdollisimman tehokkaalla tavalla ja varojen käytön pitää olla läpinäkyvää hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Hallintomallin lopullinen suunnittelu on mahdollista vasta, kun poliittiset päätökset ohjelmien sisällöistä on tehty.

Tämä edellyttää ohjelmien sisällön valmistelijoilta myös kykyä ymmärtää ohjelmasisältöjen toimeenpanoprosessien kehittämismahdollisuuksia. Lähtökohtaisesti ohjelmasisällöistä ei pitäisi päättää erikseen. Joillain marginaalisilla tavoitteilla ja sisällöillä voi kokonaisuuden hallintomallin ja prosessien kehittämisen kannalta olla suhteettoman suuret vaikutukset hallintomallin toimeenpanon tehokkuuteen ja asiakasystävällisyyteen. Ratkaisuna ja kehittämissuhteena ja jatkotutkimuksen aiheeksi ehdotetaan tämän perusteella olemassa olevien edellä mainittujen marginaaliprosessien tunnistamiseen tähtäävää tutkimusta, jotta ohjelmien sisältövalmistelussa voidaan käyttää hyväksi tietoa riskittömien ja tehokkaasti toimeenpantavien sisältöjen painottamisesta. Selvästi riskialttiit tai marginaaliset toimet tulisi voida rahoittaa muilla kuin rakennerahastovaroilla rakennerahastojen tehokkaan ja virheettömän hallinnoinnin varmistamiseksi.

⁴¹ Rakennerahastojen ajankohtaispäivät 16.- 17.11.2010. Paasitorni, Helsinki ja Eurooppa 2020 -strategia.

5 YHTEENVETO

Tutkimus oli jaettu kahteen johdattelevaan teoriakokonaisuuteen ja empiiriseen tapaustutkimukseen. Jotta kyetään kehittämään sähköisiä palveluprosesseja ja palveluita, on ensinnäkin tunnistettava prosessien kehittämisen tietopohja. Prosessien tunnistamisella ja prosessikaavioiden mallinnuksella ei kuitenkaan vielä päästä pitkälle, jos ei tunnisteta prosessien kehittämisen ja prosessijohtamisen periaatteita. Näiden yhdistäminen prosessien sähköistämiseen ja palveluiden kehittämiseen IT -ratkaisujen avulla on keskeisin elementti onnistuneiden sähköisten palveluprosessien saavuttamiseksi. Toiseksi, mitä kaikkea tästä tulee ajatella, kun on kyse verovaroin tuotetuista julkisista sähköisistä palveluista eli niistä hyvinvointiyhteiskunnan palveluista, joissa tehokkuus pitäisi olla huipussaan samalla kun resursseja vähennetään. Tuottavuutta ja tehokkuutta pitää parantaa sähköisten palveluiden avulla. Tämä edellyttää julkisten sähköisten palveluiden kehittämistä samoja sähköisten palveluprosessien kehittämisen periaatteita kuin ei julkiseltakin taholta mutta lisäksi runsaasti sellaisia haasteita, joita julkishallinnon ulkopuolella ei tarvitse kohdata.

Sähköisten palveluprosessien kehittäminen edellyttää julkishallinnossa kehittämistyön uudenlaista otetta funktionaalisesta toimintatavasta kohti prosessilähtoisempää toimintatapaa, jossa asiakaslähtöisyys on toiminnan ja prosessien kehittämisen avainsana. Aika on kypsä julkishallinnon sähköisten palveluiden kehittämisen uudelle koordinaatiolle ja toisaalta mahdollisuuksille. Tietoteknologian kehitys mahdollistaa entistä paremmat, luotettavammat ja edullisemmat työkalut sähköiseen palveluun, sähköiseen asiointiin ja myös sähköiseen allekirjoitusmahdollisuuteen. Tekniikka pitää yhteensovittaa ja valita yhteisesti käyttökelpoisimmat standardit. Pelkkä tekniikan kehitys ei kuitenkaan riitä vaan muutos pitää viedä läpi, ja se pitää alkaa, toimintojen ja toiminnan uudelleen suunnittelusta yhteistyössä sähköisten palveluprosessien kehittäjien kanssa. Tämä onnistuu vain yhteisin tavoittein mutta se vaatii uudenlaista, rohkeaa ajattelua, kyseenalaistamista ja vanhasta luopumista sekä mitä suuremmassa määrin, vahvaa johtajuutta ja muutosten hallintaa.

Nyt EU-rakennerahastojen ohjelmakauden 2014-2020 lähestyessä on rakennerahastojen toimintaa kehitettävä ja yksinkertaistettava sillä rahoituksen kysyntä alkaa hiipua sen raskaan hallinnon johdattamana. Prosesseja pitää kehittää ja yksinkertaistaa mutta miten? Tarjolla ei ole lisää resursseja vaan pikemminkin päinvastoin. Tässä sähköisten palveluiden rooli tulee olemaan väistämättä olennainen, ei pelkästään prosessia ohjaavana, yhdenmukaistavana ja varmistavana tekijänä vaan myös asiakaslähtoisemmän ja kilpailukykyisemmän palvelun mahdollistajana.

Nykyisissä palveluprosesseissa on nähtävissä jo hyvä pohja tuleville palvelumalleille mutta suuret muutokset ovat mahdollisia vain ohjelmakausien vaihteessa. Nykypalveluista kehittämällä edelleen seuraavan ohjelmakauden palvelut voidaan varmasti olla yhtä mieltä siitä, että EU-rahoituskin voidaan kokea tulevaisuudessa taas asiakaslähtoisemmäksi rahoitusinstrumentiksi - kunhan yksinkertaistusta tapahtuu. Uuden ohjelmakauden sisältöjen ja hallintomallin kehittämisen tarvitaan vahvaa näkemystä ja johtajuutta, joka pohjautuu prosessilähtöiseen ajatteluun. Muutos on poikkihallinnollinen ja siksi vaikea mutta sille on nyt aidosti mahdollisuus. Muutoshalukkuus voi olla jopa suurempaa kuin muutosvastarinta. Se on aivan erinomainen lähtökohta kun ajatellaan kuinka suuresta ja laajasta palveluiden kokonaisuudesta on kysymys.

5.1 Johtopäätökset ja kehittämissuhteet

Rakennerahastojen palvelumallien muutokset on toteutettava ohjelmakaudelle 2014-2020 niin, että rahoitettavan toiminnan eri rahoitusmallien kirjoa vähennetään ja keskitetään. Tarkempia linjauksia toiminnan sisällöstä ja hallintomallista ei voida tehdä ennen seuraavan hallitusohjelman valmistumista ja komission ratkaisua tulevan ohjelmakauden tuen määrästä. Hallitusohjelmaan ei voida kuitenkaan kovin yksityistason sisältöä saada, sillä tuen määrä komissiosta vahvistuu arvioiden mukaan aikaisintaan kesällä 2011. Sisällöllisesti tulisi löytää prosessien hallittavuuden ja tehokkuuden kannalta sellaiset sisältöalueet, joita ohjelmatyössä olisi myös kysyntälähtöisesti mahdollista painottaa ja välttää marginaalisia, paljon pro-

sessiriskejä sisältäviä kokonaisuuksia. Laaja ohjelmasisältö tuo väistämättä hallintojärjestelmälle ja prosessin hallinnalle enemmän haasteita.

Nykyiset sähköiset rakennerahastopalvelut ja tarjoavat hyvän kehittämispohjan tulevalla ohjelmakaudella. Ne ovat luotettavia ja hyödyllisiä. Niiden ongelmat johtuvat pääosin laajasta ohjelmasisällöstä ja poikkihallinnollisten prosessien sekä hallinto- ja valvontajärjestelmän monimutkaisuudesta. Asiakaslähtöisyyttä tulee kehittää niin, että täysimääräiseen sähköiseen asiointiin ja sähköiseen allekirjoitukseen siirtyminen on mahdollista ohjelmakauden alusta alkaen.

Sähköisten palveluiden ja tietojärjestelmien kehittämisen kannalta pääasiallinen itsetarkoitus ei voi olla tietojärjestelmien lukumäärään vaan yhteentoimivuuden parantaminen. Tulevista rahoitusinstrumenteista riippuen voi olla mahdotonta integroida täysin erityyppistä toimintaa esimerkiksi korkotukien hallinnointia samaan tietojärjestelmään, jossa toimeenpannaan niin sanottua perinteistä projektimuotoisen toimintaa. Eura 2007 ja Wepa 2007 Valteri järjestelmien yhteentoimivuutta voidaan kehittää mahdollisesti niin, että järjestelmien palvelut yhdistetään samaan tietojärjestelmään. Yleisenä tavoitteena tulee olla käytettävien tietojärjestelmien määrän minimoiminen mutta vain jos se on sisällöllisesti mahdollista.

EU:n digitaalisen agendan ja kansallisesti valtiovarainministeriön sekä valtion IT-strategian ja IT-kehittämishojelmien nykyistä suurempi rooli on tunnistettava myös EU-rakennerahastojen tulevissa tietojärjestelmähankkeissa. Periaatteiden ja tavoitteiden mukaisella ohjauksella voidaan saada parempaa laatua rakennerahastojen sähköisiin palveluprosesseihin keskittämällä asiakasrajapintojen palveluita koko julkishallinnossa. Vastaavasti koko julkishallinnon sähköisten palveluiden kehittämisessä voidaan tunnistaa ja nostaa esille myös rakennerahastojen suuren poikkihallinnollisen palveluprosessin tuomat haasteet. Rakennerahastojen palveluprosessien yhdenmukaistaminen julkishallinnon palveluprosesseihin vaatii muutoksia myös ajatuksellisella tasolla niin, että rakennerahastoprosessien haasteet koetaan paremmin koko julkishallinnon kehittämisen haasteiksi ja sen yhteiseksi kehittämistehtäväksi.

6 PÄÄTÖSSANAT

Tehostamisvaatimusten myötä prosessien hallinta ja tietojärjestelmäavusteinen hallinta on tullut jäädäkseen kiistattomien etujensa takia. Kyse on jotakuinkin suuresta rakennemuutoksesta teollisessa yhteiskunnassa. Siinä kuin koko teollisen vallankumouksen mahdollistanut James Watt kehitti höyrykoneesta vuonna 1769 version, jota voitiin laajalti käyttää, alkoi rakennemuutos, jolla ihmistyövoimaa ja lihastyötä ei tarvittu enää kaikilla aloilla. Aivan samalla tavalla nyt tietotekniikka on tänä päivänä tehnyt saman jo perusteollisuudelle ja muutos on jatkumassa edelleen myös palvelualalle, niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille. Palvelusektori ja palvelut sähköistyvät. Esimerkiksi viime aikoina paljon julkista keskustelua aiheuttaneet ovat aiheuttaneet sähköiset kirjat. Kirjateollisuuden palvelut sähköistyvät ja työvoiman tarve siirtyy sähköisten palveluiden kehittämisen puolelle, paperiteollisuuden sijaan. Vastaavan kaltaista kehitystä ja muutosta tapahtuu muillakin aloilla jatkuvasti.

Rakennemuutokset ovat aina olleet jo sinällään omiaan aiheuttamaan muutosvastarintaa kun osaamisen tarve ja työvoimantarve ovat siirtyneet uusille osaamisalueille. Muutos ja muuttumisen pakko pois totutusta tuo vastarintaa jota suurimmassa määrin on todistettu aina sadan vuoden välein tapahtuvissa suurissa rakennemuutoksissa. Muutoksesta aiheutuvaa luopumisen tuskaa ilmenee pienessä mittakaavassa varmasti myös siinä luopumisessa, jota rakennerahastojen palveluprosessien parantaminen sisältöjen ja toimijoiden supistamisen kautta edellyttää. Toisaalta muutokselle on eittämättä myös kysyntä kun vanhat hallintotavat on todettu tuottavuuden ja tehokkuuden esteeksi ja myös EU-rahoituksen kilpailukykyä osaltaan alentaviksi tekijöiksi.

Kun kehitetään uusia tapoja toimia, on taustalla aina jokin tarve muutokselle. Tämän tutkimuksen aihealueessa tuo tarve on tuottavuuden ja tehokkuuden vaatimus ikääntyvässä yhteiskunnassa. Pitää kuitenkin muistaa, että tuottavuuden ja tehokkuuden osalta voidaan joskus tehdä melko nopeita johtopäätöksiä onnistumisen edellytyksistä. Esimerkiksi valtiosektorin tuottavuuden mittaaminen perustuu yksinkertaistaen oletukseen, että julkisesti tuotetut palvelut tuotettaisiin täsmälleen

samalla tavalla yksityisesti. Tämä on luonnollisesti ristiriidassa julkisen tuotannon tärkeimmän perustelun kanssa, jonka mukaan julkinen palvelutuotanto korjaa markkinoiden puutteita ja tuottaa niitä palveluita, joita markkinoilla ei tuotettaisi ainakaan riittävästi. Tästä syystä on mielestäni aina tiedostettava kuinka haasteellinen nimenomaan julkishallinnon palveluiden ja sähköisten palveluiden kehittämiskenttä on ja kuinka paljon enemmän onnistumisia näiden muutosten menestyksellä toteutus ja läpivienti vaatii.

LÄHTEET

- Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) 2007. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Juva: WS Bookwell Oy
- Airosmaa, S. 2010. Julkishallinnon tehokkuuden kehittäminen ICT-ratkaisujen avulla - Valtioneuvoston Kasvuhankkeen työryhmän taustamuistio 23.4.2010. Helsinki: MarketVisio.
- Andersen, B. & Fagerhaug, T. 2002. Performance Measurement Explained: Designing and Implementing Your State-of-the-Art System. Milwaukee: ASQ Quality Press.
- Bonn, I. 2001. Developing Strategic Thinking as a Core Competency. Management decision, Vol 39. Bradford: MCB UP Ltd
- Cortada J. W. 1995. TQM for Information Systems Management, Quality Practices for Continuous Improvement. New York: McGraw-Hill Inc.
- Davenport T.H. 1993. Process Innovation, Reengineering Work through Information Technology. Boston: Harvard Business School Press.
- Eriksson P. & Koistinen K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4/2005. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Eriksson P. & Kovalainen A. 2008. Qualitative Methods in Business Research. London: Sage.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- EY komission KOM (2003) 567 tiedonanto 26.9.2003. Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa. Bryssel.
- Foddy, W. 1995. Constructing questions for interviews and questionnaires. The-

ory and practice in social research. 3. painos. Cambridge: Cambridge University Press.

Gurun J, Starners S, Wang F, Barton P, 2010. SWOT Analysis. 2002-2010
NetMBA.com

Hallinnon sähköisen asiointipalvelun viitearkkitehtuuri 2001. Helsinki: VM työryhmämuistioita 34/2001

Hammer M. & Champy J. 2003. Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution. New York: Harper Business Essentials

Hannus, J. 1994. Prosessijohtaminen; Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. 4. painos. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hautakangas, S. ja Heikkinen, J. 2008. Miten tuottavuuden kehitystä mitataan julkisissa palveluissa? Tilastokeskus: Tieto&trendit 8/2008.

Henderson, J. 1994. Research in Strategic Management & Information Technology. New York: JAI Press.

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

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Kangasharju, A. & Pääkkönen, J. 2010. Mainettaan parempi tuottavuusohjelma, Katsaus valtion virastojen ja laitosten työn tuottavuuteen ja hyvinvointiin. VATT tutkimuksia 159. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kasvi, J. 2010. Toimivat sähköiset palvelut nostavat tuottavuutta ja parantavat palvelua myös julkisella sektorilla. Helsinki: Tekla Suunta (Tekla Infra & Energy-liiketoimintayksikön) asiakasjulkaisun 1/2010 artikkeli.

- Kaplan R. & Norton D. 1996. The balanced scorecard: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press.
- Kulla, H. 2004. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum Oy.
- Kuutti, W. 2003. Käytettävyys, suunnittelu ja arviointi. Helsinki: Talentum media Oy.
- Koivunen, J. 2007. Luottamus tietoverkkojen käytössä – varmenteet ja pankkitunnisteet, Helsinki: TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:n julkaisu-sarja nro. 26.
- Kotter, J. P. 1996. Leading change. Boston: Harvard Business School Press.
- Kulla, H. 2004. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum Oy.
- Laamanen, K. 2004. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona - ideasta käytäntöön. 5. painos. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Laamanen, K & Tinnilä, M. 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Teknologiateollisuuden julkaisuja 2/2009.
- Laatua verkkoon. Julkisten verkkopalvelujen laatu- ja arviointikriteerit. Valtiovarainministeriön hallinnonkehittämissuunnitelman työryhmämuistio 5/2003.
- Lee, R.G. & Dale B.G. 1998. Business Process Management: a Review and Evaluation. Manchester, UK: Manchester School of Management, UMIST.
- Meristö, T. & Molarius R. 2007. Laadukas SWOT, Turku. Corporate Foresight Group CoFi / Åbo Akademi.
- Moisio J. & Ritola O. 2001. ISO 9000:2000 ja menestyksen avaimet -vinkkejä pohdiskelijoille, Helsinki: SFS Ry.

Nielsen, J. 1993. Usability engineering. London: Academic Press.

Nielsen, J. 2000. WWW-suunnittelu. Helsinki: Oy Edita Ab.

Niemelä, S. 2002. Menestyvä yritysverkosto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pöysti, T. 2000. Julkisen vallan velvoite edistää sähköisen identiteetin ja verkko-yhteiskunnan infrastruktuurin turvallisuutta, Oikeus 1/2000.

Pöysti, T. & Vasikainen, S. 2006. Lisää ryhtiä kansalliseen rakennerahastohallintoon! Rakennerahastojen kansallisen hallinto- ja valvontajärjestelmän uudistaminen vuonna 2007 alkavalle rakennerahastokaudelle. Helsinki: Valtiovarainministeriön valtionvarain controller raportti 2006. (*Julkaistu VM raportin, ohjelmakauden 2007-2013 uusi kansallinen koheesio strategia sekä rakennerahastohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmä, VM 1/071/2006 liitteenä.*)

Sartjärvi T. 1988. Jakelutoiminta kilpailutekijänä. Espoo: Ekondata Oy

Suomi 2020 – Tuumasta toimeen. Kasvutyöryhmän loppuraportti. 2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010.

Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 120/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.

Tervo, H. 2008. EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella. Helsinki: Edita Prima Oy

Tiirikainen, V. 2008. Johtaja: Ole IT-Strategi - parempaa bisnestä tietotekniikan avulla. Helsinki: Talentum.

Tuottavuusohjelman väliarviointi. 2008. Helsinki: PricewaterhouseCoopers Oy.

Saariluoma, P. 2004. Käyttäjäpsykologia – Ihmisen ja koneen vuorovaikutuksen uusijattelumallit. Vantaa: Dark Oy.

Veini, M. 2010. Prosessijohtaminen. Saatavissa ja luettu 22.10.2010 osoitteessa www.veini.net.

Verkkopalvelujen laatukriteeristö – Väline julkisten verkkopalvelujen kehittämiseen ja arviointiin. 2007. Valtiovarainministeriön julkaisu 7a/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

Virtanen, P. & Wennberg, M. 2007. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Voutilainen, T. 2006. Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Voutilainen, T. 2009. Julkisen hallinnon IT-hankkeiden haasteet. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikkö.

Voutilainen, T. 2009. ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa -ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely (väitöskirja). Helsinki: Edilex Publishing Oy.

Voutilainen, T. 2007. Julkinen hallinto kehittyy prosessein ja lainsäädännöllä - artikkeli. Helsinki: Hallinto 2/2007.

Weske M. 2007. Business Process Management: Concepts, Languages, Architectures. Heidelberg: Springer Business Media.

Säädökset:

Arkistolaki (831/1994)

Hallintolaki (434/2003)

Henkilötietolaki (523/1999)

Kielilaki 423/2003)

Perustuslaki (731/1999)

Rakennerahastolaki (1401/2006)

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista
(617/2009)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta
(1030/1999)

Laki Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta ja väestötietojärjestelmästä
(661/2009)

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004)

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (579/2004)

Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (389/1994)

Hallituksen esitys julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta ja tietojärjestelmien
yhteentoimivuutta koskevaksi lainsäädännöksi (4.11.2010)

Muu aineisto:

Deasy, D. 2010. Pariisi SI2010 seminaariaineisto 30.9.2010. Euroopan komissio.

Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset
ja käyttöönottosuunnitelma 2009-2012. Helsinki Valtiovarainministeriön muistio
19.8.2008

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja yhteentoimivuus. Valtiovarainministe-
riön julkaisuja 29/2010

Julkisen hallinnon tietohallinnon ja yhteentoimivuuden kehittäminen. 2009. Työ-
ryhmän loppuraportti 9.6.2009. Valtiovarainministeriö.

JulkIT-foorumit 2.6.2010 sekä JulkIT-foorumi 30.11.2009 Helsinki. Benson,
Hiironniemi, Rossi ym. puheenvuoroja

Kohti sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria. Valtiovarainministeriö,

hallinnon kehittämisosasto, työryhmämuistio 7/2005, Helsinki: VM (7/2005).

OECD Public Governance Reviews 31.5.2010 ; Finland Working Together to Sustain Success.

Rakennerahastojen ajankohtaispäivät 16.-17.11.2010. Paasitorni, Helsinki.

Rantahalme, M. 2009. Rakennerahastovaltuudet ja varausten hallinta EU-rakennerahastojen tietojärjestelmissä. Esitys Valtiontalouden tarkastusvirastossa 16.11.2009

SADe-hankkeen loppuraportti. 2009. Julkisen hallinnon ja julkisen palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma 2009-2012. Valtiovarainministeriö julkaisuja 6/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriön www-sivut 2010.

Tuottavuudentoimenpideohjelman asettamispäätös, 3.11.2003, VM121:00/2003.

VAHTI (Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä) ohjeet.

Valtioneuvoston periaatepäätös (21.6.2007) kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosina 2007–2011.

Valtiokonttorin www-sivut 2010.

Valtiovarainministeriön www-sivut 2010.

Wikipedia www-sivut 2010.

Yritys-Suomi seminaari Helsinki 23.9.2010, Yrjö Bensonin puheenvuoro Valtion ICT 2010-2013.

LIITTEET

Liite 1. Kysely Eura 2007 ja Wepa 2007 Valtteri -järjestelmien pääkäyttäjille sekä rahoittajille ja maksajille.

Liite 1.**Kysely Eura 2007 ja Wepa 2007 Valtteri -järjestelmien pääkäyttäjille sekä rahoittajille ja maksajille.**

N=

Julkaistu:

1. Sukupuoli

	Vastaus							
1.	Nainen							
2.	Mies							

2. Ikä

	Vastaus							
1.	alle 30							
2.	30-39							
3.	40-49							
4.	50-59							
5.	yli 60							

3. Organisaatio

	Vastaus							
1.	Valtion virasto (ministeriö, Ely-keskus, OPH, Liikennevirasto)							
2.	Maakunnan liitto							

4. Rakenerahastojen työkokemus vuosia

	Vastaus							
1.	Alle vuosi,							
2.	1-2 vuotta							
3.	2-5 vuotta							
4.	5-10 vuotta							
5.	yli 10 vuotta							

5. Käytän RR tietojärjestelmiä

Eura 2007

	Vastaus							
1.	päivittäin							
2.	viikoittain							
3.	kuukausittain							
4.	harvemmin							
5.	En käytä							

Wepa 2007 Valtteri

	Vastaus							
1.	päivittäin							
2.	viikoittain							
3.	kuukausittain							
4.	harvemmin							
5.	En käytä							

6. Nykyinen ensisijainen työrooli (tehtäväkuva) Seuraavat kysymykset ohjautuvat valitun roolin perusteella. Valinta ohjaa mitä prosesseja pääset arvioimaan. Valitse 'virastopääkäyttäjä' vain jos työnkuvasi ei sisällä em. operatiivista roolia.

	Vastaus							
1.	RAHOITTAJA (virastopääkäyttäjä-rahoittaja, rahoittaja)							
2.	MAKSAJA (virastopääkäyttäjä-maksaja, maksaja)							
3.	Ainoastaan käyttäjien hallinta, allokointien vastaanotto virastopääkäyttäjänä							

7. Olen osallistunut TEM:n järjestämiin virastopääkäyttäjäkoulutuksiin

	Vastaus							
1.	Kyllä							
2.	En							

8. Eura 2007 projektihakemuksen käsittely

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiittävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,90)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,22)							
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,43)							
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,37)							
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,18)							
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,35)							
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,47)							
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,49)							
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,38)							
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,51)							

Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,52)							
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,49)							
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,56)							
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,44)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,57)							
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,71)							
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,81)							
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,52)							
Yhteensä							

9. Kommentteja projektihakemuksen käsittelystä. Miten prosessia voitaisiin mielestäsi parantaa?

10. Projekti- ja rahoituspäätösten valmistelu Eura 2007

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,85)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,40)							
Navigointi ja tiedon löy-							

täminen on helppoa (avg: 3,47)		
Palvelu on selkeä, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,48)		
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,29)		
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,40)		
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,48)		
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,50)		
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,42)		
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,52)		
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,53)		
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,51)		
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,45)		
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,47)		
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,49)		
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,66)		
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,72)		
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg:		

3,55)							
Yhteensä							

11. Projekt- ja rahoituspäätösten valmistelu Wepa 2007 Valatteri

							Yhteen- sä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,57)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,32)							
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,00)							
Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 2,99)							
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,29)							
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,00)							
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,10)							
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,55)							
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,48)							
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,09)							
Palvelu tukee ja ohjaa							

työprosessia (avg: 3,30)							
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,35)							
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,39)							
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,49)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,36)							
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,51)							
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,64)							
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,42)							
Yhteensä							

12. Kommentteja projekti- ja rahoituspäätösten valmistelusta. Miten prosessia voitaisiin mielestäsi parantaa?

13. Maksatushakemusten ja -päätösten käsittely Eura 2007

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiittävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 4,03)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,52)							
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa							

(avg: 3,59)		
Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,65)		
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,40)		
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,46)		
Palvelun rakenne on jäsenneilty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,61)		
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,59)		
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,60)		
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,59)		
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,70)		
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,71)		
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,61)		
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,66)		
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,65)		
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,77)		
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,81)		
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,72)		

Yhteensä							
-----------------	--	--	--	--	--	--	--

14. Maksatushakemusten ja -päätösten käsittely Wepa 2007 Valteri

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 4,07)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,35)							
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,45)							
Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,54)							
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,56)							
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,52)							
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,52)							
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,63)							
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,66)							
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,58)							
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,70)							

Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,69)							
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,65)							
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,72)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,65)							
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,82)							
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,84)							
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,77)							
Yhteensä							

15. Kommentteja maksatushakemuksen- ja päätösten käsittelystä. Miten prosessia voitaisiin mielestäsi parantaa?

16. Varojen allokointi, hallinta ja seuranta Eura 2007

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiittävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,79)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,54)							
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,41)							

Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,42)							
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,36)							
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,41)							
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,43)							
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,43)							
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,48)							
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,40)							
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,48)							
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,51)							
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,55)							
Palvelu helpottaa työkentelyä (avg: 3,59)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,55)							
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,63)							
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,65)							
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,58)							
Yhteensä							

17. Varojen allokointi, hallinta ja seuranta Wepa 2007 Valterri

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,78)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,52)							
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,32)							
Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,37)							
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,45)							
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,35)							
Palvelun rakenne on jäsenneilty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,44)							
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,52)							
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,62)							
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,41)							
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,58)							
Sisältö on riittävää, lu-							

tettavaa ja ajantasaista (avg: 3,56)							
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,60)							
Palvelu helpottaa työ- kentelyä (avg: 3,67)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,62)							
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,67)							
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoi- dossa (avg: 3,74)							
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,62)							
Yhteensä							

**18. Kommentteja (allokoinnista ja) varojen hallinnasta ja seurannasta. Miten pro-
sessia voitaisiin mielestäsi parantaa?**

19. Raportoinnin muodostaminen Eura 2007

							Yhteen- sä
	Asia toteu- tuu kiitet- tävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteu- tuu tyydyt- tävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotetta- valta (avg: 3,74)							
Palvelun käyttö on nope- aa ja tehokasta (avg: 3,46)							
Navigointi ja tiedon löy- täminen on helppoa (avg: 3,21)							
Palvelu on selkeä, yh-							

denmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,25)							
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,36)							
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,25)							
Palvelun rakenne on jäsennelty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,27)							
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,28)							
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,43)							
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,42)							
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,44)							
Sisältö on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista (avg: 3,45)							
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,38)							
Palvelu helpottaa työskentelyä (avg: 3,52)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,48)							
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,69)							
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoidossa (avg: 3,67)							
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,55)							
Yhteensä							

20. Raportoinnin muodostaminen Wepa 2007 Valteri

							Yhteensä
	Asia toteutuu kiitettävästi (Arvo: 5)	Asia toteutuu hyvin (Arvo: 4)	Asia toteutuu tyydyttävästi (Arvo: 3)	Asia toteutuu heikosti (Arvo: 2)	Asia ei toteudu (Arvo: 1)	En osaa sanoa (Arvo: 0)	
Palvelun käyttö tuntuu turvalliselta ja luotettavalta (avg: 3,74)							
Palvelun käyttö on nopeaa ja tehokasta (avg: 3,34)							
Navigointi ja tiedon löytäminen on helppoa (avg: 3,19)							
Palvelu on selkeää, yhdenmukainen ja ymmärrettävä (avg: 3,26)							
Palveluprosessi ehkäisee, sietää ja auttaa korjaamaan virheitä (avg: 3,43)							
Palvelun rakenne ja ilme on toteutettu sekä viestinnällisesti että saavutettavasti (avg: 3,18)							
Palvelun rakenne on jäsenneilty tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,26)							
Palvelujen sisältö on prosessin osalta kattava (avg: 3,32)							
Palvelu tehostaa tätä prosessia (avg: 3,41)							
Toiminteet ohjaavat käyttäjää tarkoituksenmukaisesti (avg: 3,36)							
Palvelu tukee ja ohjaa työprosessia (avg: 3,50)							
Sisältö on riittävää, lu-							

tettavaa ja ajantasaista (avg: 3,41)							
Palvelu ehkäisee virheitä (avg: 3,48)							
Palvelu helpottaa työ- kentelyä (avg: 3,61)							
Palvelu selkeyttää koko työprosessia (avg: 3,53)							
Palvelusta on hyötyä organisaatiolleni (avg: 3,69)							
Palvelusta on hyötyä minulle tehtävieni hoi- dossa (avg: 3,69)							
Järjestelmäavusteisuus tukee organisaationi työprosesseja (avg: 3,56)							
Yhteensä							

21. Kommentteja raportoinnin muodostamisesta. Miten prosessia voitaisiin mielestäsi parantaa?

22. Mitkä ovat mielestäsi nykyisen hallintomallin suurimmat ongelmat? (valitse mielestäsi keskeisimmät syyt)

	Vastaus							
1.	välittävien elinten suuri määrä							
2.	suuri ohjelmien sisällöllinen kirjo							
3.	epäselvä ohjeistus							
4.	ohjeistuksen puute							
5.	epäselvät prosessit							
6.	manuaaliset prosessit							
7.	tietojärjestelmien liika kattavuus							
8.	tietojärjestelmien teknisen käytön vaikeus							
9.	tehtävien eriyttämisvaatimukset							
10.	Jokin muu, mikä							

23. Muita ongelmia?

24. Minkälaisia muutoksia hallintojärjestelmään toivoisit ohjelmakaudelle 2014-2020?

	Vastaus							
1.	vähemmän välittäviä elimiä							
2.	rajatumpaa tai kohdennetumpaa ohjelmasisältöä							
3.	keskitetympää sisällöllistä työnjakoa viranomaisittain							
4.	keskitetympää hallinnollista työnjakoa viranomaisittain							
5.	täysin sähköisiä palveluprosesseja							
6.	sähköistä allekirjoitus- ja asiointimahdollisuutta hakijoille ja toteuttajille							
7.	kaikki sähköiset allekirjoitus- ja asiointimahdollisuudet							
8.	Jokin muu, mikä							

25. Muita muutostoiveita?

26. Muut kehittämisterveiset

27. Vastaajan nimi lisätietoja varten (vapaaehtoinen)

28. Vastaajan sähköpostiosoite (vapaaehtoinen)