

Tämä on rinnakkaistallennettu versio alkuperäisestä julkaisusta.

Tämä on julkaisun final draft -versio. HUOM.! Versio voi poiketa alkuperäisestä julkaisusta sivunumeroinnin, typografian ja kuvituksen osalta.

Käytä viittauksessa alkuperäistä lähdettä:

Jalonen, H. 2019. Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? Hallinnon tutkimus. Vsk. 38, nro 4, 305 - 311.

Kaikki julkaisut Turun AMK:n rinnakkaistallennettujen julkaisujen kokoelmassa Theseuksessa ovat tekijänoikeussäännösten alaisia. Kokoelman tai sen osien käyttö on sallittu sähköisessä muodossa tai tulosteena vain henkilökohtaiseen, ei-kaupalliseen tutkimus- ja opetuskäyttöön. Muuhun käyttöön on hankittava tekijänoikeuden haltijan lupa.

This is a self-archived version of the original publication.

The self-archived version is a final draft of the original publication. NB. The self-archived version may differ from the original in pagination, typographical details and illustrations.

To cite this, use the original publication:

Jalonen, H. 2019. Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? Hallinnon tutkimus. Vsk. 38, nro 4, 305 - 311.

All material supplied via TUAS self-archived publications collection in Theseus repository is protected by copyright laws. Use of all or part of any of the repository collections is permitted only for personal non-commercial, research or educational purposes in digital and print form. You must obtain permission for any other use.

JULKISTEN PALVELUJEN YHTEISKEHITTÄMINEN – KAUNISTA PUHETTA VAI SUOMALAISEN JULKISHALLINNON ARKEA?

JOHDANTO

Yhteiskehittäminen (*co-creation*) on tuplapositiivinen käsite. Yhdessä kehittäminen on huomattavasti mukavampaa puuhaa, jos sitä vertaa vaikkapa yksinään taantumiseen. Yhteiskehittämisestä on tullut suosittua erityisesti erilaisten palvelujen parantamisessa ja uusien innovoinnissa. Yritykset organisoivat asiakasraateja, kuluttajapaneeleita ja muita foorumeita, kun ne haluavat asiakkaiden näkemyksiä joko olemassa olevien palvelujen ja tuotteiden hinta-laatusuhteesta tai vihiä toistaiseksi tyydyttämättä olevista asiakkaiden tarpeista ja toiveista. Logiikka on ymmärrettävä, sillä kukapa muu tietäisi tuotteiden ja palvelujen toimivuudesta kuin niiden käyttäjät.

Myös julkisella sektorilla yhteiskehittäminen on kovassa nousussa. Syitä on monia, mutta varsin yleisesti julkisten palvelujen yhteiskehittämistä perustellaan kansalaisten tarpeiden huomioimisella (laatuargumentti), kansalaisten osallistamisella (demokratia-argumentti), resurssien tehokkaalla hyödyntämisellä (tuottavuusargumentti), uusilla ja luovilla ideoilla (innovaatioargumentti) sekä palvelujen yleisellä hyväksyttävyydellä (legitimiteettiargumentti). Yhteiskehittämisellä tuetaan osallisuutta, vahvistetaan yhteisöllisyyttä, luodaan mahdollisuuksia vaikuttamiselle ja valtaistetaan toimijoita. Yhteiskehittämistä on suomalaisessa julkishallinnossa toteutettu muun muassa palvelumuotoilun (Jäppinen 2011), asukas- ja asiakasfoorumien (Larjovuori ym. 2012), kansalaisraatien (Raisio & Virta 2016), innovaatioleirien (Anttiroiko 2013), kokeilujen (Kurkela 2016) ja osallistuvan budjetoinnin (Salminen ym. 2016) avulla. Yhteiskehittämisen kohteet vaihtelevat ja menetelmät kehittyvät, mutta niitä yhdistävänä tekijänä voidaan nähdä yhtäältä tarve irrottautua sovinnaisista ratkaisuista ja toisaalta pyrkimys vaihtoehtoja tuottavaan ajatteluun (ks. esim. de Bono 1995). Julkisista palveluista tulee parempia, kun niiden kehittämisessä kuullaan myös käyttäjien mielipiteitä. Kansalaisten kokemustiedon (Bäcklund 2007) hyödyntämisen ohella yhteiskehittäminen vahvistaa kansalaisten osallisuuden kokemuksia (Kurkela & Airaksinen 2015) ja laajemminkin julkisyhteisöjen yhteistyön kulttuuria (Tuurnas ym. 2019).

Yhteiskehittämiselle ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Yhteiskehittäminen eroaa huomattavasti vanhemmasta sukulaiskäsitteestään, yhteistuotannosta (*co-production*) ennen kaikkea kattavuudellaan. Siinä missä yhteistuotannolla tarkoitetaan kansalaisten osallistamista palvelujen tuottamiseen ja toimittamiseen, yhteiskehittämisellä viitataan julkisten palvelujen toteuttamiseen aina niiden ideoinnista ja suunnittelusta toimeenpanoon ja arviointiin asti (ks. esim. Bovaird 2007; Voorberg ym. 2015). Yhteistuotannon historialliset juuret ovat hallinnon tutkimuksessa, kun taas yhteiskehittäminen ammentaa liiketaloustieteellisestä tutkimusperinteestä (Brandsen & Honingh 2018). Yhteiskehittämistä on myös pidetty yhteistuotantoa strategisempänä yhteistoiminnan muotona (emt.). Kysymys ei ole kuitenkaan jäännöksettömästi toisistaan erotettavissa olevista käsitteistä ja siksi käytännössä ja usein myös tutkimuksessa yhteiskehittämisestä ja yhteistuotannosta puhutaan kuin ne olisivat toistensa synonyymejä.

Tässä katsausartikkelissa pohditaan yhteiskehittämisen lupausta ja siihen liittyviä sudenkuoppia. Artikkelissa väitetään, että yhteiskehittäminen on pohjimmiltaan palveluntarjoajan ja palvelunkäyttäjän välisessä vuorovaikutuksessa tapahtuvaa arvon luomista. Artikkelin perustuu vuosien 2017–2020 aikana toteutettavaan ja Euroopan unionin Horisontti 2020 -ohjelmasta rahoitettavaan

CoSIE-hankkeeseen (Co-creation of Service Innovation in Europe, <https://cosie.turkuamk.fi/>). CoSIE-hankkeessa etsitään julkisen sektorin kehittämistyöhön uusia ideoita ja muotoillaan asiakaslähtöisiä palveluja. Hankkeen yhtenä oletuksena on, että digitalisaatiota voidaan hyödyntää nykyistä monipuolisemmin palvelutarpeiden tunnistamisessa, palvelujen muotoilussa sekä kansalaisten osallistamisessa. Hankkeen aikana toteutetaan kymmenen pilottia eri puolilla Eurooppaa. Piloteissa testataan erilaisia yhteiskehittämisen menetelmiä erilaisille kohderyhmille suunnatuissa palveluissa.

YHTEISKEHITTÄMISEN LYHYT HISTORIA

Yhteiskehittäminen ei ole syntynyt tyhjästä. Tämän lehden lukijat tietävät, että yhteiskehittämisestä – joskin yhteistuotannon käsitteellä – puhuttiin melko vilkkaasti jo 1970-luvulla. Taloustieteen Nobelpalkinnolla vuonna 2009 palkittu Elinor Ostrom (1933–2012) on nimi, jota ei voi sivuttaa. Ostromin tutkimukset yhteisresurssien hallinnoinnista ja lähidemokratian periaatteista olivat aikanaan uraauurtavia ja toimivat tutkijayhteisön inspiraation lähteenä. Yhteiskehittämisen (ja yhteistuotannon) myötätuuli jäi kuitenkin melko lyhytaikaiseksi ja tyyntyi lähes kokonaan 1980- ja 1990-luvuilla. Varsin yleisesti on arveltu, että aika ei ollut vielä riittävän kypsä aktiiviselle kansalaisuudelle (Brandsen ym. 2018).

Tutkijoiden valtavirran mielenkiinto kohdistui uudeksi julkisjohtamiseksi (*New Public Management, NPM*) kutsuttuun oppiin, jossa korostettiin muun muassa tulossuuntautuneisuutta, asiakaslähtöisyyttä, ammattimaista johtamista ja erilaisten organisointitapojen joustavaa käyttöä (Hood 1991). Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että NPM:n myötä kansalaiset rinnastettiin julkisia palveluja shoppaileviksi asiakkaiksi. Ajatus kansalaisesta asiakkaana muovasi myös julkisorganisaatioiden identiteettejä uusiksi, sillä hallinnollis-byrokraattinen identiteetti sai tehdä osittain tilaa 'yritysmäiselle' johtamiselle (vrt. Scott 2008; Peltonen 2010). NPM:ää voidaan pitää irtiottona satavuotisesta julkishallinnon (*Public Administration and Management, PAM*) tutkimusperinteestä, joskin esimerkiksi Stephen Osborne (2006, 2010) on pitänyt sitä vain välivaiheena meneillään olevalle ja voimistuvalla kehityksellä, jota kutsutaan uudeksi julkiseksi hallinnaksi (*New Public Governance, NPG*). Osbornen (emt.) mukaan NPM:n keskeisenä puutteena oli ratkaisujen etsiminen julkisorganisaation sisäisistä suhteista. Tämä on ongelma maailmassa, jossa julkisyhteisöt ovat yhä useammin tekemisissä organisatoriset ja hallinnolliset raja-aidat ylittävien sekä tapahtumien keskinäisriippuvuuksista ja yhteenkietoutumisesta syntyvien ilmiöiden (esim. Kooiman 2003; Osborne 2010) ja pirullisten ongelmien (*wicked problems*) kanssa (esim. Alford & Head 2017; Raisio ym. 2018). Esimerkiksi väestön ikääntyminen ja nuorten syrjäytyminen ovat esimerkkejä ilmiöistä, joiden ratkaisemisessa tarvitaan hyvän hallinnon (*government*) lisäksi hyvää hallintaa (*governance*). Vaikka molemmat ongelmat näkyvätkin ensisijaisesti kuntien sosiaali- ja terveystoimien budjeteissa, niiden ratkaiseminen vaatii monihallinnollista ja -ammattillista yhteistyötä.

KANSALAISESTA ASIAKKAAKSI

Pienistä ja vähän isommistakin eroistaan huolimatta NPM ja NPG jakavat osapuilleen samanlaisen käsityksen kansalaisista aktiivisina asiakkaina. Asiakaslähtöisyyden korostaminen on ymmärrettävää, mutta siihen liittyy myös haasteita, jotka juontuvat yritysten ja julkisyhteisöjen perustavaa laatua olevista eroista (ks. 'kansalaisen', 'asukkaan' ja 'asiakkaan' eroista esim. Valkama 2009 ja Bäcklund ym. 2014). Esimerkiksi Osborne (2018) on tunnistanut neljä erottavaa tekijää, jotka heijastuvat myös palvelukokemuksen onnistumisen arviointiin. Ensinnäkin yritykset tavoittelevat pitkäaikaisia ja pysyviä asiakassuhteita. Kauppias haluaa, että asiakas ostaa maitoa huomennakin ja tekee siksi kaikkensa, jotta asiakas on tyytyväinen palvelukokemuksensa. Kontrasti on suuri, kun sitä vertaa vaikkapa kunnan terveystieteiden päihdekliniikan toimintaan, jossa asiakassuhteiden pysyvyys on merkki palvelun epäonnistumisesta, ei sen onnistumisesta. Toiseksi monopoleja lukuun ottamatta

yritysten asiakkaat ovat asiakkaina vapaaehtoisesti. Jos palvelu ei miellytä, asiakas voi kääntyä kilpailevan yrityksen puoleen. Toisin on monissa julkisissa palveluissa. Verot on maksettava ja vakavat rikostuomiot istuttava vankilassa, halusimmepa sitä tai emme. Kolmanneksi yritykset pystyvät useimmiten määrittelemään tuotteidensa ja palvelujensa asiakkaat. Esimerkiksi parturit tietävät, keiden hiuksia kulloinkin leikkaavat ja taksit, keitä kuljettavat. Sen sijaan vaikkapa kunnallisessa vanhustenhoidossa asiakaslähtöisyys tarkoittaa palvelun ensisijaisena kohteena olevan vanhuksen lisäksi hänen lähipiirinsä huomioimista. Tämä monimutkaistaa palvelukokemuksen onnistumisen arviointia, sillä eri toimijoilla saattaa olla erilaiset ja keskenään ristiriitaiset kriteerit arvioinnille. Neljänneksi olemme samanaikaisesti sekä yksittäisten julkisten palvelujen asiakkaita että kansalaisia, joilla on usein odotuksia ja vaatimuksia, jotka kohdistuvat muun muassa julkisten palvelujen laatuun, saatavuuteen, laajuuteen ja rahoittamiseen. Yritysten palvelutarjoaman otamme useimmiten annettuna, mutta julkiseen palvelutarjoamaan vaikutamme äänestämällä.

Yhteiskehittämisen läpimurto on tapahtunut viimeksi kuluneen 10 vuoden aikana osana NPG-ajattelun yleistymistä. Kysymys on muutoksesta, joka heijastuu perususkomuksiin esimerkiksi siitä, mikä on julkisen vallan ja kansalaisuuden välinen suhde. Erityisesti länsimaissa julkisten palvelujen yhteiskehittäminen resonoi yleisen individualisoitumisen kasvun ja auktoriteettiuskon vähenemisen kanssa (esim. Steen & Tuurnas 2018). Kansalainen nähdään nykyään yhä useammin aktiiviseksi toimijaksi, joka on oman elämänsä paras asiantuntija. Loogisena johtopäätöksenä tästä on, että palvelujen kehittäminen ilman kansalaisten tarjoamaa kokemusasiantuntijuutta on yhtä toivotonta kuin hiustenleikkaus ilman asiakasta.

HYVÄÄ YRITETÄÄN, MUTTA SUTTA SYNTYY

Yhteiskehittämisen tavoitteet ovat kannatettavia, mutta ne eivät toteudu itsestään. Kuten missä tahansa inhimillisessä toiminnassa, myös yhteiskehittämisessä on aina riskinä se, että hyvät aiheet eivät toteudu – tai vieläkin pahempaa eli se, että hyvät aiheet tuottavat tuloksen, joka vie asioita huonompaan suuntaan (ks. esim. Jalonen ym. 2013). Kokemuspohjaisen asiantuntijuuden (*expertise by experience*) yhteensovittaminen koulutuksen kautta hankitun asiantuntijuuden (*expertise by education*) kanssa ei ole hyvistä aikeista huolimatta aina helppoa (esim. McMullin & Needham 2018).

Steen ym. (2018) ovat tunnistaneet seitsemän yhteiskehittämisen potentiaalista sudenkuoppaa. Ensinnäkin yhteiskehittäminen voi olla keino tehostaa julkishallinnon toimintaa ja vähentää julkishallinnon kontolle koituvia palvelutuotannon kustannuksia. Kansalaisten roolin tarkoituksellinen kasvattaminen merkitsee samalla julkishallinnon vastuun tietoista vähentämistä (*deliberate rejection of responsibility*) yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa tavalla, joka nakertaa julkishallinnon legitimitettä laajemminkin. Toiseksi kansalaisten osallistaminen voi johtaa julkishallinnon tilintekovelvollisuuden häpärtymiseen vahingossa (*failing accountability*). Riski on suuri tilanteissa, joissa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioiden roolit menevät sekaisin. Mitä enemmän palveluja yhteiskehitetään ja -tuotetaan, sitä todennäköisemmin syntyy myös ongelmatilanteita, joiden selvittäminen on vaikeaa, sillä kehittämisen tuoksinassa ei ole aina muistettu miettiä vastuukysymyksiä. Kolmanneksi yhteiskehittäminen voi synnyttää tehottomuutta transaktiokustannusten nousun (*rising transaction costs*) muodossa. Toimijoiden määrän ja moninaisuuden kasvu lisää toiminnan suunnittelusta, johtamisesta ja valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Mitä useampi kokki, sitä huonompi soppa. Neljänneksi osallistaminen voi heikentää demokratiaa (*loss of democracy*), sillä osallistumisaktiivisuuden tiedetään olevan vinoutunutta 'hyväosaisten' eduksi. Se, mikä asiantuntevassa puntaroinnissa voitetaan, saatetaan menettää prosessiin osallistuvien edustavuudessa ja ideoiden monimuotoisuudessa. Viidenneksi yhteiskehittämisen seurauksena voi olla paradoksaalisesti kansanvallan vahvistumisen sijaan eriarvoisuuden lisääntymistä (*reinforced inequality*). Tähän ajaututaan, sillä epätasaisesti jakautuneet

valta-asemat ovat tehokkaita osallistumisen esteitä. Yhteiskehittämisessä kuskin paikoilla istuvat luultavammin he, joilla on kohteena olevan asian kannalta optimaalisimmat muodolliset positiot, kokemusta ja asiantuntemusta sekä kykyä mobilisoida resursseja. Vaarana on, että huono-osaisten kokemusasiantuntijat jäävät yhteiskehittämisessä statistin rooliin. Kuudenneksi yhteiskehittämisen epäonnistumisen riskiä lisää puutteellinen ymmärrys huono-osaisten osallistumisen motiiveista (*implicit demands*). Yhteiskehittämisessä on kyse nimensä mukaisesti yhdessä kehittämisestä, jossa myös huono-osaisten kokemusasiantuntijoilla on tarve tulla nähdyksi ja huomioiduksi aktiivisena toimijana. Kiitollisuudenvelkaa synnyttävät yhteiskehittämisen käytännöt ovat tehokkaita osallistumisen esteitä. Seitsemänneksi yhteiskehittämisen lopputuloksena voi olla arvon luomisen sijaan sen tuhoutumista. Näin käy, kun yhteiskehittämiseen osallistuvien toimintaa ohjaavat kulttuuriset, sosiaaliset ja taloudelliset pyrkimykset ja käytännöt johtavat yhteistyön sijaan toimijoiden keskinäiseen kamppailuun. Yhteiskehittäminen voikin pahimmillaan osoittautua eräänlaiseksi yhteiskunnalliseksi Pandoran lippaaksi, jonka avaaminen voi tuottaa ikäviä ja vaikeasti peruttavia yllätyksiä.

YHTEISKEHITTÄMINEN ON ARVON LUOMISTA

Aiemmin kuvatut erot yritysten ja julkisyhteisöjen välillä ovat merkittäviä, mutta se ei tarkoita, etteikö yhteiskehittämistä voisi tarkastella liiketaloustieteissä viimeisen parinkymmenen vuoden aikana yleistyneen palveluperusteisen arvonluonnin näkökulmasta (*Service-dominant Logic, SDL*, ks. esim. Vargo & Lusch 2004, 2017). Palveluperusteisen arvonluonnin punaisena lankana on ajatus siitä, että arvo syntyy yrityksen ja asiakkaan välisessä vuorovaikutuksessa. Vaikka palveluperusteisen arvonluonnin vastakohtana onkin hyödykeperusteinen arvonluonti (*Goods-dominant Logic, GDL*), on syytä huomioida, että palvelukeskeisessä arvonluonnissa palvelu (*service*) ei tarkoita tuotteen (*good*) vastakohtaa, vaan arvonluonnin 'perusyksikköä'.

Osbornea (2018), Brandsenia ym. (2018), Foxia ym. (2019) ja monia muita mukailen myös yhteiskehittämisessä voidaan nähdä olevan pohjimmiltaan kysymys arvon luomisesta (*value creation*) eli hyödystä (*utility*), joka syntyy toiminnan tuotosten ja siihen kohdistettujen uhrausten erotuksesta. Karkeasti ilmaistuna yhteiskehittämisen arvo voi ilmetä yksilöiden ja yhteisöjen tarpeiden (*need*) tyydyttämisenä, yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnin (*well-being*) lisääntymisenä sekä yksilöiden ja yhteisöjen kyvykkyyksien (*capacity*) kasvamisena (Osborne ym. 2018). Periaatteessa melko yksinkertaista – paitsi että ei ole. Arvon luomisen tekee pirulliseksi se, että yhteiskehittämisen viitekehityksessä arvoa ei nähdä palveluun sidottavana ominaisuutena. Arvo ei ole jotain, joka voidaan toimittaa kansalaisille vaan palveluntarjoajien ja kansalaisten vuorovaikutuksessa syntyvä kokemus. Mitä paremmin kokemus istuu kansalaisen tarpeisiin, odotuksiin ja toiveisiin, sitä arvokkaammaksi palvelu koetaan.

Esimerkiksi saman kaupungin kahdessa eri julkisessa ja samoin periaattein resurssoidussa päiväkodissa voi lasten ja heidän vanhempiensa näkökulmista katsottuna vallita erilainen tunnelma, joka vaikuttaa siihen, millainen 'asiakaskokemus' päiväkotipalvelusta muodostuu. Suhteet sekä lasten että lasten ja päiväkodin henkilöstön välillä, kuten myös päiväkodin henkilöstön sekä päiväkodin ja vanhempien välillä muodostavat monimutkaisen suhteiden verkoston, joka kehystää ja määrittää päiväkotipalvelun käyttöarvon muodostumista. Päiväkodin pedagogiset ratkaisut eivät lämmitä vanhempia tilanteessa, jos lapsi kokee ja kertoo tulleen kiusatuksi. Toisaalta puutteet leikkivälineissä annetaan anteeksi, jos lapsi osoittaa viihtyväänsä ja oppivansa päiväkodissa. Selvää on, että kiusaamista mahdollistavaa kulttuuria ei kitketä hetkessä, eikä oppimista tukevaa ilmapiiriä rakenneta kädenkäänteessä.

Yhteiskehittämisessä syntyvä arvo ei ole vaihtoarvoa (*value in exchange*) vaan käyttöarvoa (*value in use*) tietyssä kontekstissa (*value in context*) (vrt. Vargo & Lusch 2017). Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että vaikka julkisella palveluorganisaatiolla on vastuu palveluiden tarjoamisesta, niillä ei ole mahdollisuutta kontrolloida arvonmuodostumisen prosessia kuin osaksi. Siksi yhteiskehittämisen yhteydessä on paikallaan korostaa jaettua johtajuutta (*distributed leadership*), jossa johtamisen kohteena eivät ole niinkään toimijat vaan toimijoiden muodostamat suhteet (Schlappa & Imani 2018). Jaettua johtajuutta tarvitaan niin hallinnon ja kansalaisten kuin palveluntarjoajien ja -käyttäjien välillä sekä yhteisöjen sisäisissä suhteissa. Jaettu johtajuus ruokkii luottamusta (*trust*), joka vahvistaa yhteiskehittämiseen osallistuvien sosiaalista koheesiota (Fledderus 2015), mikä puolestaan lisää jaetun johtajuuden onnistumisen mahdollisuutta. Luottamus on yhteiskehittämisen liimaa ja jaettu johtajuus sen liukastetta.

DIGITALISAATIO YHTEISKEHITTÄMISEN TUEKSI

Kansalaiset ovat arvon yhteisluojia, mutta tarvitsevat siihen apua. Palveluntarjoajan tehtävänä on tukea kansalaisia erilaisin keinoin. 70-luvulla käynnistyneen yhteiskehittämisen 'ensimmäiseen aaltoon' verrattuna tilanne on puoli vuosisataa myöhemmin koko lailla toinen. Erityisesti digitaaliset teknologiat ovat tehneet vuorovaikutuksesta aiempaa suorempaa. Mukana kulkevat mobiililaitteet tarjoavat uudenlaisen käyttöliittymän myös moniin julkisiin palveluihin. Digitaaliset teknologiat antavat kansalaisille mahdollisuuden kommunikoida tarpeistaan, toiveistaan ja odotuksistaan. Viive tapahtumisen ja siitä kommunikoinnin välillä on lyhentynyt dramaattisesti. Luultavasti nykyisenkaltainen digitaalinen teknologia olisi muokannut myös Ostromin 70-luvulla hahmottamia lähidemokratian periaatteita. Monikanavainen ja alati käynnissä oleva vuorovaikutus voi tuntua ajoittain raskaalta, mutta on kuitenkin monin verroin helpompaa kuin vaihtoehto, jossa vuorovaikutus edellyttää joko samassa paikassa olemista tai synnyttää viivettä vuorovaikutukseen osallistuvien välille.

Digitalisaation hyödyntäminen ei ole helppoa, eikä empiiristä näyttöä siinä onnistumisessa ole liiaksi asti (Lember 2018; Lember ym. 2019). Onnistuminen edellyttää yhteiskehittämisestä vastuussa olevilta näkemystä niistä prosesseista, joissa digitalisaatiosta syntyy lisäarvoa.

Lemberin (2019) mukaan digitalisaation hyödyt yhteiskehittämiselle voidaan jakaa lisääntyneen suoran vuorovaikutuksen (*direct interaction*) lisäksi kolmeen ulottuvuuteen. Ensinnäkin digitalisaatio laskee osallistumisen kynnystä ja motivoi (*motivating*) kansalaisia. Kansalaisten digitaalinen osallistuminen on sitä aktiivisempaa ja hedelmällisempää, mitä yhteistyökykyisempiä viranomaiset ovat ja mitä valmiimpia he ovat hyväksymään myös toimintaa, joka rajoittaa heidän vaikutusmahdollisuuksiaan prosessin lopputulokseen (ks. Steen & Tuuras 2018). Toiseksi digitalisaatio tuo palvelujen yhteiskehittämiseen lisää resursseja (*resources*). Julkishallinnon informaatioympäristö on muuttunut ennennäkemättömän nopeasti, sillä saatavilla olevan datan ja informaation määrä on kasvanut räjähdysmäisesti. Erityisesti massadata ja avoin data muovaavat yhteiskunnallista infrastruktuuria ja käsityksiämme demokratiasta ja kansalaisosallistumisesta (Jalonen 2015). Ne tarjoavat lähes ehtymättömän lähteen uusien palvelujen ideoinnille ja kehittämiselle. Parhaimmillaan seurauksena on kehitystä, jossa julkisten palvelujen reaktiivisesta ja siilomaisesta kehittämisestä siirrytään proaktiiviseen ja tosiaikaista tapahtuma- ja prosessidataa hyödyntävään palvelujen yhteiskehittämiseen. Kolmanneksi digitalisaatio muokkaa päätöksentekoa (*decision-making*). Jaetun johtajuuden hengen mukaisesti digitalisaation avulla voidaan vahvistaa eri toimijoiden osallisuutta ja kokemusta siitä, että he eivät ole vain palvelukehityksen passiivisia kohteita vaan aktiivisia toimijoita.

Vuorovaikutuksen tukeminen, motivaation vahvistaminen, resurssien kasvattaminen ja päätöksenteon hajauttaminen vaatii digitaalista kypsyyttä. Suomi sijoittui ykköseksi kesäkuun 2019 alkupuolella julkistetussa Euroopan komission Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi -vertailussa (DESI). Raportin mukaan myös julkishallinnon digipalvelut ovat meillä Euroopan kärkeä. Raportin rivien välillä voi lukea, että Suomessa on onnistuttu digitalisaation avulla luomaan uusia yhteyksiä hallinnon ja kansalaisten välille, motivoimaan ja aktivoimaan kansalaisia ottamaan vastuuta omasta arjestaan sekä jakamaan päätöksentekovastuuta uudelleen hallinnon ja kansalaisten kesken.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Yhteiskehittämisessä on sisäistä hyvyyttä (*innate goodness*, Brandsen & Honingh 2018), jota on vaikea vastustaa – ainakaan ilman leimautumisen pelkoa. Siksi ei olekaan yllättävää, että erityisesti ilmiöpohjaisiin haasteisiin etsitään ratkaisuja yhä useammin erilaisten yhteiskehittämisen menetelmien avulla. Yhteiskehittämistä perustellaan kansalaisten tarpeiden huomioimisella, kansalaisten osallistamisella, resurssien tehokkaalla hyödyntämisellä sekä palvelujen yleisellä hyväksyttävyydellä. Kansalaisraadeista, palvelumuotoilutyöpajoista ja muista yhteiskehittämisen muodoista onkin tullut suomalaisen hallinnon arkea. Kehitystä on vauhdittanut muutokset julkisen vallan ja kansalaisuuden välistä suhdetta koskevissa käsityksissä. Kansalainen nähdään nykyään yhä useammin aktiiviseksi toimijaksi, joka on oman elämänsä paras asiantuntija. Tähän luotetaan myös pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa, jossa luvataan ihmisille uudenlaisia osallistumisen mahdollisuuksia julkisen hallinnon toimintaan.

Yhteiskehittämisessä palveluntarjoajat ja -käyttäjät altistetaan toistensa vuorovaikutukselle. Vuorovaikutusta voidaan ohjata, mutta ei kontrolloida. Yhteiskehittämiseen liittyikin aina mahdollisuus, että prosessi tuottaa jotain ennakoimatonta. Yhteiskehittäminen on kulttuurinen muutos, jolla on myös eettis-moraalinen ulottuvuutensa. Se ei vie julkishallinnolta vastuuta vaan pakottaa hahmottamaan palveluja käyttäjävetoisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Acknowledgements

This paper was created in conjunction with the Co-creation of Service Innovation in Europe (CoSIE) project. The project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme H2020-SC6-COCREATION-2017 under grant agreement No 770492. www.cosie-project.eu

LÄHTEET

Alford, John & Head, Brian, W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2013). Aivorihestä BarCamp-tapahtumiin: luovuustekniikat kaupunkikehittämisen apuna. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 4/2013, 335–355.

de Bono, Edward (1995). *Serious Creativity. Using the Power of Lateral Thinking to Create New Ideas*. London: HarperCollins.

- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.
- Brandsen, Taco & Honingh, Marlies (2018). Definitions of co-production and co-creation. Teoksessa Brandsen, Taco., Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 9–17. London: Routledge.
- Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) (2018). *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*. London: Routledge.
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, Pia, Kallio, Kirsi & Häkli, Jouni (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice*, 15(4), 311–327.
- Fledderus, Joost (2015). Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 550–565.
- Fox, Chris, Jalonen, Harri, Baines, Susan, Bassi, Andrea, Marsh, Caroline, Moretti, Veronica & Willoughby, Michael (2019). *Co-creation of Public Service Innovation - Something Old, Something New, Something Borrowed, Something Tech – CoSIE White Paper*. Turku: Reports from Turku University of Applied Sciences 259.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Jalonen, Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (Eds.) *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*, 40–68. Tampere: Tampere University Press.
- Jalonen, Harri, Lindell, Juha, Puustinen, Alisa & Raisio, Harri (2013). Yhteistyön käänköpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää. *Hallinnon Tutkimus*, 32(4), 284–300.
- Jäppinen, Tuula (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Acta-väitöskirja, Acta nro 230. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kurkela, Kaisa (2016). Kuntien kokeilu- ja kehittämistoiminta eri toimijoiden yhteistoimintana: tapaustutkimus kahdeksasta suomalaisesta kunnasta. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 4/2016, 7–24.
- Kurkela, Kaisa & Airaksinen, Jenni (2015). Asukasosallistuminen Tampereella: kokemusasiantuntijoita ja postinkantajia. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 2/2015, 166–188.
- Larjovuori, Riitta-Liisa, Nuutinen, Sanna, Heikkilä-Tammi, Kirsi & Manka, Marja-Liisa (2012). Asiakasfoorumit kunnallisen palvelun kehittäjinä – tapauksena Pirkkalan kunnan perusturvapalvelut. *Hallinnon Tutkimus*, 31(4), 312–327.

- Lember, Veiko (2018). The increasing role of digital technologies in co-production and co-creation. Teoksessa Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 115–127. London: Routledge.
- Lember, Veiko, Brandsen, Taco & Tõnurist, Piret (2019). The potential impacts on digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*.
Tulossa doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807
- McMullin, Caitlin & Needham, Catherine (2018). Co-production in healthcare. Teoksessa Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 151–160. London: Routledge.
- Osborne, Stephen, P. (2006). A new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, Stephen, P. (2010). The (New) Public Governance: A suitable case for treatment. Teoksessa Osborne, Stephen, P. (Eds.) *A New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, 1–16. London: Routledge.
- Osborne, Stephen, P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231.
- Osborne, Stephen, P., Stokosch, Kirsty & Radnor, Zoe (2018). Co-production and the co-creation of value in public services. Teoksessa Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 18–26. London: Routledge.
- Peltonen, Tuomo (2010). Julkisorganisaatioiden identiteetti globalisaation paineissa: tarkastelussa Veikkaus Oy. *Hallinnon Tutkimus*, 29(2), 91–110.
- Raisio, Harri & Virta, Sirpa (2016). Kansalaisraati turvallisuudesta – turvallisuuden kontingenssit ja deliberaation mahdollisuudet. *Hallinnon Tutkimus*, 35(3), 218–231.
- Salminen, Jarkko, Häikiö, Liisa & Lehtonen, Pauliina (2016). Osallistuva budjetointi hallinnollisena käytäntönä. *Hallinnon Tutkimus*, 35(1), 60–75.
- Schlappa, Hans & Imami, Yassaman (2018). Who is in the lead? New perspectives on leading service co-production. Teoksessa Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 99–108. London: Routledge.
- Scott, Richard, W. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Steen, Trui, Brandsen, Taco & Vershuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production. Teoksessa Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 284–293. London: Routledge.
- Steen, Trui & Tuurnas, Sanna (2018) The roles of the professional in co-production and co-creation processes. Teoksessa Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 80–92. London: Routledge.

Tuurnas, Sanna, Stenvall, Jari, Virtanen, Petri, Pekkola, Elias & Kurkela, Kaisa (2019). Towards collaborative development culture in local government organisations. *International Journal of Public Sector Management*.

Tulossa <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2018-0119>

Valkama, Katja (2009). Muuttuneen asiakkuuden haaste sosiaali- ja terveyshuollossa. *Hallinnon Tutkimus*, 28(2), 26–40.

Vargo, Stephen, L. & Lusch, Robert, F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1–17.

Vargo, Stephen, L. & Lusch, Robert, F. (2017) Service-dominant logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34(1), 46–67.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.