

Arttu Vainio, Olli-Pekka Viinamäki, Sari Pitkänen, Juho-Matti Paavola

Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu

Syyskuu 2017

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 63/2017

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 14.09.2017		
Tekijät	Arttu Vainio, Olli-Pekka Viinämäki, Sari Pitkänen, Juho-Matti Paavola		
Julkaisun nimi	Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2017		
Asiasanat	Julkinen hallinto, julkiset palvelut, asiointi, vertaileva tutkimus		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Syyskuu, 2017	Sivuja 82	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu -tutkimus toteutettiin osana valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoimintaa helmi-lokuussa 2017. Työ tuottaa tietoa palvelukanavien ja palvelutarjonnan uudistamisten valmistelua varten.

Tämän selvityksen alussa tarkastellaan kaikkien EU-maiden julkisten palveluiden järjestämiseen liittyviä sähköisen hallinnon strategioita. Tämän jälkeen tarkastellaan lähemmin kuutta eri julkista palvelua viidessä digitaalisten palveluiden osalta pitkälle kehittyneessä vertailumaassa. Vertailuun valitut maat ovat Ruotsi, Tanska, Norja, Alankomaat ja Viro.

Julkisten palveluiden kehittämiseen liittyvät strategiat on kuvattu kaikissa vertailumaissa melko yleisellä tasolla. Ne sisältävät paljon samankaltaisia elementtejä. Ydintavoite on tuottaa kansalaisille aiempaa parempia, turvallisempia ja helppokäyttöisempiä palveluita aiempaa alemmilla kustannuksilla. Myös Suomen kansallisen palveluarkkitehtuurin (KaPA) kehittämiseen tähtäävä ohjelma painottaa samoja teemoja.

Palveluiden digitalisointi on edennyt kaikissa tarkastelluissa maissa nopeasti. Sähköinen palvelukanava on monien julkisten palveluiden osalta pääasiallinen toimintamalli. Useimmat asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä uusiin digitaalisiin palvelumuotoihin. Suomi voisi hyödyntää monia vertailumaissa sovelletuista toimintamalleista.

Suomi on edennyt julkisten palveluiden kehittämisessä suunnilleen vertailumaiden tahtiin. Tekniikan nopea kehittyminen antaa tulevaisuudessa mahdollisuudet tuottaa asiakkaan näkökulmasta yksikertaisempia ja helpommin käytettäviä ja hallinnon näkökulmasta tehokkaampia sekä laadukkaampia palveluita. Tämä vaatii kuitenkin jatkuvaa panostusta. Lähivuosien kehittämiskohteet voivat liittyä tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen, yhteisiin palvelunäkyymiin ja tunnistautumiseen.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 14.09.2017
Författare	Arttu Vainio, Olli-Pekka Viinamäki, Sari Pitkänen, Juho-Matti Paavola
Publikationens namn	Offentliga tjänster – Internationell jämförelse
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 63/2017
Nyckelord	Offentlig administration, Tjänst
Publikationens delar /andra producerade versioner	

Utgivningsdatum	September, 2017	Sidantal 82	Språk Finska
------------------------	-----------------	--------------------	---------------------

Sammandrag

Undersökningen "Offentliga tjänster – en internationell jämförelse" genomfördes inom ramen av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet mellan februari och augusti 2017. Studien syftar till att ta fram information inför reformer av offentliga tjänster i Finland.

Studien börjar med en jämförelse av e-förvaltningsstrategier i alla andra EU-länder. Sedan följer en noggrannare granskning av sex olika offentliga tjänster i fem länder som kommit långt i utvecklandet av digitala medborgartjänster. De utvalda länderna för denna jämförelse är Sverige, Danmark, Norge, Nederländerna och Estland.

Utvecklingsstrategier för offentliga tjänster i varje land beskrivs på en generell nivå. Strategierna innehåller flera likartade element i alla jämförelseländer. Det huvudsakliga syftet är att ge medborgarna bättre, säkrare och mer användarvänliga tjänster samtidigt som kostnaderna för den offentliga sektorn ska minskas. I Finland framhävs samma teman i programmet för nationell servicearkitektur (KaPa).

Offentliga tjänster har digitaliserats i snabb takt i alla jämförelseländer och digitala kanaler har blivit den huvudsakliga verksamhetsmodellen för flertalet offentliga tjänster. De flesta kunder har varit nöjda med de nya digitala tjänsterna. Många av de operativa modellerna som användes i jämförelseländerna kunde tillämpas även i Finland.

Finland har utvecklat sina tjänster i ungefär samma takt som jämförelseländerna. Framsteg och innovationer inom teknik ger kunderna en mer intuitiv och användarvänlig upplevelse medan förvaltande myndigheter också drar nytta av tjänster som är effektivare och av högre kvalitet. Detta kräver emellertid fortlöpande investeringar. De viktigaste utvecklingsmålen under de närmaste åren kan avse driftskompatibiliteten hos IKT-system, gemensamma servicevyer och digital identifiering.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 14.09.2017		
Authors	Arttu Vainio, Olli-Pekka Viinamäki, Sari Pitkänen, Juho-Matti Paavola		
Title of publication	Public services – International comparison		
Name of series and number of publication	Publications of the Governments' analysis, assessment and research activities 63/2017		
Keywords	Public administration, services		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	September, 2017	Pages 82	Language Finnish

Abstract

Public Services – International Comparison was carried out as a part of the analysis, assessment and research activities of the Prime Minister's Office between February and August 2017. The study produces information to help reforming public services in Finland.

The study begins with a comparison of eGovernment strategies in EU member countries. A more thorough review of six different public services is then undertaken across five countries that provide highly developed digital services to their citizens. The countries chosen for this comparison are Sweden, Denmark, Norway, The Netherlands, and Estonia.

Public service development strategies in each country are described on a general level. Strategies include a lot of the same elements in all comparison countries. The main goal is to provide citizens with better, safer and more intuitive services while decreasing costs in the public sector. In Finland, the same objectives are highlighted in the National Architecture for Digital Services (KaPA) program.

Public services have been digitized rapidly in all comparison countries and digital channels have become the main operating model for many public services. Most customers have been satisfied with the new digital services. Finland could utilize many of the operational models already in use in comparison countries.

Finland has developed its services at roughly the same pace as the comparison countries. In the future, advancements and innovations in technology make it possible to provide customers with a more intuitive and user-friendly experience while service providers also benefit from more efficient and higher quality services. This, however, requires continuous investments. The main objectives for development in the coming years may be related to the interoperability of ICT-systems, shared service views and digital identification.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

SISÄLLYS

1. Johdanto.....	1
2. Kontekstivertailu EU-maiden julkisten palvelujen strategisista tavoitteista ja julkisten palvelujen uudistamistavoitteista.....	4
2.1 Muutamia taustahavaintoja	5
2.2 Yhteisiä strategisia tavoitteita EU-maille julkisten palvelujen kehittämisessä	10
2.3 Yhteisiä strategioissa tunnistettuja ongelmia ja haasteita EU-maille julkisten palvelujen kehittämisessä	14
2.4 EU-maita erottavia tekijöitä strategia-asiakirjoissa.....	15
2.5 Tulkinta: Kolme aaltoa Euroopassa.....	17
2.6 Kokoavia huomioita kontekstivertailusta.....	23
3. Kansainvälinen vertailu.....	27
3.1 Julkisten palveluiden kehittämisen kansainvälisiä suuntaviivoja	27
3.2 Julkisten palveluiden strateginen kehittäminen vertailumaissa	28
3.3 Palvelukohtainen raportointi.....	31
3.3.1 Työvoimapalvelut, erityisesti kansalaisnäkökulmasta	32
3.3.2 Maahanmuuttopalvelut	36
3.3.3 Palvelut pk-yrityksille	38
3.3.4 Kirjastot, erityisesti digitaalisen oppimisen tarjoajina	43
3.3.5 Kelan palveluita vastaavia palveluja eri maista.....	45
3.3.6 Palvelunäkymät ja alustat sekä tunnistautuminen	51
3.4 Yleiskuvaa julkisten palveluiden kehittämisestä vertailumaissa	53
4. Digitaalisen palvelutarjonnan mahdollisuudet ja eri asiakasryhmät palveluiden hyödyntäjänä.....	55
4.1 Suomalainen palveluntuotannon näkökulma	55
4.1.1 TE-palvelut.....	55
4.1.2 Maahanmuuttopalvelut	57
4.1.3 Palvelut pk-yrityksille	58
4.1.4 Kirjastopalvelut.....	60
4.1.5 Kelan sosiaaliturvaan liittyvät palvelut.....	61
4.1.6 Palvelunäkymät ja alustat sekä tunnistautuminen	63
4.2 Kansalaiset julkisten palveluiden käyttäjinä.....	64

4.3	Erilaiset kansalaisryhmät palveluiden käyttäjinä	67
4.3.1	Kansalaisten kokemuksia palvelukokonaisuuksista	67
4.3.2	Kansainvälisiä kokemuksia suomalaisen palvelutarjonnan kehittämiseksi	69
4.3.3	Asiakasaineiston pohjalta nousevat kehittämis ehdotukset.....	70
5.	Yhteenveto.....	74
	EU-maiden sähköisen hallinnon strategioiden kontekstivertailu.....	74
	Kansainvälisen vertailun havaintoja	75
	Eri asiakasryhmät julkisten palveluiden hyödyntäjänä	77
	LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA.....	79

1. JOHDANTO

Julkisten palveluiden kehittämiseen liittyy valtavasti odotuksia. Palveluilta vaaditaan parempia tuloksia, vaikuttavuutta, tehokuutta, tuottavuutta ja laatua. Tuottajilla ja käyttäjillä korostuvat usein erilaiset toiveet palveluiden suhteen. Tuottajia kiinnostaa eniten kustannustehokkuus, kun käyttäjät haluavat mahdollisimman hyvin, selkeästi ja monipuolisesti toimivia palveluita.

Näihin toiveisiin on pyritty vastaamaan ennen kaikkea palveluiden kiihtyvällä digitalisoinnilla niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Sähköisten palveluiden kautta on pyritty vastamaan niin asiakkaiden kuin tuottajienkin tarpeisiin paremmin Erityisiä odotuksia OECD-maissa kohdistuu siihen, miten digitalisaatio ja sähköiset palvelut voivat nostaa tuottavuutta ja vähentää työvoimariippuvuutta, lisätä tyytyväisyyttä palveluihin ja niiden vaikuttavuuteen sekä muuttaa palveluja osallistaviksi, laadukkaiksi ja entistä asiakasorientoituneimmiksi.

Parhaimmillaan palveluiden sähköistäminen voi johtaa kaikkien kannalta parempaan tulokseen. Tehokkaat palvelut ovat myös helppokäyttöisiä. Digitaalisiin palveluihin siirtymiseen liittyy kuitenkin useita haasteita. Siihen vaikuttaa ensinnäkin digitaalinen infrastruktuuri ja sähköisten yhteyksien saatavuus. Käyttäjien digitaitojen kehittäminen on myös oleellinen osa toimintakulttuurin muutoksen nopeuttamista. Toisaalta monet palvelut ovat edelleen luonteeltaan sellaisia, että ne vaativat myös henkilökohtaista kontaktia asiakkaan ja palveluntarjoajan välillä.

Monille palveluiden käyttäjille sähköisiin palvelukanaviin siirtyminen voi olla vaikeaa ja osalla ei ole lainkaan mahdollisuutta käyttää digipalveluita. Julkisten palveluiden digitalisaation kiihtyessä ja myös käytön siirtyessä entistä enemmän sähköiseksi on muita palvelukanavia karsittu. Saavutettavuuden varmistamiseksi erityisesti asiakkaan näkökulmasta julkisten palvelujen tulisi olla edelleen saatavilla monikanavaisesti.

Julkisten palveluiden kehittäminen ja digitalisaatio ovat julkisen hallinnon agendalla kaikissa OECD-maissa. Kokemukset ovat olleet pääsääntöisesti myönteisiä. Kansainvälisesti tarkasteltaessa digitalisaatio koetaan hyväksi erityisesti pisimmälle sähköisiä palveluitaan kehittäneissä maissa.

Digitalisaatiokehityksessä on viime aikoina havaittavissa siirtymistä järjestelmälähtöisestä kehittämisestä asiakaslähtöiseen palveluiden järjestämiseen. Teknologian ja digitaalisen infrastruktuurin kehittymisen myötä palveluita ei tarvitse kehittää enää ensisijaisesti järjestelmän ehdoilla. Kehityksessä on kuitenkin havaittavissa merkittäviä eroja eri maiden välillä ja eri vaiheissa olevat maat painivat osin erilaisten haasteiden kanssa. Asiakaslähtöisyyden edistäminen on silti kaikkialla ensisijaista.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tarkastella kansainvälisiä kokemuksia julkisten palveluiden järjestämisestä ja niiden kehittämisestä. Tavoitteena on tuottaa tuloksia, joita voidaan hyödyntää Suomen julkisen sektorin asiakaspalvelun tuotantomalleja kehitettäessä.

Keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

1. *Miten kansalaisten asiointi julkisissa palveluissa on järjestetty vertailumaissa?*
2. *Miten eri kansainväliset mallit tai niiden osat olisivat sovellettavissa Suomen oloihin?*

Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaisia ratkaisuja on tehty eri palvelukanavien (sähköinen asiointi ja siihen liittyvä tuki, puhelinpalvelu ja käyntiasointi) osalta, millaisia tavoitteita näille ratkaisuille on asetettu, miten niiden toteutumista seurataan ja mitä tuloksia ratkaisuille on saa-

vutettu. Tutkimuksen käytännönläheinen tavoite on selvittää, miten palvelutarjonnan digitalisaatio vaikuttaa asiakasnäkökulmasta palveluiden saatavuuteen, käytettävyyteen ja laatuun, sekä hallinnon näkökulmasta palveluiden tuotannon hintaan, organisoinnin muotoihin ja toiminnan muuhun resursointiin.

Julkisten palveluiden kehittämiseen liittyvät erilaiset intressit pyritään huomioimaan lähestymällä tutkimuskirjallisuutta ja -aineistoa kolmesta erilaisesta näkökulmasta, jotka läpileikkaavat hankkeen kaikkia osioita:

1. Asiakkaan näkökulma, johon sisältyvät mm. asiakkaan palvelutarpeet ja mahdollisuudet käyttää tarjottuja palveluita eri palvelumuodoissa. Asiakkaiden sijainnin ja teknisten valmiuksien tarkastelun lisäksi otetaan huomioon ne kansalaiset, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita.
2. Palvelumallin tuottajan näkökulma, johon sisältyy erilaisten palveluntuotantomallien tarkastelu (yksityinen tai julkinen; digitaalinen, puhelin tai henkilökohtainen ja näiden yhdistelmät).
3. Palvelutuotannon näkökulma, joka ottaa huomioon tarvittavat resurssit sekä erilaiset tekniset ja rakenteelliset palvelutuotannon toteuttamismallit sekä sen, miten palvelumallin valinta vaikuttaa tuotannon resursointiin ja johtamiseen.

Selvityksen aluksi tehtiin laaja katsaus julkisten palveluiden kehittämisen strategioihin EU-maissa. Julkisten palveluiden digitalisoinnin ja e-governmentin (sähköisen hallinnon) kehittämisen strategisia tavoitteita vertailemalla tarkasteltiin sitä, mitkä asiat ovat korostuneet EU-maissa julkisen hallinnon asioinnin kehittämisessä. Strategioista havainnoitiin sekä yhteisiä asioita että kunkin tarkasteltavan maan mielenkiintoisia erityispiirteitä. Tarkastelun taustajaksena oli luoda konteksti tuleville osioille, mutta myös miettiä, mitä esiin nousevista havainnoista Suomi voisi harkita keinovalikoimaansa. Katsauksen tulokset on kirjoitettu lukuun kaksi.

Toisessa vaiheessa toteutettiin syvällisempi katsaus viidessä vertailumaissa. Näistä kerättiin paikallisten tutkijoiden avulla kokemuksiin ja tehtyyn tutkimukseen perustuvaa vertailutietoa tiettyjen julkisten palveluiden järjestämisestä, niiden kehittämisestä ja kehittämisen tavoitteista.

Vertailumaiksi valittiin Ruotsi, Norja Tanska, Alankomaat ja Viro. Kolme valittua Pohjoismaata ovat hallintojärjestelmiltään lähinnä Suomea. Alankomaat ja Viro taas ovat julkisten palveluiden digitalisoinnin ja yksityisen palvelutuotannon osalta edelläkävijöitä. Lisäksi ne ovat monelta osin vertailukelpoisia Suomen kanssa. Niiden koko, sijainti ja toimintakulttuuri muistuttavat Suomen olosuhteita paremmin kuin esimerkiksi monien Keski-Euroopan suurten maiden vastaavat mallit.

Palveluista puolestaan valittiin kuusi tapausta erikseen tarkasteltaviksi. Valinnat tehtiin yhteistyössä hankkeen ohjausryhmän kanssa siten, että tapaukset palvelisivat mahdollisimman hyvin hankkeen tavoitteita kotimaisten palveluiden kehittämisestä. Vertailupalveluiksi valittiin työvoimapalvelut, maahanmuuttopalvelut sekä pk-yritysten palvelut. Lisäksi eri maissa valittiin yksi sosiaalipalvelu, jossa digitalisaatio on erityisen onnistunutta tai palvelu on muuten järjestetty innovatiivisesti. Näiden lisäksi vertailtiin kirjastoja erityisesti digitaalisten kouluttajina ja muihin palveluihin liittyviä palvelunäkymiä ja -alustoja sekä sähköistä tunnistautumista. Vertailujen tulokset käydään läpi kolmannessa luvussa.

Tutkimuksen kolmannessa vaiheessa edellisessä osassa kerättyä kansainvälistä vertailutietoa suhteutettiin Suomen tilanteeseen. Tavoitteena oli löytää kansainvälisistä esimerkeistä asioita, joita voidaan soveltaa myös kotimaisten palveluiden kehittämisessä.

Tämän vaiheen yhteydessä tarkasteluun nostettiin myös edellä mainitut näkökulmat. Erityisesti asiakkaiden näkökulman korostamiseksi selvityksen aikana järjestettiin asiakasraati, jossa eri

asiakasryhmät kertoivat näkemyksiään nykyisten palveluiden järjestämisen haasteista ja onnistumisista sekä arvioivat kansainvälisestä materiaalista esille nostettujen kohtien soveltuvuutta Suomeen. Hankkeen loppupuolella järjestettiin lisäksi asiantuntijaraati, jossa palveluiden kanssa toimivat asiantuntijat kommentoivat tutkimuksessa esiin nousseita teemoja ja kehitysehdotuksia. Nämä arviot muodostavat neljännen luvun.

Tutkimuksen viimeisessä eli viidennessä luvussa edellisten osioiden havainnot vedetään yhteen ja nostetaan esiin keskeisiä havaintoja kustakin. Luvun lopussa nostetaan esiin kansainvälisten kokemusten ja kotimaasta saadun aineiston pohjalta keskeisiä julkisten palveluiden kehittämisen lähtökohtia strategian, palvelutuotannon ja asiakaan näkökulmista.

Tutkimus tehtiin osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa ja sen ovat toteuttaneet Oxford Research, Vaasan Yliopisto ja Kuntoutussäätiö. Vertailumaista materiaalin ovat koostaneet Oxford Researchin maatoimistot Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa, Red Plume Digital Transformation Public Sector B.V. Alankomaissa ja Tallinnan teknillinen yliopisto Virossa.

2. KONTEKSTIVERTAILU EU-MAIDEN JULKISTEN PALVELUJEN STRATEGISISTA TAVOITTEISTA JA JULKISTEN PALVELUJEN UUDISTAMISTAVOITTEISTA

Tässä osiossa tarkastelemme ja analysoimme julkisten palvelujen strategioita EU-maissa. Tässä tehty kontekstivertailu keskittyy EU-maiden julkisten palvelujen ja erityisesti valtionhallinnon tuottamien palvelujen strategioihin ja uudistamisstrategioiden tavoitteisiin.

Tämän EU-maat sisältävän kontekstivertailun tavoitteena on selvittää:

- Millainen kokonaiskuva e-governmentin eli sähköisen hallinnon ja digitalisoinnin strategisista tavoitteista piirtyy julkisen hallinnon asioinnista?
- Mitkä asiat ovat korostuneet EU-maissa (päämäärät, periaatteet ja painotetut asiat) julkisen hallinnon asioinnin kehittämisessä?
- Mitä mielenkiintoisia erityispiirteitä ja havaintoja on nostettavissa esiin kustakin tarkasteltavasta maasta?

Systemaattisessa ja kompaktissa kontekstivertailussa korostuvat nykytila ja vuoteen 2020 ulottuvat strategiat. Sisällönanalyysi kohdistuu OECD:n innovaatioportaalin aineistoihin ja Euroopan unionin tuottamiin maakohtaisiin sähköisen hallinnon fact sheet -raportteihin, jotka tuottavat tuoreen ja ajankohtaisen kokonaiskuvan EU-maiden strategisista tavoitteista. Niitä koskeva tarkastelu kohdistui ensisijaisesti vuoden 2015 aineistoihin, koska ne olivat saatavilla tämän selvityshankkeen alkaessa. Vuoden 2015 materiaalia täydennettiin toukokuussa 2017 julkaistuilla vuoden 2016 fact sheeteillä.

Maakohtaiset fact sheetit ovat laajuudeltaan noin 40 sivua. Ne sisältävät ajankohtaiskatsauksen maan sähköiseen hallintoon ja digitalisaatioon liittyvästä lainsäädännöstä, keskeiset julkisia palveluja koskevat strategiat sekä lyhyet kuvaukset sähköisen hallinnon viranomaistoista. Edellä mainittua materiaalia täydennettiin tuoreilla kansainvälisillä tutkimusartikkeleilla ja EU-maiden hallitusten strategiadokumenteilla.

Kontekstivertailua tarvitaan, koska nykyisellään EU-tason kokonaiskuvaa on vaikea hahmottaa. Tieto on hajallaan ja erityisen detaljipainotteista. Siten on vaikeaa löytää julkisten palvelujen tuottamisen strategisia painopisteitä sekä palvelujen kehittämistä ohjaavia strategisia valintoja ja periaatteita. Parhaimmillaan tämä EU-maat kattava kontekstivertailu parantaa Suomen tilannekuvaa - miten Suomessa tehtävä strateginen kehitystyö asemoituu EU-maiden joukossa, ja mitä yhteistä, yleistä tai erityistä Suomen palvelujen kehittämisessä ja palvelujen uudistamisperiaatteissa esiintyy?

Systemaattinen kontekstivertailu ja siinä toteutettava sisällönanalyysi edistävät tässä hankkeessa tehtävää case-maiden vertailua. Vertailu antaa puitteet haastatteluihin ja muuhun tiedon keruuseen sekä asettaa tehdyt havainnot kontekstiin eurooppalaisessa kokonaiskuvassa. Kontekstivertailu auttaa ja helpottaa vaihtoehtojen kuvaamista sekä niiden merkityksen ja relevanssin arviointia; maakohtaisia havaintoja ja case-tapausten tuloksia voi reflektoida suhteessa eurooppalaiseen viitekehykseen ja kehityssuuntiin.

Tämän dokumentin lisäksi on tuotettu maakohtainen koonti, eräänlaiset tuloskortit keskeisistä e-governmentia ja sähköistä asiointia koskevista strategioista. Niissä kunkin EU-maan julkista palvelua koskevat strategiat on tiivistetty äärimmilleen, ja strategioista on nostettu esiin vain

keskeisimmät tavoitteet, periaatteet ja prioriteetit. Asiakkaalle erikseen toimitettu tuloskorttinaisto ei sisällä strategioissa ilmaistuja operationaalisia toimia tai toimenpidelisteja, joilla strategioissa ilmaistut tavoitteet pyritään saavuttamaan.

2.1 Muutamia taustahavaintoja

Sähköiset palvelut ja digitalisaatio ovat avainasemassa, kun eurooppalaiset valtiot pyrkivät vastaamaan julkisille palveluille asetettuihin muutostarpeisiin. Digitaalisia palveluita ja teknologioita hyödyntämällä pyritään optimoimaan kansalaisten saamat hyödyt (mm. asiakasryhmäkohtaiset räätälöidyt palvelut, responsiivisuus, parempi laatu vähemmillä kustannuksilla ja ajankäytöllä) sekä realisoimaan hyödyt julkiselle sektorille itselleen (hyödyntämällä yhä jae-tumpien palvelurakenteiden ja -infrastruktuurien, hallinnollisten palvelujen ja ICT-alustojen jaettavuutta ja keskusteleavuutta sekä uudelleen allokoimalla lähipalveluista ja kasvokkain tapahtuvista palveluista vapautuvia resursseja sekä vähentämällä hallintokustannuksia).

Terminologia vaihtelee paljon sähköisestä asioinnista ja digitalisaatiosta puhuttaessa. Niillä tarkoitetaan usein hyvin erilaisia asioita (ks. esim. Suri & Sushil 2017 kansainvälinen katsaus sähköisen hallinnon strategioiden implementoinnista). Varsin usein julkisen hallinnon tutkimuksessa digitalisaatiota on tarkasteltu kapeasti, ja paikoin nojautuen vain teknisiin ratkaisuihin ja välineisiin sekä painottaen eräänlaista teknologiadeterminismia.. Uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) ja uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) suuntausten myötä digitalisaatioon liittyvät teemat ovat muuttuneet monipuolisemmiksi ja kattavimmiksi, ja linkittyneet vahvemmin julkisen hallinnon rakenteiden, toimien ja palvelujen kehittämiseen ja johtamiseen (Savoldelli ym. 2014; Syväjärvi & Kivivirta 2017, 268; Osborne ym. 2012).

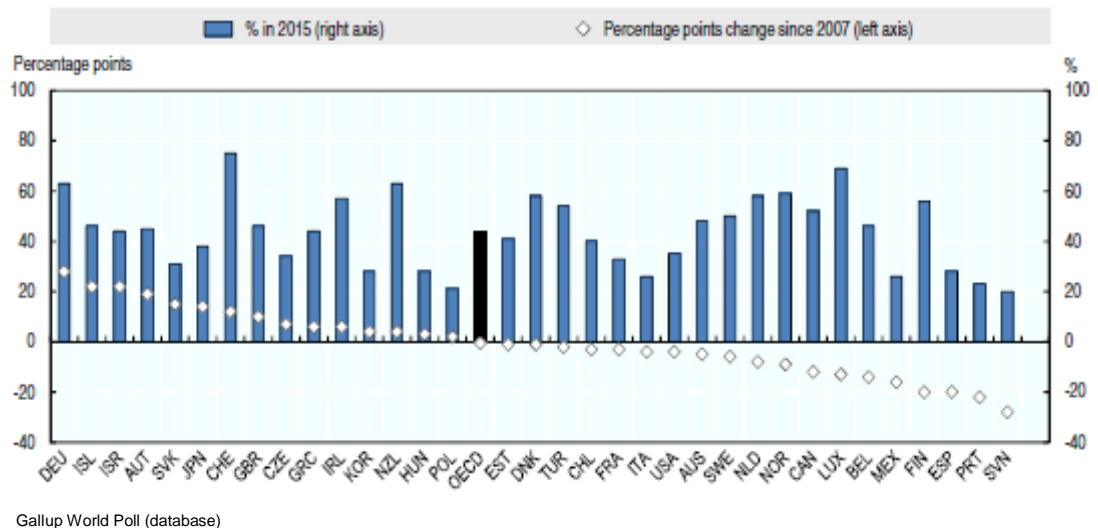
Selvää on, että eri mailla on erilaiset lähtökohdat toteuttaa sähköisen hallinnon kehittämistoimia ja luoda siirtymiä julkisissa palveluissa kohti sähköistä asiointia, digitalisointia ja palvelujen automatisointia. Eräs näkymä EU-maiden tilannekuviin tulee YK:n (the United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA) jo vuodesta 2001 toteuttamasta maailmanlaajuisesta sähköisen hallinnon toimeenpanoa kartoittavasta kyselytutkimuksesta (United Nations E-Government Survey 2016). Yksinkertaistettuna, kyselyssä mitataan maiden tilannetta ja edistymistä sähköisen hallinnon palvelujen implementoinnissa koulutus, terveys, työllisyys, rahoitus ja sosiaalisen hyvinvoinnin palveluissa. Taulukkoon 1 on koottu YK:n kyselyraporteista EU-maiden rankingit vuosilta 2016, 2014 ja 2012. Maiden järjestys seuraa vuoden 2016 sijoitusta. Taulukkoon lisätty nuolet kuvaamaan maiden sijoituksen kehitystä.

Kuten taulukosta ilmenee, Pohjoismaat sijoittuvat kansainvälisesti huippumaiden joukkoon. Baltian maat ja niistä erityisesti Viro edustavat maita, joissa sähköisen hallinnon omaksuminen ja kehitys ovat edenneet nopeasti. Välimeren maita (Italia, Espanja, Kreikka ja Portugali) leimaa puolestaan hidastuminen sähköisen hallinnon kehityksessä.

Taulukko 1. EU-maiden rankinginsijoitukset YK:n e-government -kyselyssä.

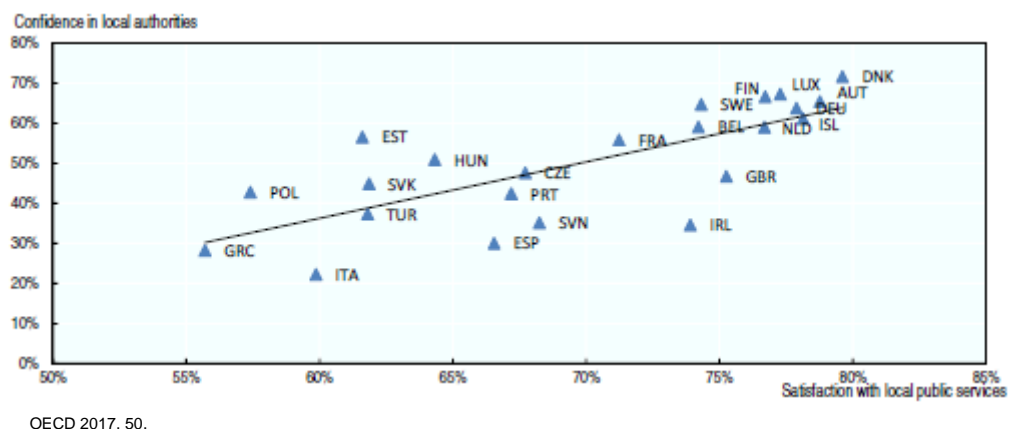
		2016	2014	2012
UK	↑	1	8	3
FI	↑	5	10	9
SE	↑	6	14	7
NL	↓	7	5	2
DK	↑	9	16	4
FR	↓	10	4	6
EE	↑	13	15	20
DE	↑	15	21	17
AT	↑	16	20	21
ES	↓	17	12	23
NO	↓	18	13	8
BE	↑	19	25	24
SI	↑	21	41	25
IT	–	22	23	32
LV	↑	23	31	42
LU	↓	25	24	19
IE	↓	26	22	34
MT	↑	30	40	35
PL	↑	36	42	47
PT	↓	38	37	33
EL	↓	43	34	37
LT	↓	45	31	42
HU	↓	46	39	31
CZ	–	50	53	46
BG	↑	52	73	60
SK	↓	67	51	53
RO	↓	75	64	62

EU-mailla on monia yhteisiä haasteita palvelujen tuottamisessa ja palvelutarpeisiin reagoimisessa niin määrällisesti kuin laadullisestikin. Useat EU-maiden hallitukset ovat asettaneet hallinnolle vaatimuksia paremman luottamuksen ja legitimitetin saavuttamisesta. Luottamus on tunnistettu yhdeksi tärkeimmistä asioista, joka mahdollistaa sujuvan ja tehokkaan vuorovaikutuksen kansalaisten ja julkisen hallinnon välillä (OECD 2015, 156). Luottamus on otettu useissa maissa yhdeksi merkittävimmistä julkisen hallinnon suoriutumista kuvaavista mittareista (esim. Eurobarometrit ja OECD:n tilastot). Monissa EU-maissa on havaittu kansalaisten ja yritysten luottamuksen laskua julkista hallintoa ja palveluja kohtaan. Eräissä maissa luottamus on käänntynyt jopa vakavaksi epäluottamukseksi (Jørgensen & Andersen 2016). Kuvio 1 on lainattu OECD:n (2017, 20) tuoreesta julkaisusta. Kuviosta käy ilmi kansalaisten luottamus julkista hallintoa kohtaan. Samalla kuviosta näkyy luottamuksen aleneminen perinteisesti korkean luottamuksen maissa (esim. Suomi, Norja, Ruotsi). OECD-maissa keskimäärin 40 prosenttia kansalaisista sanoo luottavansa julkiseen hallintoon.



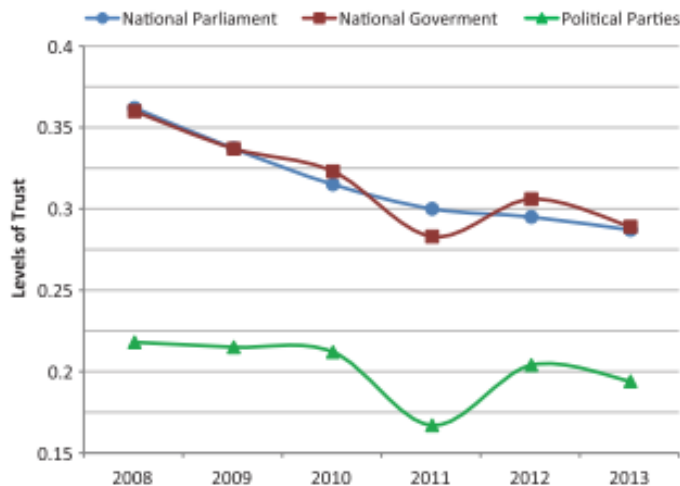
Kuvio 1. Kansalaisten luottamus julkiseen hallintoon 2015 (muutos vuodesta 2007).

Luottamuksen merkitystä havainnollistaa myös alla olevassa kuviossa 2 esitetty korrelaatio luottamuksen ja kansalaisten tyytyväisyyden välillä liittyen paikallishallinnon tuottamiin palveluihin. Kuten kuviossa 2 ilmenee, Pohjoismaissa luottamus viranomaisiin ja tyytyväisyys palveluihin ovat edelleen hyvällä tasolla.



Kuvio 2. Tyytyväisyys paikallishallinnon palveluihin ja luottamus paikallishallintoon

Tutkimuskirjallisuudessa on viime vuosina kyseenalaistettu yhä voimakkaammin luottamuksen mittaaminen ja tilastointi. Ehkä voimakkain kritiikki on kohdistunut luottamuksen käsitesisältöön. Tutkimuksista voi tulkita, että luottamus on sinällään liian laaja mittari tai termi. Samaan aikaan tutkimustietoa on tullut siitä, että kansalaiset näyttävät luottavan julkisiin palveluihin ja julkiseen hallintoon varsinkin pohjoismaissa laajalti. Tätä vastoin, lähes kaikissa EU-maissa luottamus poliittiseen päätöksentekoon ja politiikkaan näyttää laskevan (kuvio 3). Luottamuksen laskuun vaikuttavat mm. isot yhteiskunnalliset haasteet, kuten finanssikriisi, poliittiset skandaalit, korruptio ja muut väärinkäytökset, hallitsematon maahanmuutto ja pakolaiskriisit. (OECD 2017)



Public Integrity and Trust in Europe 2015, 9

Kuvio 3. Luottamus kansallisiin parlamentteihin, hallintoon ja poliittisiin puolueisiin 2008–2013 EU-maissa.

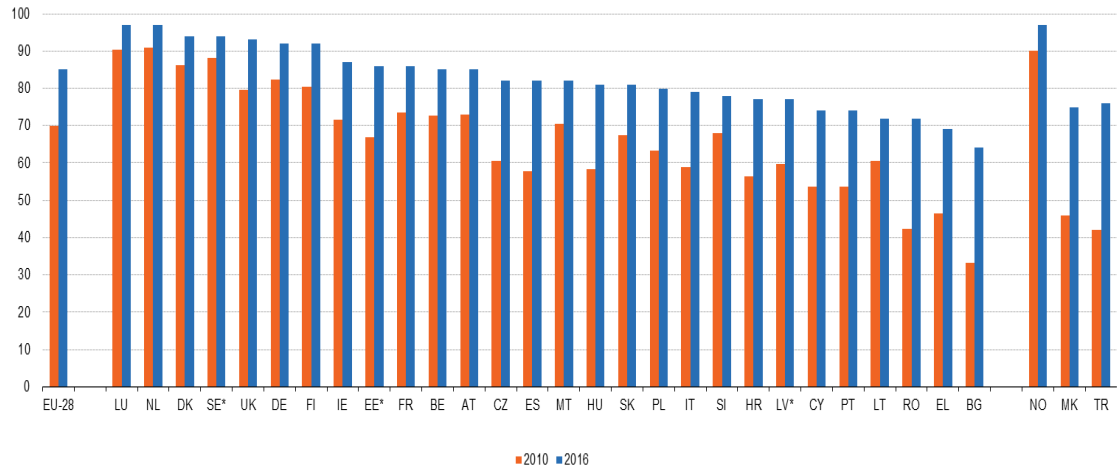
Luottamuksen palauttamiseen ja vahvistamiseen liittyy poikkeuksetta läpinäkyvyyden ja responsiivisuuden lisääminen sekä palvelujen käyttäjien eli kansalaisten ja yritysten vaikutusmahdollisuuksien ja osallistumisen vahvistaminen (OECD 2016, 9). Tutkimuskirjallisuudessa luotetaan paljon siihen, että digitaalisuus sekä sähköinen asiointi ja palvelut voivat tuoda päätöksenteon lähemmäksi palvelujen käyttäjää (asiakasta, kansalaista, kuntalaista tai yritysasiakkaita). Pääsyn, saatavuuden ja avoimuuden lisääminen erilaisiin tietokantoihin ja tietoon sekä monikanavaisen vuorovaikutuksen odotetaan nostavan mielenkiintoa yhteisiä asioita ja niiden hoitamista kohtaan, ja täten kohottavan luottamusta poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon. (Leinonen ym. 2016; Van de Walle 2017.)

Julkisilta palveluilta ja palvelutuotannolta odotetaan yhä enemmän parempia tuloksia, vaikuttavuutta, tehokkuutta, tuottavuutta ja laatua. Digitalisaatiolta odotetaan ratkaisuja palvelujen uudistamiseen sekä suorituskyvyn, laadun ja tarvestaavuuden parantamiseen. Erityisiä odotuksia OECD-maissa kohdistuu siihen, miten digitalisaatio ja sähköiset palvelut voivat nostaa julkisen hallinnon tuottavuutta ja vähentää työvoimavaltaisuutta palvelujen tuottamisessa. Odotuksia kohdistuu myös siihen, miten sähköisyydellä tai digitalisaatiolla kyetään lisäämään käyttäjien tyytyväisyyttä palveluihin ja vaikuttavuutta sekä miten palveluja voidaan muokata entistä asiakasorientoituneimmiksi ja osallistaviksi sekä aktivoimaan asiakkaita osallistumaan palvelujen kehittämisprosesseihin.

Useat EU-maat ovat tehneet merkittäviä investointeja digitalisaatioon ja teknologiaan tehostaakseen erityisesti valtionhallinnon tieto- ja back office -palveluja sekä tietohallintoarkkitehtuuria. Tehostamista on tehty, jotta näillä kyetään parhaalla mahdollisella tavalla tukemaan asiakaspalvelutilanteita ja asiakaspinnassa toteutuvia palvelutapahtumia. Osa maista on ottanut käyttöön asiakasorientoituneita sähköisiä palveluita ja sähköinen asiointi on muodostunut normaaliksi osaksi julkisia palveluja.

Huomattavasti pienempi osa OECD-maista on siirtynyt digitalisaation hyödyntämisessä ja sähköisessä asiointissa tasolle, jossa palveluja muotoillaan ja tuotetaan innovatiivisilla ja vahvasti asiakkaiden käyttäjä- ja tarveprofiilien ehdoilla. Tämä on edellyttänyt varsin radikaaleja uudelleenmäärittelyjä palvelujen tuottamistavoissa, palveluprosessissa ja toimeenpanorakenteissa. (OECD 2016, 9-10).

Palvelujen kehittämiseen, erityisesti siirtymään kohti digitaalisia ja sähköisiä palveluja, vaikuttaa paljon digitaalinen infrastruktuuri. Eräs taustoittava näkymä digitaaliseen infrastruktuuriin on internetin käyttöaste. Kuviossa 4 on kuvattu miten suurella osalla kotitalouksista on pääsy internetiin EU-maissa.

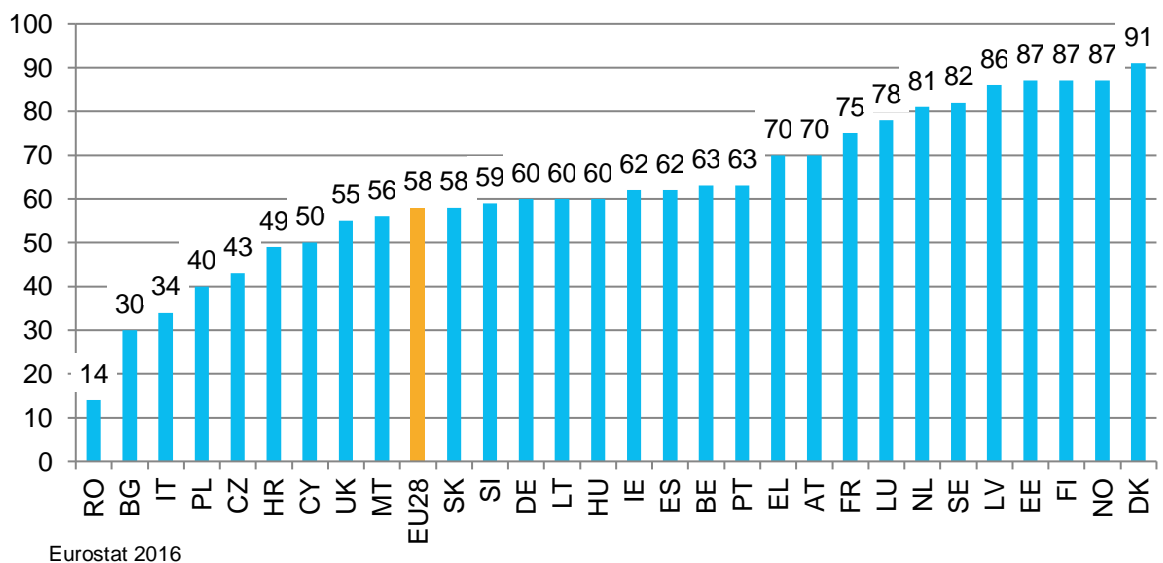


(*) EE, LV and SE: data for 2010 is not comparable to 2016 due to a change in the survey methodology.

Kuvio 4. Kotitalouksien pääsy internetiin EU-maissa (%)

Kuten kuviosta ilmenee, EU-maiden keskiarvo on noin 85 prosenttia. Pohjoismaissa kotitalouksista yli 90 prosentilla on pääsy internetiin; Välimeren ja entisen Itä-Euroopan (CEE-maat) maissa jäädään edelleen alle 80 prosentin. Kuvio liittyy läheisesti siihen, miten laajasti ja millä nopeudella maissa siirrytään verkko- ja mobiilipalveluihin sekä laajamittaiseen ja sisällöllisesti kattavaan sähköiseen asiointiin.

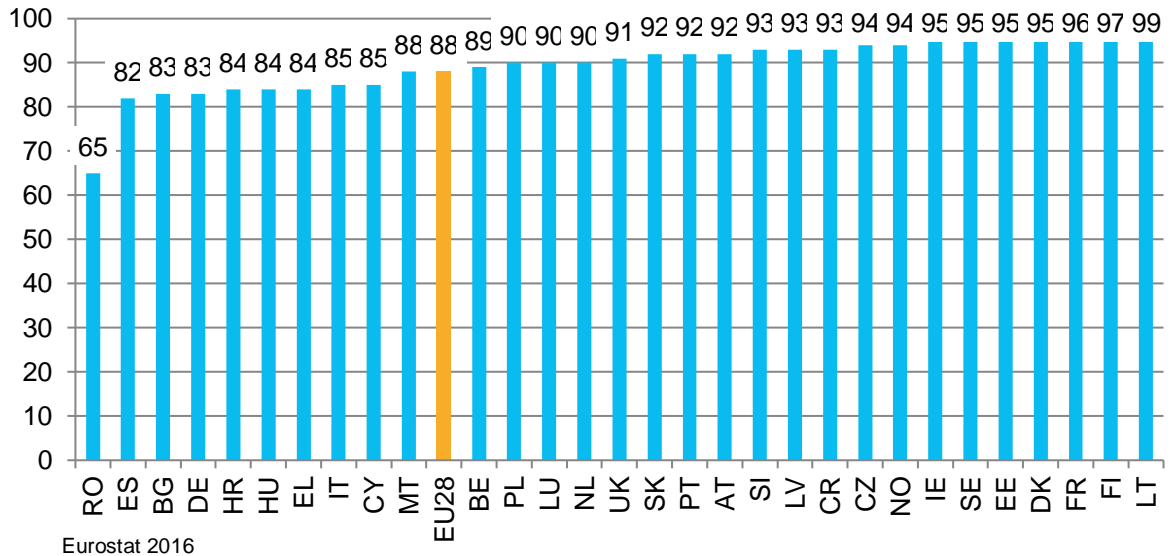
Euroopan unioni on tilastoinut kansalaisten sähköistä asiointia julkisen hallinnon kanssa. Kuviossa 5 on vuoden 2016 tilanne maittain. Kuten kuviosta ilmenee, EU:ssa keskimäärin 58 prosenttia kansalaisista on asioinut viranomaisten kanssa sähköisesti vähintään kerran vuodessa. Pohjoismaissa kansalaisista yli 80 prosenttia on käyttänyt sähköistä asiointia.



Eurostat 2016

Kuvio 5. Kansalaisten sähköinen asiointi viranomaisten kanssa 2016 (%).

Yritykset käyttävät sähköistä asiointia kansalaisia laajemmin kaikissa EU-maissa. Tämä johtuu siitä, että useissa EU-maissa esimerkiksi verotuksessa sähköinen asiointi on määritelty ensisijaiseksi asiointitavaksi. Eurostat on tilastoinut yritysten asiointia julkisen hallinnon kanssa vuoteen 2013 saakka. Kuviossa 6 on esitetty vuoden 2013 tilanne EU-maittain.



Kuvio 6. Yritysten internetin käyttö julkisen hallinnon asiointissa (prosenttia yrityksistä).

OECD:n (2015, 152–153) raportissa on samansuuntainen tulos: OECD maissa 83 prosenttia yrityksistä raportoi käyttäneensä internetiä informaation saamiseen ja julkisen hallinnon lomakkeiden lataamiseen sekä 78 prosenttia yrityksistä raportoi täyttäneensä lomakkeita verkossa. Pohjoismaat, Ranska, Irlanti ja Baltian maat sijoittuvat sekä EU-tilastoissa että OECD:n tilastoissa varsin korkealle yritysten sähköisessä asiointissa. Romania, Bulgaria, Unkari, Espanja ja Italia sekä hieman yllättäen Saksa, sijoittuvat EU-keskiarvon alapuolelle.

2.2 Yhteisiä strategisia tavoitteita EU-maille julkisten palvelujen kehittämisessä

Kun tarkastellaan Euroopan unionin tuottamia maakohtaisia sähköisen hallinnon fact sheet -raportteja ja OECD:n aineistoja, piiryy EU-maille seuraavia yhteisiä piirteitä julkisia palveluja koskevista strategisista tavoitteista.

Jo perinteiseksi muotoutuneilla uuden julkisen johtamisen (NPM) reformeihin liittyvillä tavoitteilla on vahva sija julkisia palvelujen tuottamista linjaavissa strategioissa. Ensinnäkin EU-maista kokonaisuutena löytyy edelleen vahva painotus uuden julkisen johtamisen (New Public Management, NPM) kaltaisille tavoitteistoille ja strategisille tavoitteille. Näitä EU-maiden julkista palvelua koskevista strategioista konkretisoivat tavoitteet:

- 1) Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisestä
- 2) Responsiivisuudesta ja tilivelvollisuudesta
- 3) Yksinkertaistamisesta ja virtaviivaisuudesta
- 4) Hallinnon läpinäkyvyydestä (transparency) ja avoimuudesta

Kyse on varsin perinteisistä ja koko 2000-luvun jatkuneista palvelujen, palveluprosessien ja palveluhallinnon kehittämisen tavoitteista.

Yleisesti voi todeta, NPM:n tavoitteet eri maissa ovat olleet varsin yhtenevät koko 2000-luvun. Tavanomaisimpina NPM:n uudistustavoitteina nähdään seuraavat asiat: lisätä julkisen sektorin tehokkuutta ja vaikuttavuutta, parantaa virastojen ja niiden tuottamien julkisten palvelujen responsiivisuutta, laskea julkisen hallinnon ja palvelutuotannon kustannuksia sekä lisätä johdon ja asiantuntijoiden tulosvastuuta ja toimintavapautta (Christensen & Lægreid 2013, 1). Tavoiteltuina asioina mainitaan myös poliittisen ohjauksen vähentäminen ja normien purkaminen. NPM-reformeissa useimmiten painottuu myös tulosjohtaminen ja -ohjaus, tulosindikaattoreiden soveltaminen tulosten ja tuloksenteon varmistamiseksi, markkinoiden ja kilpailun hyödyntäminen ja lisääminen, yksityistäminen sekä vastuun ja tuloksenteon korostaminen johtamiskäytännöissä (Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2004; Lægreid & Verhoest 2010; De Vries & Nemec 2013).

Julkisten palveluiden kehittämisen strategiat Euroopassa perustutuvat laajalti digitalisaation hyödyntämiseen. Kehitystyön periaatteita on käsitelty tarkemmin edellä luvussa 1. Sen keskeiset tavoitteet on koottu esimerkiksi EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelmaan vuosille 2016–2020. Siinä esitetyt periaatteet voidaan kuvata lyhyesti näin¹:

1. Oletusarvona digitaalisuus: Julkishallinto tarjoaa palvelut ensisijaisesti digitaalisesti, mutta pitää myös muut kanavat avoinna niille, joilla ei ole verkkoyhteyttä tai halua tai kykyä käyttää niitä. Julkiset palvelut tarjotaan yhden yhteys- tai asiointipisteen ja eri kanavien kautta.
2. Vain kerran -periaate: Kansalaiset ja yritykset toimittavat samat tiedot julkishallinnolle vain kerran.
3. Osallisuus ja saatavuus: Julkishallinnon digitaaliset julkiset palvelut suunnitellaan niin, että ne ovat osallistavia ja palvelevat erilaisia tarpeita ja ottavat huomioon esimerkiksi vanhuksien ja vammaisten.²
4. Avoimuus ja läpinäkyvyys: Julkishallinnon tietoja jaetaan viranomaisten kesken, ja kansalaisilla on mahdollisuus valvoa ja korjata omia tietojään sekä seurata hallinnollisia prosesseja, joissa he ovat osallisina.
5. Oletusarvona rajatylittävyys: Digitaaliset julkiset palvelut ovat saatavilla valtioiden rajojen yli.
6. Oletusarvona yhteentoimivuus: Julkiset palvelut toimivat saumattomasti myös koko EU-alueella.
7. Luotettavuus ja turvallisuus: Henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa koskevat säännöt otetaan huomioon jo suunnitteluvaiheessa ja lisätään luottamusta digitaalipalveluihin.

¹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/contributions-and-preliminary-trends-public-consultation-egovernment-action-plan-2016-2020> (EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma 2016–2020; Bryssel 19.4.2016)

² Verkkosisällön saavutettavuutta koskeva direktiiviehdotus, COM(2012) 721.

Hallinnon läpinäkyvyys ja avoimuus näkyvät jossakin muodossa kaikkien EU-maiden strategiadokumenteissa. Ne kytkeytyvät useissa maissa luottamukseen sekä hallitusten ja julkisen hallinnon tavoitteisiin nostaa kansalaisten ja yritysten luottamusta julkisia palveluja kohtaan (kirjallisuudessa esim. Van de Walle 2013 ja James ym. 2016). Näillä haetaan myös julkisen hallinnon parempaa oikeutusta.

Tätä laajaa tematiikkaa voi avata Irlannin ja Iso-Britannian esimerkeillä. Irlannin Public Service Reform Plan 2014–2016 yhtenä painopisteenä on *"avoimempi, läpinäkyvämpi ja tilivelvollisempi julkinen hallinto"*, ja tämän painopisteen tärkein tavoite on lisätä luottamusta hallintoon ja palveluihin.

Iso-Britannian Second National Action Planin (2013–2015) erityispainotuksena on, että "kansalaiset (engl. public) näkevät, kokevat ja ymmärtävät palvelut ja palveluprosessit avoimen hallinnon kautta". Strategiassa linjataan, että vain käyttäjät voivat vaikuttaa hallinnon prosesseihin ja palvelujen saatavuuteen. Lisäksi tarvitaan osallistavia prosesseja. Erityispainotus tähtää lopulta siihen, että yleisö voi pitää hallintoa tilivelvollisena julkisten palvelujen toimittamisesta ja päättämisestä. Muutamien maiden (esim. Puola, Portugali, Espanja, Kreikka, Italia, Tsekki) strategioista näkyy läpinäkyvyyden yhteydessä viittauksia myös julkisten varojenkäytön tehokkuuden ja kohdentamisen parantamiseen.

Yksinkertaistamisesta ja virtaviivaistamisesta mielekäs esimerkki löytyy Belgian Federal Open Data Strategy (2015–2020) asiakirjasta. Strategia tähtää digitaalisten ekosysteemien vahvistamiseen. Ekosysteemien avulla pyritään kehittämään virtaviivaisempi, tehokkaampi ja moderni hallinto. Strategian slogan on *"a single virtual public administration"*. Slogan pyrkii tähdentämään, että julkisen hallinnon palvelujärjestelmien tulisi olla nopeampia, tarkoituksenmukaisempia, vähemmän rajoittavia ja avoimempia kuin nykyiset palvelujärjestelmät. Tämän kehitystyön nähdään edellyttävän palvelutuotannon optimointia asiakkaiden näkökulmista, hallinnollisten rajoitteiden vähentämistä, monien eri intressiryhmien panoksien yhdistämistä palvelutuotannon lisäarvon parantamiseksi sekä yhteistä tahtotilaa tietoturvallisuuden ja tietosuojan varmistamiseksi.

Toinen valaiseva esimerkki on Portugalin Simplex Programme 2017 strategiassa ilmaistu motto *"a strong, intelligent and modern state"*. Sen mukaan valtionhallinnon tulee yksinkertaistaa kaikkea kansalaisten ja yritysten asiointia julkisen hallinnon kanssa. Mielenkiintoinen ja konkreettinen tavoite tässä Portugalin strategiassa on pyrkimys laskea yritysten asiointikustannuksia. Strategian puitteissa on vuoden 2017 alkuun mennessä toteutettu 255 toimenpidettä. Toinen tähän strategiaan sisältyvä yksinkertaistamiseen pyrki-vä toimenpide on ns. "vain kerran" periaatteen toteuttaminen. Tämä tarkoittaa, että kansalaisten ja yritysten tarvitsee lähettää tiedot vain kerran valtionhallintoon. Vastaavanlainen konkreettinen tavoite löytyy myös Suomen ja usean muun EU-maan strategisista periaatteista.

Sähköisen hallinnon (e-governmentin) tavoittelu tuo uudenlaisia, käytännönläheisiä strategisia periaatteita julkisten palvelujen kehittämiseen. Edellisten neljän NPM-reformista tuttujen periaatteiden ja strategisten tavoitteiden ohella strategiadokumenteissa esiintyy hieman uudenlaisia strategisia päämääriä.

EU-maita yhdistävät eräät suuret strategiset painopisteet, varsinkin kun maissa pyritään siirtymään perinteisestä käyntiasioinnista sähköiseen asiointiin. Kuusi strategioissa esiintyvää painopistettä ovat:

- 1) Avoin data; Tiedon ja datan tehokkaampi yhteishyödyntäminen, palvelujen ja informaation innovatiivisempi käyttö
- 2) Palvelujärjestelmien integrointi, hallintorajojen (sektorikohtaisuuden) vähentäminen, yhteiskäytön lisääminen
- 3) Hallinnollisten esteiden ja rajoitusten poisto
- 4) Saatavuuden sekä käytettävyyden parantaminen ja helpottaminen (accessibility)
- 5) Luotettavuus ja turvallisuus palveluissa ja palvelujen käytössä
- 6) Osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen, erityisesti e-democracyn ja eParticipationin keinoin

Näistä avoimeen dataan ja avoimeen hallintoon sisältyy EU-maiden strategioissa paljon odotuksia. Useissa maakohtaisissa strategiadokumenteissa käytetään paljon tilaa näiden esittelyyn ja niihin liittyviin strategiaan odotuksiin.

Avoimen datan ja avoimen hallinnon käytäntöjen odotetaan erityisesti nostavan palvelutuotannon tehokkuutta, vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Osaltaan voi siis tulkita, että avoin data on keino saavuttaa edellä ilmaistuja, NPM:lle tyypillisiä strategisia tavoitteita sekä parantaa yleisesti hallinnon toimintaa ja suorituskykyä. Toiseksi, avoin data ja avoin hallinto sisältävät monen maan palveluja koskeissa strategioissa linkkejä hyvään hallintoon (good governance), läpinäkyvyyteen, demokratian ja osallistumisen edistämiseen sekä julkisen hallinnon tilivelvollisuusvaatimusten täyttämiseen. Kolmanneksi, avoimella datalla on selvä yhteys EU:n edellyttämiin ja ajamiin avoimen hallinnon strategioihin (esim. Europe 2020 ja Digital Agenda for Europe sekä lähes poikkeuksetta EU:n rahoitus-, investointi- ja t&k -ohjelmien periaatteisiin). Tämä linkki todennäköisesti siten selittää osan avoimen datan ja avoimen hallinnon laajasta raportoinnista strategia-asiakirjoissa.

Palvelujärjestelmien integrointi, palvelujen saatavuuden ja käytettävyyden parantaminen, palvelujärjestelmien luotettavuus ja tietoturvallisuus sekä osallisuus ja vaikuttaminen ovat kaikkien maiden strategioissa mukana. Toki näiden sisällöissä on paljon maakohtaisia eroja. Samalla tavoin, osa EU-maista erittelee strategioissaan varsin tarkasti myös operatiivisia keinoja ja toimintatapoja, joilla näitä strategisia tavoitteita pyritään saavuttamaan.

Hieman yllätyksellisempi tässä strategisten tavoitteiden listassa on kuitenkin hallinnollisten esteiden ja rajoitusten poistoon liittyvät tavoitteet. Useimmissa maissa tämä strateginen tavoite ilmentää suoraan palvelutuotannossa ja -prosesseissa kohdattuja ja tunnistettuja ongelmia.

Tässä yhteydessä voi esiin tuoda muutaman maakohtaisen esimerkin. Irlannin e-Government Strategy -asiakirjassa todetaan yksioikoisesti, että sähköisen hallinnon toimien on vähennettävä hallinnollisia rajoitteita kansalaisille ja yrityksille sekä osoittaa, miten ja millä keinoin tehokkuutta, vaikuttavuutta ja lisäarvoa (value for money) on saatu lisättyä. Sama suoraviivainen tavoite rajoitteiden ja hallinnollisten esteiden poistamisesta löytyy Italian Digital Growth Plan 2014–2020 strategiasta, Portugalin ja Tsekin ICT Services Development (2015) strategiasta. Tsekki täsmentää lisäksi vuoteen 2020 mennessä toteutettavassa Digital Czech Republic 2.0 strategiassa, että ”hallinnollisia rajoituksia tulee vähentää internetasiointissa ja yritysten internet-liiketoiminnassa” ja ”tukea erilaisia itsesääntelymekanismeja lakiperustaisen sääntelyn sijasta”.

Suomessa vuonna 2016 hallituksen kärkihankkeena nimettiin julkisten palvelujen digitallisoinnin periaatteet³. Periaatteita on yhdeksän, ja yksi periaatteista on poistaa turhat asiointit. Tavoitteena on esimerkiksi turhien asiointien poistamisella vähentää asiointin kokonaismäärää, mahdollisuuksien mukaan poistaa asiointitarve kokonaan sekä suunnitella asiointi asiakkaan kanssa, jotta asiointi olisi mahdollisimman sujuvaa ja vaivatonta.

2.3 Yhteisiä strategioissa tunnistettuja ongelmia ja haasteita EU-maille julkisten palvelujen kehittämisessä

Tarkastellusta materiaalista nousee esiin varsin tuttuja ongelmia ja haasteita julkisten palvelujen strategiselle kehittämiselle ja uudistamiselle. Samalla nämä kuitenkin vahvistavat kokonaisnäkymää EU-maista ja erityisesti digitaalisten, sähköisten palvelujen ja asiointin kehittämisen perustasta.

Yhteisinä ongelmina EU-maille strategia-asiakirjoissa toistuvat seuraavat asiakokonaisuudet.

Useimpien EU-maiden strategia-asiakirjoissa tunnistetaan palvelujärjestelmien ja tuotamiskanavien hajanaisuus. Samalla todetaan palvelujärjestelmien ja -prosessien heikko koheesio ja huono yhteensopivuus. Useissa dokumenteissa todetaan ongelmaksi erityisesti se, että palvelujärjestelmät eivät keskustele keskenään eivätkä järjestelmät käytä hyödyksi olemassa olevaa ja kerättyä tietoa ja dataa. Hyvä esimerkki ongelman laajuudesta on Ranska, jossa RIE-verkosto (Inter-ministerial network of the state) pyrkii modernisoimaan valtion informaationsysteemejä ja -järjestelmiä. Tavoitteena on yhtenäinen infrastruktuuri ja vuoteen 2017 mennessä verkoston tulisi kytkeä yhteen 17 000 toimijaa keskus- ja aluehallinnossa.

Toiseksi, suurin osa EU-maista tunnistaa strategisena haasteena yksioikoisesti ICT- ja palvelujärjestelmien määrän. Määrä heikentää järjestelmien yhteensopivuutta ja keskusteluvuutta. Määrän koetaan myös nostavan kustannuksia niin järjestelmäratkaisuissa kuin järjestelmien käyttöön kuluviin henkilöstö- ja muihin resursseihin.

Kolmas tyypillinen haaste liittyy hallinnonalakohtaisiin ratkaisuihin. Ne tuottavat EU-maille edelleen ongelmia ja vaikeuttavat palvelujen kehittämistä. Suurin yksittäinen ongelma tässä on poikkihallinnollinen koordinaatio ja kokonaisuuksien hallinta. Useissa strategia-asiakirjoissa todetaan erilaisten maakohtaisten ja sektorikohtaisten konsernimallien toteuttamisen vaikeus. Yksinkertaisimmillaan ongelmat johtuvat siitä, että palveluja on kehitetty ja perustettu eri aikaan, palveluja on kehitetty eri tahtiin eri hallinnon aloilla ja palveluja on perustettu erilaisiin tarpeisiin vastaamiseksi.

Neljäs laaja ongelmatematiikka koostuu julkisia palveluja koskevasta tietoturvasta ja asiointin turvallisuudesta. Tämä tematiikka korostuu varsinkin, kun maissa on edetty laajamittaisiin sähköisiin ja digitaalisiin palveluihin. Eräällä tapaa mielenkiintoista on se, että strategia-asiakirjoissa ei ole mainintoja enää lähiasiointin tai paikanpäällä tapahtuvat asiointin turvallisuudesta ja yksityisyyden suojaan liittyvistä asioista.

Viides yhteinen haaste EU-maille on siirtymä hallinnon sisäisten palveluprosessien kehittämisestä asiakaspinnassa tapahtuvan palvelutuotannon ja -tapahtumien kehittämiseen. Tämän voi yksinkertaistaa siten, että digitalisointi ja sähköisen asiointin kehittämisessä

³ Ks. lisää digitalisoinnin periaatteista Suomessa, <http://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>

on panostettu paljon hallinnollisten palveluprosessien ja palvelujen kehittämiseen. Monessa maassa itse asiakaspinta ja interaktio asiakkaan ja esimerkiksi palvelujärjestelmän (mm. customer interfacet, sovellukset, verkko- ja mobiilipalvelut, tms.) välillä on tästä huolimatta jäänyt paljon vähemmälle huomiolle. Selvää on, että vaikuttavuushyötyjen saaminen laajamittaisessa sähköisen asioinnin hyödyntämisessä edellyttää vahvaa panostusta myös asiakaspinnassa tapahtuvien palvelujen ja palvelukäyttäjätransaktioiden kehittämiseen. Lisäpontta tähän antavat useat tutkimukset, joissa korostetaan ihmisten odottavan digitalisaation ja sähköisten palvelujen edistävän yhteydenpitoa ja auttavan asioiden hoitamisessa ilman muiden apua. Muun muassa ikäihmiset odottavat uuden teknologian vilkastuttamasta sosiaalisesta elämästä ja toivovat ystävaverkolta tukea omalle arjelle (esim. Nordlund ym. 2014).

Hallintolähtöistä kehittämistä sekä "hallintokoneiston" ja prosessien "virittämistä" korostaa se, että monien maiden strategioissa korostuu erityisen paljon yhteisen, valtionhallinnon ICT-arkkitehtuurin kehittäminen ja parantaminen sekä niiden palvelujen kehittäminen, joilla tuetaan asiakkaiden ja loppukäyttäjien palveluja. Tähän liittyy myös se, että varsin harvan maan strategioissa on mainintoja kaksisuuntaisesta vuorovaikutuksesta ja viestinnästä sähköisen hallinnon palvelujen kohdalla.

2.4 EU-maita erottavia tekijöitä strategia-asiakirjoissa

EU-maiden välillä on muutamia perustavanlaatuisia eroja strategisissa painotuksissa.

Onko digitaalinen tai sähköinen asiointi asetettu ensisijaiseksi kanavaksi ja palvelumuodoksi? Ensimmäinen selvä ero maiden välille löytyy siitä, onko sähköinen tai digitaalinen asiointi asetettu ensisijaiseksi asiointitavaksi kansalaisen ja julkisen hallinnon välillä. Esimerkiksi Tanska asetti selvän strategisen tavoitteen jo 2011–2015 Gov 3.0 strategiassaan, että 80 prosenttia kirjallisesta datasta kansalaisten ja hallinnon välillä siirtyy digitaalisesti. Tanskassa sähköinen viestinvälitys viranomaisasiointissa tehtiin kansalaisille velvoittavaksi vuonna 2014. Lisäksi Tanskan Joint public digital strategy vuosille 2011–2015 pohjusti sähköisen asioinnin ripeää etenemistä periaatteella "digitaalisista palveluista kansalaisten normaalein asiointitapa".

Samalla tavoin Iso-Britannian ja Irlannin julkisten palvelujen strategioissa puhutaan digitaalisten palvelujen vahvasta ensisijaisuudesta (engl. default). Iso-Britanniassa tätä ensisijaisuutta varmistamaan ja nopeuttamaan on luotu erityinen standardi - "Digital by Default Service Standard". Alankomaissa taas digitaalisuuden ensisijaisuus on muotoiltu strategia-asiakirjoissa siten, että kansalaisilla on "oikeus asioida digitaalisesti".

Toinen EU-maita selvästi erottava asia löytyy poliittisen päätöksenteon tuen ilmaisemisesta digitalisaatioon ja sähköisten palvelujen edistämiseksi. Selvästi poliittinen tuki tai "tahto" löytyy Ruotsin, Alankomaiden ja Belgian strategia-asiakirjoista. Hyvä esimerkki tästä on Alankomaihin vuonna 2014 perustettu Digikomissaari (de Digicommissaris), joka poikkihallinnollisena korkeantason toimijana vastaa sähköisten palvelujen yhteensovittamisesta ja kehittämisestä. Digikomissaarina toimii Bas Eenhoorn ja hänellä on 15 hengen asiantuntijatiimi⁴.

Useimmat EU-maat ovat olleet melko pidättyväisiä poliittisen tuen ilmaisemisessa. Tämä näkyy mm. siinä, että sähköiselle asiointille tai verkkopalvelujen edistämiseksi ei ole asetettu selviä ja konkreettisia tavoitteita tai aikatauluja strategia-asiakirjoissa. Useimpien maiden strategioista on myös tulkittavissa tietynasteinen empiminen sekä tarve säilyttää perinteiset palveluprosessit ja -muodot sähköisten palvelujen ohella.

⁴ Lisätietoja Alankomaiden digikomissaarista: <https://www.digicommissaris.nl/>

Kolmas ero EU-maiden välille tulee siitä, perustuuko julkinen hallinto enemmän liittovaltiomuotoon vai ns. keskusjohtoiseen, keskitetypäin valtiotarkenteeseen. Liittovaltioissa toimivalta on edelleen vahvasti aluetasolla, ja tämä heijastuu vahvasti edellä käsiteltyihin yhteisiin haasteisiin. Saksa ja Espanja ovat hyviä esimerkkejä liittovaltiotarkenteesta. Näiden maiden strategioissa korostuu paljon ilmaisut yhteistyöstä, esimerkiksi ”sitovan yhteistyön lisääminen keskus-, alue-, ja paikallishallinnon välillä ICT-ratkaisuissa ja sähköisessä asiointissa” (Saksan National eGovernment strategy 2014–2020). Lisänä liittovaltiotarkenteen haasteista kertoo se, että liittovaltioiden joukosta vain Saksa on sisällyttänyt varsin yksityiskohtaisia toimenpiteitä keskitetysti ratkaistavaksi. Muissa maissa yhteistyön ja valtiotason koordinoimien ongelmien tiedostettu, mutta siihen ei ole strategioiden tasolla tai sisällöissä nähty tarpeelliseksi puuttua. Pari liittovaltiotason ratkaisuesimerkkiä Saksasta ovat: 1) kansalaisille ja yrityksille suunnattu 115-puhelinnumero (kansallinen call-center, joka ohjaa alueellisiin call-centereihin ja, jolla vaste-aika on 30 s.); 2) IT-consolidation programme federal government (2015), jossa on keskitetty ICT-toimintoja pieneen joukkoon data centereitä. Tavoite vahvistaa kontrollointia, ICT-hankintojen keskittämistä sekä luotettavien pilvipalvelujen käyttöönottoa. Saksassa nousee kuitenkin esiin se, että huomattava osa hallinnon uudistamistyöstä 1990- ja 2000-luvuilla on toteutettu osavaltioiden hallintokoneistoissa.

Ranska, kuten myös monet entiset Itä-Euroopan maat erottuvat strategia-asiakirjoissa keskusjohtoisina valtioina. Näissä palvelutarkenteen ja erityisesti sähköisen asioinnin ratkaisuja on johdettu keskitetysti, pyrkien koko maan kattaviin yhtenäisiin palveluprosesseihin ja -ratkaisuihin. Eräällä tapaa Ranskan, osin myös Espanjan, Portugalin ja Italiankin ratkaisut heijastelevat edelleen ns. mannermaista hallintomallia (engl. napoleonic model), jossa yhdistyvät pyrkimykset selviin käskysuhteisiin ja tehtäväjakoihin. Saman hallinnonalan sisältä löytyy useita hallintotapoja, ja toimivalta- ja käskytyssuhteet on pyritty määrittelemään tarkasti. Keskushallinnon ote alueista eli provinseista on säilynyt tiukkana, ja provinssien asema keskushallinnon valtaan on varsin heikkoa. (hallintomalleista ja -traditioissa enemmän esim. Viinamäki 2007)

Pohjoismainen malli erottuu EU-maiden joukossa edelleen. Mallille tyypillistä on, että palvelujen suunnittelu ja tuottaminen on uskottu julkisen sektorin, erityisesti kuntien tehtäväksi. Tästä seuraa, että sähköisessä asiointissa tehtävillä ratkaisuilla on paljon merkitystä kunta- ja aluetasolla, ja kääntäen, kunta- ja aluetason ratkaisuilla ja toimeenpanokyvyllä on ratkaiseva merkitys palvelujen digitalisoitumisessa sekä sähköisen asioinnin hyötyjen ja vaikuttavuuden parantamisessa. Hyvinvointimallia on rakennettu pitkälti ajatukselle valtion ensisijaisuudesta, kun esimerkiksi anglosaksisessa traditiossa on korostettu valtiollisuuden välttämistä ja kansalaisyhteiskunnan roolia. Yhtenä tunnuspiirteenä, jota on seurattu myös palvelujen digitalisoinnissa ja sähköisessä asiointissa, on pyrkimys turvata yksilöiden tasa-arvoinen ja lakiin sidottu oikeus saada julkisia palveluja. Pohjoismaiden Eurooppa-politiikassa yleisesti on korostettu julkisen toiminnan avoimuutta, asioiden julkisuutta, tasapuolisuuden periaatetta ja läpinäkyvyyttä.

Kuten strategioiden tarkastelu edellä osoitti, yksi nouseva ja yhteinen tematiikka strategioissa on poliittisen johtajuuden korostaminen. Osaltaan tämä kiinnittyy erityisesti anglosaksiseen traditioon. Iso-Britannialle ja Irlannillekin on ollut tavanomaista korostaa parlamentarismia ja politiikan ensisijaisuutta. Parlamentilla ja pääministerillä on vahva asema poliittisten linjausten ja päätösvaihtoehtojen valinnassa; julkishallinnon tehtävä tätä vastoin on karrikoidusti vain valmistella päätöksiä ja panna niitä toimeen. Samalla julkishallinnon oikeusperustaa voidaan yleisesti pitää hajautuneempina ja suppeampina kuin mannereurooppalaisissa valtioissa. Tästä syystä Common Law -maat (ennakkotapaukset, jotka viitoittavat lainkäyttöä yksittäistapauksissa ja väljempi valtiotason sääntely) ovat joustavampia julkishallinnon reformien toteuttajina kuin roomalaista oikeusperinnettä noudattava eurooppalaiset maat.

Neljäs erottava tekijä EU-maiden välillä löytyy siitä, miten paljon ja miten laajalti valtion virastot vastaavat julkisten palvelujen tuottamisesta. Virastokehitys on tapahtunut EU-maissa eri tavalla. Pohjoismaissa valtionhallinnon autonomisilla virastoilla on pisin historia, ulottuen aina 1700-luvulle saakka. Monessa EU-maassa 1990-luvun lopulta alkaen erillisten, autonomisten virastojen määrä on (ns. agentifikaatio-ilmiö) ja siten autonomiset virastot ovat varsin tuore organisaatiomuoto valtionhallinnoissa. Monessa EU-maassa agentifikaatio liittyy uuden julkisen johtamisen (NPM) suuntaukseen, jossa erityisesti ns. ”yhden tehtävän viraston” koetaan edesauttavan parempaa tilivelvollisuutta ja tulosjohtamista. Samalla virastojen vahvan autonomian, erikoistumisen ja erityisasiantuntemuksen luotetaan nostavan virastojen tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Erillisvirastojen merkityksen ja määrän kasvu on yhdistetty usein anglosaksiseen hallintotraditioon. Erillisvirastojen kasvava asema näkyy selvästi myös EU-hallinnossa, johon lukeutuu nykyisin yli 40 virastoa.

Nykyisin monessa maassa käydään keskustelua siitä, onko virastomalli pirstaloitunut palvelutuo-
tantaan liikaa ja heikentääkö virastomalli tarpeettomasti poikkihallinnollista koordinaatiota (esim. Wynen ym. 2014; Aucoin 2012). Erityisesti tätä keskustelua käydään mm. Iso-Britanniassa, Alankomaissa, Norjassa ja Ruotsissa. Samalla virastomallia on kritisoitu siitä, että vahvistaa hallinto- ja sektorikohtaisia palvelujärjestelmiä ja -rakenteita sekä hidastaa asiakaslähtöistä palvelumuotoilua.

2.5 Tulkinta: Kolme aaltoa Euroopassa

Läpikäydyn aineiston perusteella voi tulkita, että Euroopassa löytyy kolme aaltoa sähköiseen asiointiin siirtymisessä. Kuviossa 7 on yksinkertaistettu tulkinta EU-maiden tilanteesta, kun ti-
lannetta tarkastellaan strategisten painopisteiden ja maiden strategia-asiakirjojen painotusten mukaan. Varovaisesti voi tulkita, että Suomi asettuu kuviossa kakkos- ja kolmosaallon väli-
maastoon. Siten Suomessa ei esimerkiksi enää julkishallinnon digitalisaation ensisijaisena strategisena tavoitteena esiinny palvelujen sähköistäminen tai digitaalisen infrastruktuurin ra-
kentaminen. Tätä vastoin palvelujen yhteentoimimattomuus ja ajoittainen huono löydettävyy-
s ovat ongelma tuhansien järjestelmien palveluarkkitehtuurissa.

Kuviossa 7 esitetyjä tulkintoja voi täsmentää ja avata muutamilla huomioilla ja maakohtaisilla
esimerkeillä.

Ensimmäisen aallon maissa korostuu edelleen infrastruktuurin rakentaminen sähköisille pal-
veluille sekä sähköisen asiointin palvelujen luominen. Tämä palautuu tämän luvun alussa esi-
tettyyn kuvioon kotitalouksien internet-liittymien yleisyydestä, ja tämän aallon maat ovat ylei-
sesti vasta siirtämässä palveluja verkkoon ja sähköisen asiointin piiriin.

Ensimmäisen aallon maille tavanomaisia, strategiadokumenteissa toistuvia asioita ovat ICT-
infran parantaminen ja turvallisen, luotettavan ja interaktiivisemmän ICT-infran kehittäminen
(esim. tunnistautuminen, valtionhallinnon ICT-infran optimointi, tietoturva). Esimerkiksi Liettuan
strategioista löytyy konkreettisia tavoitteita, jotka kuvaavat hyvin ensimmäistä aaltoa: internetin
käyttäjien lisääminen 85 prosenttiin väestöstä ja nopean internet-yhteyden omaavien yritysten
määrän nosto 95 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Samankaltaisia määrittelyjä löytyy mm.
Unkarin, Kreikan, Latvian, Bulgaria, ja Romanian mutta myös Puolan ja Vironkin strategia-asia-
kirjoista.

Toisen aallon maista löytyy mielenkiintoisia esimerkkejä siitä, mitä kuviossa mainitut järjes-
telmien integrointi, digitaalisten taitojen lisääminen, avoimen datan korostaminen sekä perso-
noidumpien palvelujen suunnittelu ja käyttöönotto merkitsevät.

Esimerkiksi Kroatian e-Croatia 2014–2020 -strategia tiivistää keinoja monen EU-maan osalta. E-Croatia 2014–2020 -strategian mukaan sähköisen hallinnon laajempi hyödyntäminen edellyttää sitä, että maahan on luotava koherentti, looginen ja tehokas valtionhallinnon informaatiojärjestelmäarkkitehtuuri, ja joka kykenee tuottamaan kustannustehokkaita e-palveluja. Lisäksi tarvitaan sitä, että varmistetaan jo käytössä olevien ja tulevien järjestelmien yhteensopivuus sekä poistaa tarpeettomat päällekkäisyydet järjestelmistä ja niiden toiminnallisuudesta. Useissa maissa on kohdennettu kansallista ja EU-rahoitusta sähköisen asioinnin lisäämiseen. Erityisesti EU-maiden sähköistä hallintoa koskeissa strategioissa korostuu kansalaisten ja pk-yritysten ICT-halukkuuden lisääminen (asennemuutoksen aikaansaaminen, ICT-aidot ja kyvyt, digitaalinen lukutaito, jne.). Strategisina tavoitteina nämä ovat mm. Liettuan, Unkarin, Tsekin, Puolan, Kroatian, Kreikan ja Itävallan julkisten palvelujen digitalisointia ja sähköistä hallintoa koskeissa strategia-asiakirjoissa.

Ranskan Modernisation of the Public Action (MAP) ja Roadmap for the Digital Economy strategiat sisältävät paljon yhteisiä asioita toisen aallon maiden sähköisen asioinnin saavuttamiseksi ja kehittämiseksi. Ranskan strategiat korostavat mm. seuraavia strategisia painopisteitä: luoda mahdollisuuksia nuorille (digitaalisuuden lisääminen koulutuksessa, saavutettavuuden lisääminen, edistää ICT-liitäntäisten työpaikkojen syntyä, tietoisuuden lisääminen); kilpailukykyyn lisääminen (kansainvälisten digitaalisen alan yritysten kehittäminen, digitaalisuutta koskevat innovaatiot ja tutkimus, ”digi-loikka” taloudessa); lisätä arvontuottamista digitaalisuudella yhteiskunnassa (digitaalisuudella ehkäistä syrjäytymistä, luotettavat järjestelmät ja yksityisyydensuoja, terveystietojen digitalisointi, kyberturvallisuus).

Puola korostaa mielenkiintoisella tavalla ns. toisen aallon maiden tärkeää haastetta. Monet toisen aallon maista ovat pitkällä digitalisoiduissa palveluissa ja sähköiset palvelut ovat laajalti käytössä monella hallinnonalalla. Puola on nostanut johtavaksi periaatteen ns. ”digitalisaatiobyrokratian välttämisen” Digital Poland 2014–2020 strategiassaan. Tämä periaate korostaa, että julkisten palvelujen kehittämisessä kaikilla hallinnon tasoilla tavoitteina ovat kansalaisten asioinnin helpottaminen tiedon loogisella ja tehokkaalla etenemisellä (tietovirtojen hallinta ja koordinointi)) sekä keskittyminen julkisen hallinnon palveluprosessien kehittämiseen sektori-tarpeiden sijasta.

Ehkä kuitenkin mielenkiintoisin avaus Puolan strategiassa on ns. ”teknologinen neutraalisuus” periaate, mitä myös monet muut EU-maat tulevat todennäköisesti jatkossa korostamaan strategisena painopisteenä. Periaatteen mukaan palvelujen kehittämisessä tulee varmistaa, että kehittämisessä ei keskitytä vain funktionaalsiin tarpeisiin, vaan keskiössä ovat käyttäjien tarpeet ja yhteistyö palvelutuottajien välillä (ks. myös Poland National integrated informatisation programme 2020). Myös Saksan National eGovernment Strategyn yhdeksi painopisteeksi on linjattu ”kustannustehokkuus ja vaikuttavuus”. Painopiste pyritään saavuttamaan sillä, että ”elektronisten ratkaisujen tulee olla käyttäjäkeskeisiä ja tukea palveluissa nopeutta, laatua ja kustannustehokkuutta”. Mielenkiintoinen lisäyanssi on se, että Saksan E-government Actin 2013 mukaan viranomaisten velvollisuus on analysoida ja dokumentoida digitaalisia palveluprosesseja. Tämänkaltaista systemaattista seuranta- ja analysointivelvoitetta ei kuulu minkään muun EU-maan strategiaihin.

Kolmannen aallon maista löytyy useita esimerkkejä siitä, millaisia toimenpiteitä ns. kolmas aalto edellyttää. Merkittävin ero toisen aallon maihin on johtamisen ja kokonaishallinnan korostaminen strategioissa. Johtaminen koskee mm. laajasti sähköiseen asiointiin ja palvelukanaviin sidottujen resurssien johtamista, poikkihallinnollisten toimien koordinoitua, yhteisten päämäärien saavuttamisen kontrollointia sekä standardisoidun toimintatapojen ja prosessien käyttöönottoa (ml. standardisoidut informaation hallintakäytännöt ja digitaalisten palvelujen standardit, esim. Tanskassa, Irlannissa ja Iso-Britanniassa).

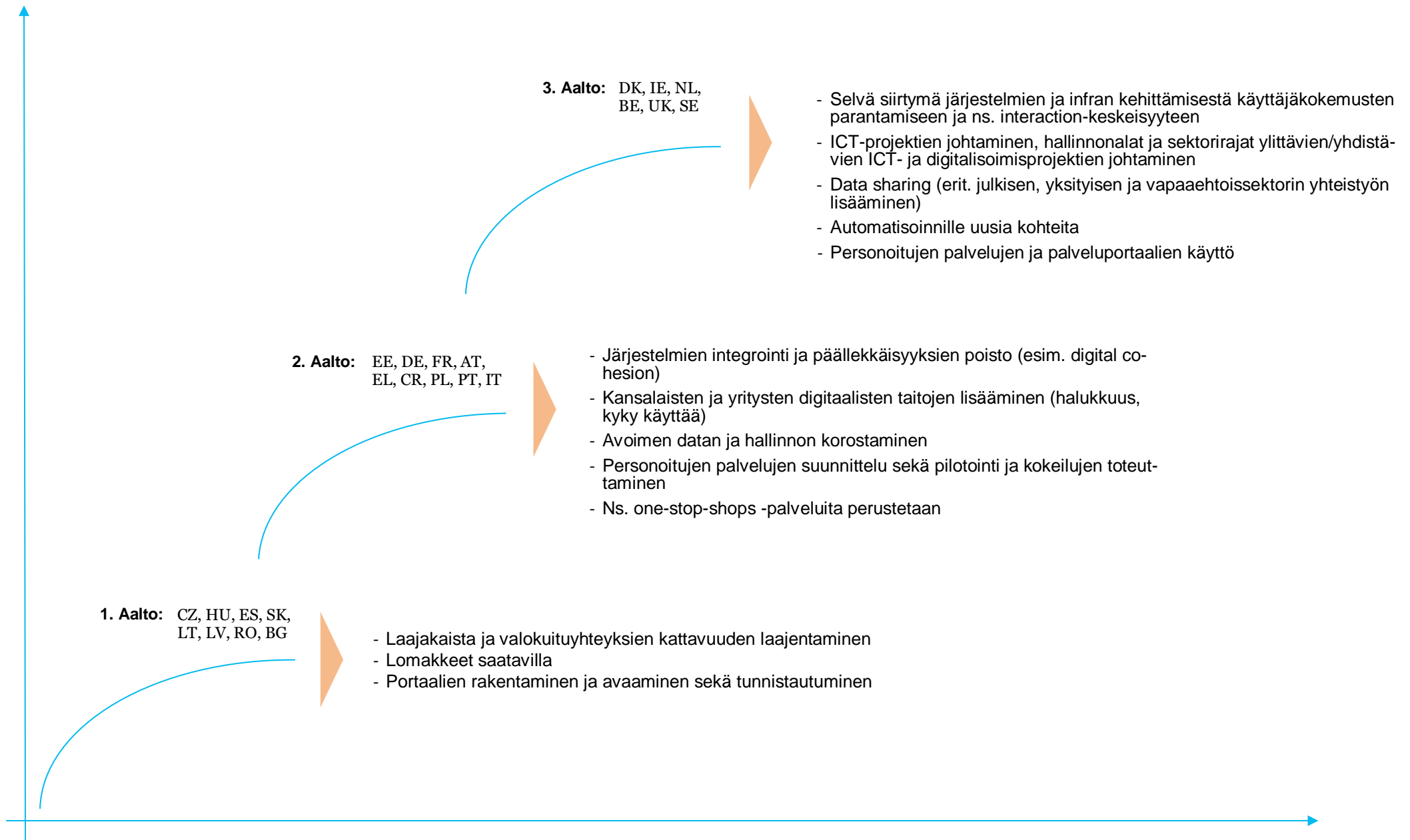
Johtamisessa standardit ovat ainakin kahdessa käyttöyhteydessä, ja Alankomaista löytyy esimerkiksi GDI (Generic digital infrastructure), joka sisältää palvelujen toimittamisen kansalaisille ja yrityksille personoitujen portaalien kautta, standardisoidut datanvaihtotavat ja tunnistautumisen (Idensys, DigiD ja e-recognition) sekä standardisoidut pohjatietorekisterit ja keskustelut järjestelmät. Toiseksi, Alankomaissa on P-Direkt, joka sisältää digitaaliset henkilöstöhallinnon palvelut valtionhallinnossa (jaetut ja standardisoidut HR-palvelut 120 000 käyttäjälle, itsepalveluportaali, kontaktikeskus mm. palkka-asiat, henkilörekisterit, end-user support, HR-analytics ja johdon tietopalvelut).

Kolmannen aallon maille ominaista on palvelujen tuottamisen uudelleenmäärittely. Esimerkiksi Belgiassa on linjattu ensisijaisiksi toimenpiteiksi valtakunnallinen palvelutuotannon integrointi ja uudelleenjärjestäminen (engl. re-engineering). Tämän nähdään edellyttävän yhteistyön lisäämistä hallinnonalojen ja palvelutuottajien välillä integroitujen palveluketjujen ja -tapahtumien tuottamiseksi, hallintokäytäntöjen yksinkertaistamista kansalaisten ja liiketoiminnan näkökulmista sekä back-office-toimintojen entistä vahvempaa integrointia valtionhallinnossa. Näiden maiden strategioista löytyy selvät periaatteet ja tavoitteet asiakkaan tai käyttäjän nostamisesta palvelujen tuottamisen ja kehittämisen keskiöön.

Esimerkiksi Ruotsissa Swedish Government Strategy for Collaborative Digital Service in Government Administration (vuodesta 2012 alkaen) alkaa iskulauseella *"putting the citizen at the centre"* eli tuodaan kansalaiset keskiöön. Samalla tavoin, Swedish Digital Agenda (2011–2016) -strategian painotukset kertovat paljon kolmannen aallon maiden sähköisen asioinnin periaatteista. Ruotsin strategiassa on linjattu selvästi ja lyhyesti, että sähköiset ja digitaalisten palvelujen tulee olla helppoja ja turvallisia käyttää, palveluilla luodaan lisäarvoa ja hyötyä käyttäjille, palvelut ovat houkuttelevia ja helppokäyttöisiä eri elämänvaiheissa sekä infrastruktuuri ja ICT ovat sidoksissa yhteiskunnalliseen kehitykseen (edistävät mm. kestävä kehitys ja yhteiskuntaa, innovaatiota, modernia demokratiaa ja osallistumista). Yllättävänkin samankaltainen muotoilu löytyy Irlannin eGovernment Strategyn yhtenä pääperiaatteena. Tämän mukaan "kansalaisten ja yritysten tarpeet ovat sähköisen hallinnon keskiössä; palvelut toimitetaan tarkoituksenmukaisten kanavien kautta".

Alankomaiden Digital Government vision 2017 -strategiassa asiakas ja käyttäjäkeskeisyys sidotaan strategian painopisteeseen "generoida lisää tehokkuutta". Tämän strategian mukaan tehokkuus paranee, koska palveluja digitalisoidaan käyttäjäkeskeisesti, ja käyttäjäkeskeisyys myös parantaa palvelujen saavutettavuutta ja käytettävyyttä sekä vahvistaa kytkentöjä valtionhallinnon geneeriseen digitaaliseen infrastruktuuriin.

Kuvio 7. Tulkinta: sähköisen asiainnin aallot Euroopassa strategia-asiakirjojen sisältöjen pohjalta.



Edellä esitettyjen ”aaltojen” linkityksiä julkisten palvelujen kehitystä, erityisesti digitalisointia ja sähköistä hallintoa koskevaan tutkimuskirjallisuuden tutkimustuloksiin. Tutkimuskirjallisuudesta löytyy luonnollisesti paljon sähköistä hallintoa (e-government) ja julkisten palvelujen digitalisointia koskevaa kirjallisuutta. Tässä yhteydessä on mahdollista tehdä vain muutamia, kokoavia huomioita kirjallisuuden ison määrän vuoksi.

Sähköistä hallintoa ja sähköisen asiainnin etenemistä on tutkimuskirjallisuudessa jäsennetty monin tavoin. Esimerkiksi Syväjärvi ja Kivivirta (2017) käyttävät Henmanin (2010) kolmivaiheista jäsennystä kehitysvaiheista. Ensimmäinen vaihe ajoittuu 1990-luvulle. Siinä korostui sähköinen hallinto (e-government), painottaen erityisesti ICT-ratkaisuja ja välineitä julkisen hallinnon tehostamisessa ja vaikuttavuuden parantamisessa. Lähestymistapa oli korostuneesti rakenne- ja järjestelmäkeskeinen sekä tieto- ja viestintäteknologiapainotteinen. Toinen, vuosittu- hannon vaihteeseen asemoituva kehitysvaihe painotti sähköistä hallintoa (e-governance). Painopisteinä olivat mm. toimijoiden välinen tiedonvaihanta, tiedonhallinta, muutosten toteuttaminen palveluiden tuottamisessa ja saatavuudessa sekä sähköisyyden ja teknologioiden käyttöönnotossa. Kolmatta, nyt menossa olevaa kehitysvaihetta leimaa erityisesti digitaalinen hallinto (digital governance). Vaiheessa painottuvat sidosryhmäsuhteiden, vuorovaikutustapojen, sosiaalisten verkostojen hallinta sekä osallisuuden ja kumppanuuksien uudelleenmäärittelyt. Digitaalisessa hallinnassa yhdistyvät uudistuvat teknologiat ja mediat, sähköiset vuorovaikutuksen ja toiminnan muodot sekä toimijoiden kyky organisoida ilman ohjausta tai organisatioiden toimintaa (Graham ym. 2015).

Kirjallisuudessa on esitetty vastaavia kokoavia huomioita eri maiden sähköisen asiainnin ja sähköisen hallinnon edistymisestä. Yhtenä esimerkkinä voi käyttää Savoldellin ym. (2014) kokoavaa synteisiä vuosina 1994–2013 julkaistuista alan tutkimuksista. Synteisissään he päätyvät niin ikään kolmeen periodiin sähköisen hallinnon käytänteiden ja tavoitteiden etenemisestä. Keskeisin johtopäätös heillä on se, että sähköistä hallintoa on pitkään leimannut keskittyminen teknologisiin ja operationaalisiin seikkoihin ja vasta viime vuosina keskustelussa ovat alkaneet painottua institutionaaliset ja poliittis-hallinnolliset asiat (Savoldelli ym. 2014, 567; ks. myös Andersen ym. 2010 aiempi systemaattinen e-government-kirjallisuuskatsaus).

Savoldellin ym. (2014) synteisi on erityisen mielenkiintoinen siksi, että he erottavat periodien avulla sähköiseen hallintoon siirtymisen keskeisiä haasteita. Periodeina he erottavat seuraavat:

- 1) Vuosina 1994–2004 e-government-keskustelu kiinnittyy erityisesti julkisen hallinnon uudelleenmuotoiluun (engl. reinventing government, esim. Osborne 1993) ja Euroopassa Lissabonin strategian loppuajkaan. Tätä aikakautta leimaavat pyrkimykset tuottavuuden lisäämiseen ICT:n avulla. Keskeisinä haasteina periodin tutkimuksissa näkyvät ongelmat telekommunikaatioinfrastruktuurin kehittämisessä ja teknisessä edistymisessä, institutionaalisten standardien vähäisyys ja puutteellinen tuki ICT:n hyödyntämiselle sekä puutteelliset ICT-taidot niin palvelujen tuottajilla ja hallinnoijilla kuin palvelujen käyttäjillä.
- 2) Periodilla 2005–2009 haasteina erottuvat ICT:hen liittyvät infrastruktuuriongelmat ja puutteet (korkeat operationaaliset kustannukset ja ICT-ylläpitokustannukset). Periodilla uusina haasteina korostuvat julkisen hallinnon tietojärjestelmien ja sähköisen hallinnon palvelujen heikko integraatio sekä puutteellinen tietotaito ja osaaminen yhteentoimivien (engl. interoperability) järjestelmien ja palvelujen rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa näkyy kansalaisten luottamuksen heittäminen sähköisen hallinnon palvelujen käyttöturvallisuutta ja yksityisyydensuojaa kohtaan. Kirjallisuudessa esiintyy yhä enemmän kriittisiä tuloksia ICT-innovaatioiden ja näistä odotettujen hyötyjen ja vaikutusten välillä.

- 3) Periodilla 2010–2013 Euroopan komissio lanseerasi New Digital Agenda for Europe ja eGovernment Action Plan suunnitelmat. Nämä vahvistivat perinteisten hallinnon strategisten tavoitteiden – tuottavuuden ja tehokkuuden – asemaa sähköisessä hallinnossa. Ne korostivat myös ”älykkäitä julkisen hallinnon ratkaisuja”, innovaatioita, sääntelyn purkamista ja teknologian parempaa hyödyntämistä. Nämä heijastuvat tutkimuskirjallisuudessa yllättävänkin nopeasti. Edellisiin periodeihin verrattuna, kansalaisten ja yritysten osallistaminen ja empowerment, läpinäkyvyyden parantaminen sekä avoimen ja yhteistyöhaluisen hallinnon korostaminen nousivat ajanjaksolla paljon suurempaan rooliin. Haasteina periodilla näkyvät kansalaisten heikko osallistuminen ja osallistaminen päätöksentekoprosesseihin. Teknologiaan liittyvien haasteiden merkitys periodilla väheni selvästi. Haasteina näkyvät myös avoimen datan puute tai vähäisyys sekä avoimeen dataan liittyvien standardien puute.

Savodelli ym. esittävät artikkelissaan sähköisen hallinnon haasteita hyvin havainnollistavan taulukon (taulukko 2), joka perustuu heidän läpikäymäänsä tutkimuskirjallisuuteen.

Taulukko 2. Sähköisen hallinnon käyttöönotossa esiintyviä haasteita: haasteiden esiintymistajuus alan tutkimuskirjallisuudessa

	Esimerkit haasteista	Periodi 1994-2004	Periodi 2005-2009	Periodi 2010-2013
Teknologiset haasteet	Laajakaistan kapasiteetti	2,4	11,9	---
	Yhteensopivuus	---	14,3	9,5
	Korkeat investointi- ja ylläpitokulut	2,4	7,1	4,8
	Puutteellinen yksityisyydensuoja ja tietoturva	2,4	31	9,5
	Avoimenkoodin ohjelmistojen ja standardien puute	---	---	4,8
Manageriaaliset ja organisaatoriset haasteet	Projektinjohtamisvalmiudet ja -taidot	2,4	11,9	---
	Muutosvastarinta	2,4	11,9	9,5
	Tietotaito ja valmiudet käyttää palveluja ja järjestelmiä	2,4	26,2	33,3
Institutionaaliset ja poliittiset haasteet	Digitaalinen jakautuminen ja syrjäytyminen	---	1,5	6,5
	Lainsäädännölliset esteet	---	1,5	7,2
	Poliittinen sitoutuminen	1,5	1,5	---
	Poliittis-hallinnollinen koordinaatio	1,5	4,6	---
	Muutos- ja strateginen poliittinen johtajuus	4,6	3,1	12,3
	Puutteellinen evaluointi ja tulostamiseksi	1,5	7,7	9,2
	Puutteet kansalaisten osallistamisessa	---	3,2	13,8
	Puutteet luottamuksessa ja läpinäkyvyydessä	1,5	6,2	10,8

Lähde: Savodelli et. al. 2014, 566.

Kuten taulukosta ilmenee, nousevina haasteina sähköistä hallintoa koskevassa tutkimuskirjallisuudessa näkyvät julkisen hallinnon henkilöstön ja kansalaisten tietotaito ja osaamisvalmiudet käyttää ja soveltaa uusia sähköisiä palveluja ja ohjelmistoja, digitaalinen syrjäytymisen, poliittis-hallinnollinen strateginen johtajuus ja koordinaatio, kansalaisten osallistaminen ja läpinäkyvyyden teemat. Toki tässä on huomioitava, että tarkastellun tutkimusaineiston valinta vaikuttaa paljon tuotettuun näkymään. Savodelli ym. painottivat valinnassaan sähköiseen hallintoon ja digitalisaatioon keskittyviä jounaaleita. Sähköinen hallinto, digitaalisuus ja sähköisten palvelukanavien merkitys on kasvanut paljon viime aikoina myös julkisia palveluja ja julkista johtamista koskevissa tieteellisissä lehdissä. Jos siis vastaava tarkastelu tehtäisiin näistä jounaaleista, näkymässä korostuisi taulukossa 2 olevat projektinjohtamistaidot, koordinaation, tulostamistamisen ja muutosvastarinnan tematiikat.

2.6 Kokoavia huomioita kontekstivertailusta

Tämän kontekstivertailun lopuksi voidaan tehdä eräitä kokoavia ja kriittisiä havaintoja tarkastellusta materiaalista.

Strategioiden tarkastelusta nousee vahvana esiin se, että sähköisen hallinnon kehittämiseen liittyvät strategiat on laadittu erityisen hallintolähtöisesti. Strategioita leimaa pitkälti nykyisten palvelujen, prosessien ja rakenteiden kehittäminen ja parantaminen sekä niiden sovittaminen sähköisiin ja digitaalisiin palveluympäristöihin. Palvelujen käyttäjä tai asiakas taikka palvelujen innovatiivinen, nykyisistä sektori- tai hallintorajoista poikkeava palveluarkkitehtuuri eivät juurikaan näy strategiadokumenteissa tai strategisissa painopisteissä strategia-prosessien lähtökohtana. Voi tulkita, että tämä edustaa perinteistä sähköisen hallinnon kehittämisen lähestymistapaa, jossa digitalisaation ja sähköisten palvelujen odotetaan parantavan hallinnon sisäistä tehokkuutta ja tuottavuutta, erityisesti hallinnollisten palvelujen sujuvuutta ja kykyä tukea asiakaspinnassa tapahtuvia palveluja. Tulkintaa vahvistaa myös se, että suurin osa strategioista keskittyy hallinnollisten toimintatapojen ja prosessien muutostarpeisiin, kustannusten vähentämiseen ja prosessien standardisointiin.

Ehkä erottuvin tapa pyrkiä irtautumaan hallinnon ”virittämisestä” ja tehdä strategioista helpommin lähestyttäviä kansalaisille ja yrityksille on käyttää tiiviitä iskulauseita ja sloganeita terävöittämään ja yksinkertaistamaan tärkeimpiä linjanvetoja.

Irlannissa strategisia päämääriä on korostettu erityisillä sloganeilla. Esimerkiksi Public service ICT-strategy (2015) korostaa ns. ”*build to share*” periaatetta eli julkisen hallinnon tulee pyrkiä käyttöönottamaan jaettuja ja integroituja ict-palveluja palvelutuotantoon ja hallintoon tehokkaasti, standardisoidusti, yhteensopivuuden varmistuen, päällekkäisyydet poistaen ja kustannuksia kontrolloiden. Samassa strategiassa on myös ns. ”*Digital first*” periaate eli digitalisoidut palvelut ovat avain kaikissa transaktionaalisissa tapahtumissa. Kolmas periaate on sn. ”*data as an enabler*”, jossa päätöksentekoa ja sen läpinäkyvyyttä ja avoimuutta parannetaan lisäämällä datan jakamista ja käyttöä palvelutuottajien kesken, toki huomioiden yksityisyydensuoja ja tietoturva-asiat. Neljäs julkisen hallinnon läpileikkaava periaate on ns. ”*Improve governance*” eli hallinnon tulee varmistaa se että ICT-strategiaa ohjataan, yhdistetään ja monitoroidaan kaikissa julkishallinnon yksiköissä, ja että valtion toimijoilla on spesifit ICT-tavoitteet valtiokonsernitasolla (whole-of-government) sekä yhteinen sitoutuminen toteuttamiseen.

Sähköisen asiainnin ei haluta syrjäyttävän perinteisiä asiointitapoja – ainakaan strategia-asiakirjoissa. Lähes kaikkien EU-maiden strategiadokumenteista näkyy periaatteellinen linjaus, että digitaaliset palvelut tai sähköinen asiointi eivät ole ”korvaaja” tai ”syrjäyttävä” käyntiasioinnille (tästä myös Tonttila 2015, s. 40 työpolitiikan rakennearviointissa). Dokumenteista on tulkittavissa, että yhdessä perinteisempien palvelumuotojen kanssa ne antavat paremmat edellytykset vaikuttavimmille ja responsiivimmille palveluille sekä edistävät asiakkaiden erilaisien tarpeiden ja voimavarojen huomioimista palvelutapahtumissa.

Kumppanuudet, uudet palvelujen tuottamistavat ja resurssikysymykset eivät näy strategioissa. EU-maiden sähköisen hallinnon kehittämisen strategioissa näkyvät edelleen hyvin vähän erilaisten verkostojen, kumppanuusmallien (PPP-mallit ja co-production) ja tilaaja-tuottaja-mallien hallinnan ja johtamisen kysymykset. Yllättävää tämä on siksi, että näitä on kuvattu tutkimuskirjallisuudessa 2010-luvun keskeisimmiksi julkisten palvelujen kehittämisen periaatteiksi (Tuurnas 2016; Verschuere ym. 2012), osana uutta julkista hallintaa (New Public Governance, NPG). Resurssikysymysten vähäisessä roolissa on kyse myös palvelujen luonteesta ja palvelutuotannon sisällöistä. Valtion tuottamissa palveluissa on yksinkertaistetuksi useammin kyse esimerkiksi lupia, lisenssejä ja julkisen vallan käyttöä koskevista päätöksistä, kun taas

kuntasektorin palvelut koskevat enemmän kansalaisten hyvinvointia, terveyttä ja elämistä koskevia lähipalveluja.

Strategioissa on yllättävän vähän mainintoja resursseista, resurssien hallinnasta ja resurssien strategisesta johtamisesta. Yllättävää tämä on siksi, että resurssien kytkeminen strategioihin yleensä tuo suunnitteluun konkreettisuutta ja kytkeä on myös tärkeä resurssiohjaukseen liittyvä kysymys. Resurssit liittyvät myös edellä mainittuihin verkosto- ja kumppanuusmalleihin palvelujen toteuttamisessa. Monelle maalle avainkysymys on se, miten eri intressiryhmät voitaisiin sitouttaa ja osallistaa entistä paremmin palvelujen kehittämiseen, ja siten käyttää sidos- ja intressiryhmien resursseja (osaamista, kokemusta, voimavaroja, jne.) palvelukehittämisessä tukemaan valtionhallinnon resurssipohjaa. Kyse on myös ns. käyttäjälähtöisestä palvelujen yhteistuotannosta (co-production), jossa palvelujen käyttäjät on saumattomasti otettu mukaan palvelujen ideointiin, suunnitteluun ja kehittämiseen. Tässä palvelujen asiakkaat nähdään aktiivisina toimijoina, ja palvelujen yhteiskehittäjinä ja -tuottajina, ei vain julkis palveluja kuluttavina asiakkaina tai toimenpiteiden kohteina (Osborne 2012).

Yhteistuotannossa tavoitteena on ohjata kaikki käytettävissä olevat resurssit ja tietopohja ongelmien ratkaisuun sekä palveluinnovaatioiden ja kokeilujen levittämiseen ja käyttöönottoon. Yhteistuotanto muuttaa palvelujen strategista johtamista erityisesti siinä, että siinä pyritään tunnistamaan ja hyödyntämään palvelujen käyttäjien voimavarat (tiedot, taidot, kokemukset, yhteisöt) sekä käyttämään näitä voimavaroja tukemaan käyttäjien omaa hyvinvointia ja palvelujen kuluttamista. (Jäppinen 2017, 325–327; Tuurnas 2016; Feeley & Mair 2012, 4). Suomessa esimerkkejä tästä ovat ainakin hallitusohjelmaan sisältyvä kokeilutoiminta ja osin myös Kuntalain (410/2015) korostama käyttäjälähtöisten osallistumiskeinojen edistäminen.

EU-maiden strategioissa ei puututa siihen, miten digitaaliset ratkaisut tai sähköinen asiointi vahvistavat asiakkaiden oman panoksen hyödyntämistä palveluissa tai palvelujen tuottamisessa. Asia on resurssiallokaation kannalta erityisen merkityksellinen. Tavallista on ajatella, että asiakkaan roolin ja vastuun kasvattamisella voidaan vapauttaa asiantuntijaresursseja esimerkiksi niihin asiakasryhmiin tai palvelumuotoihin, joissa asiantuntijapanoksella saavutetaan paras vaikuttavuus.

Strategioissa ei myöskään oteta kantaa siihen, miten sähköisen asioinnin kasvun myötä mahdollisia kustannussäästöjä allokoitaa tai ohjataan valtionhallinnon palvelutuotannossa. Ainoa poikkeus tässä kohdin on Irlanti. Sen Public Service Reform Planista (2014–2016) löytyy kiinnostava periaate ”*Reform Dividend*”. Tämän mukaan toimintatapojen parantamisella, resurssien paremmalla kohdentamisella ja kustannustehokkuudella saavutetut säästöt ohjataan palvelujen kehittämiseen ja parantamiseen sekä uusien palvelujen luomiseen (erit. korostuu ns. ”*Saving to Invest*” periaate).

Resursseissa on kyse myös hallinnollisesta koordinaatiosta. Useissa maissa on selkiytetty sähköisessä hallinnossa ja asiointissa valtakunnallista koordinaatiovastuuta. Pääsääntöinen käytäntö EU-maissa on se, että yksi ministeriö on nimetty vastuulliseksi valtakunnallisesta koordinaatiosta niin strategisella kuin operatiivisella tasolla. Silti maista näkyy melko selvästi, että virallinen asema ei kuitenkaan takaa laajaa toimivaltaa hallintosektoreiden tai varsinkaan toisen ministeriön tai hallinnonalan alaisuudessa toimivien valtion virastojen palvelutuotantoon (Wylen ym. 2014).

Innovatiivisia esimerkkejä siitä, miten palvelujen asiakkaiden käyttäjätönnöksiä tai palvelujen käyttämistapoja voitaisiin muuttaa, ei löydy EU-maiden strategioista. Tarkastelluista strategioista ei löydy myöskään innovatiivisia viitteitä siitä, miten kansalaisia tai yrityksiä motivoitaisiin tai kannustettaisiin siirtymään sähköiseen asiointiin tai hyödyntämään digitalisointia toiminnassaan. Tätä vastoin strategiadokumenteissa esiintyy laajasti perinteisiä, mutta

välillisiä keinoja ja tavoitteita sähköisen asioinnin ja digitalisaation parempaan hyödyntämiseen.

Maasta toiseen toistuvina keinoina ovat mm. palvelujen ja erityisesti lomakkeiden saavutettavuus, informaation ja datan saatavuus ja avoimuus sekä kansalaisten ja yritysten osaamisen ja tietotaidon lisääminen. Toisen aallon maissa korostuvina, kehittämistä ohjaavina sanoina ovat mm. yksinkertaisuus, selkeys, helppokäyttöisyys ja käytettävyys, toimintavarmuus, luotettavuus ja turvallisuus monessa eri merkityksessä.

Mitä lähemmäksi edellä mainittua kolmatta aaltoa mennään, sitä enemmän maiden strategioissa korostuvat sähköisen asioinnin helppous, vaivattomuus, houkuttelevuus ja datan uudelleenkäyttö. Lisäksi toistuvat mobiili- ja verkkoliiketoiminnasta tutut sanat, kuten esimerkiksi hauskuus, personointi (elämäntapa- ja palvelut, käyttäjäkäytännöt ja profilointi), lisäarvo ja hyöty sekä kokemuksellisuus. Silti kolmannenkin aallon maissa toistuvat toisen aallon maista tutut keinot lisätä sähköistä asiointia.

Ainoita suoria keinoja sähköisen asioinnin lisäämiseksi löytyy Portugalin ja Itävallan strategioista. Näissä maissa hakemusten käsittelyyn tai lupiin liittyviä maksuja on laskettu tai poistettu, jos hakemus jätetään sähköisen asioinnin kautta.

Strategioissa käsitellään julkisia palveluja ja niiden strategista kehittämistä hyvin paljolti yleisenä ilmiönä. Muutamissa kolmannen aallon maissa alkaa selvemmin erottua julkisten palvelujen ns. korkean vaikuttavuuden palvelut (engl. high impact areas), kuten koulutus, terveydenhuolto sekä sosiaalipalvelut. EU-maista Tanska erottuu muista maista Digital Welfare 2013–2020” strategiallaan. Strategia kohdistuu terveys- ja sosiaalipalveluihin, vanhustalouteen sekä koulutukseen. Strategian keskiössä ovat erityisesti ICT:n ja hyvinvointiteknologioiden käyttöönoton kiihdytys asiakaspinnoissa ja palvelujen toteuttamisessa (ml. telelääketiede, hyvinvointiteknologioiden käyttöönotto hoitotoimenpiteissä, kuten kroonisten sairauksien hoito sairaaloista kotiin; digitaalinen yhteistyö koulutuksessa), uusien teknologioiden testaaminen julkisissa palveluissa sekä uusien teknologioiden ”vaatiminen” julkisiin palveluihin palvelutuottajien ja ammattilaisten toimesta. on varsin helppo olettaa, että useat EU-maat todennäköisesti tulevat seuraamaan Tanskan avaamaa linjaa strategisten periaatteiden määrittelyssä. Samalla monet EU-maat todennäköisesti tulevat sisällyttämään entistä vahvemmin näitä ns. high impact -palveluita sähköisen asioinnin ja digitalisaatiota koskeviin strategioihin.

**Sähköisen asioinnin ja palvelujen kehittäminen on geneerinen kysymys strategia-asia-
kirjoissa.** Yksinkertaistettuna strategiadokumenttien tarkastelu tuottaa näkymän siitä, että Euroopan maissa korostuu nykyisin sähköisten palvelujen ja asioinnin yhtenäisyys ja koherentsuus monessa eri merkityksessä. Useimmiten tällä tarkoitetaan käyttäjäkokemuksen, palvelunäkökulman ja palveluprosessien standardisointia. Palvelun halutaan siis yksinkertaisesti olevan sama kaikille käyttäjäryhmille, jopa silloin kun liikutaan palvelusta tai asiointiprosessista toiseen.

Tästä tosin seuraa standardisoinnin kääntöpuoli. Strategioiden avaintavoitteet tai periaatteet eivät sisällä mainintoja erityistä tukea tarvitsevien käyttäjien huomioimisesta digitalisoinnissa tai sähköisten palvelujen kehittämisessä. Näitä mainintoja löytyy toki maittain sektorikohtaisista palvelustrategioista ja sähköistä asiointia koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä. Silti monien maiden kohdalla haasteet ”digitaalisesta syrjäytymisestä” olisi huomioitava paremmin sähköistä asiointia koskevissa strategioissa ja kehittämisessä.

Kansalaisten, mutta myös yritysten osallistamisen ja vaikuttamisen lisäämisen keinovalikoimat ovat laajalti esillä strategioissa; Poliittisen päätöksenteon sitouttaminen vähemmän esillä. Osallistaminen, osallisuus ja vaikuttaminen sisältyvät noin joka toisen EU-

maan sähköisen hallinnon ja palvelujen digitalisointia koskevaan strategiaan. Nämä ovat tärkeitä elementtejä kun pyritään lisäämään avoimuutta ja läpinäkyvyyttä palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä. Ilman näitä, avoimuus ja läpinäkyvyys jäävät helposti vain perinteiseksi tiedottamisen välineiksi.

Strategioiden kohdalla nousevat esiin keinot ja tavat, joilla poliittinen päätöksenteko ja julkisen hallinnon johtaminen sitoutetaan strategioiden toteuttamiseen ja strategiatyöhön (tästä myös OECD:n 2014 suosituksissa). Tämä on sähköisen hallinnon ja asiainnoin kohdalla erityisen tärkeä kysymys, koska vähimmillään todellisen hyödyn saaminen digitalisaatiosta ja sähköisistä palveluista edellyttää palvelujen uudelleenmuotoilua sektori- ja hallinnonaloista riippumatta sekä pitkälle vietyä asiakastarvelähtöistä palvelukonseptointia. Useat maat ovat jo tunnistaneeet strategioissa poikkihallinnollisen koordinaation ja palvelujen yhteistuottamisen ongelmalliseksi. Toiseksi, sähköisen hallinnon strategiat eivät voi olla irrallisia sektorikohtaisista palvelustrategioista eivätkä tulosjohtamisen tai strategisen johtamisen malleista. Parhaimmillaan sähköisen hallinnon strategiat ja sektorikohtaiset strategiat ovat toisiaan tukevia ja koherentteja tavoitteistoja palvelujen kehittämisen suuntaviivoista.

Sähköistä hallintoa koskevissa e-government fact sheeteillä esitetyissä strategisissa linjauksissa ja strategioissa ei ole merkittävää muutosta vuosien 2015 ja 2016 välillä. Tämän selvitystyön alkaessa käytettävissä olivat vuonna 2016 julkaistut, vuoden 2015 tilannetta kuvaavat fact sheet maaraportit. Hankkeen edetessä, toukokuussa 2017 julkaistiin vuoden 2016 fact sheetit. Suoritimme sisällön vertailun maaraporttien välillä. Raporteissa ei näy merkittäviä muutoksia.

Maaraporttien ja strategisten linjausten säilyminen sama johtuu ensisijaisesti siitä, että useimmat EU-maat seuraavat EU-linjauksia ja asettavat sähköisen hallinnon kehittämistä koskevat strategiat samoille ajanjaksoille. Nyt useimmat maat seuraavat ajanjaksoa 2014–2020. Toki maittain löytyy täsmennyksiä ja strategioiden päivityksiä. Nämä koskevat varsinkin maissa laadittu operationaalisia strategioita (useissa maissa toimintaohjelma eli action plan -strategiadokumentit).

Merkittävimpiä muutoksia vuosien 2016–2017 materiaalissa voi täsmentää siten, että nousevina teemoina näkyvät seuraavat havainnot, jotka kohdistuvat maihin, joissa on tehty merkityksellisiä muutoksia strategiasisältöihin. Esimerkiksi Tanskassa nousevana strategisena teema-aiheena edellä esitettyjen ohella on tietoturvallisuuden ja entistä pidemmälle viedyn yhteensopivuuden korostaminen. Lisäksi nousevana teemana on luottamuksen ylläpito digitaalisiin ja sähköisiin palveluratkaisuihin. Virossa strategista nostetta on vain kerran -periaatteen (engl. once only) toteuttamiseen. Tätä vauhdittaa osallistuminen yhtenä maana Horizon 2020 -tutkimusohjelman tutkimushankkeeseen. Irlanti ja Italia ovat strategioissaan nostaneet läpinäkyvyyden, digitaalisen osallistumisen ja tilivelvollisuuden roolia. Uutta tässä on se, että nämä teemat kytketään korruption ja erilaisten hallinnollisten väärinkäytösten ehkäisemis- ja kontrollitoimiin. Osin myös Latvia seuraa tätä linjaa korostamalla integriteetin lisäämistä osana sähköistä asiointia ja digitalisaatiota. Puola taas on päivittänyt strategioitaan korostamalla entisten strategisten tavoitteiden ohella web- ja mobiilipohjaisia osallistumisen lisäämiseen tähtääviä ratkaisuja. Ruotsissa merkittävin strategiasisäys kulkee sloganin ”helpompi arki” alla – sähköisten ratkaisujen ja digitalisaation siis pitäisi edistää ja helpottaa asiointia, kansalaisten ja yritysten arkea. Toiseksi, Ruotsissa avoimuus on saanut lisäpontta sähköisen hallinnon kehittämisen strategioissa siten, että avoimuuden tulisi tukea erilaisia innovaatioita mahdollisimman hyvin.

3. KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Kansainvälinen vertailuaineisto perustuu viittä Suomen kanssa vertailukelpoista maata koskevaan aineistoon, joka on koottu erityisesti Ruotsista, Tanskasta, Norjasta, Virossa ja Alankomaista. Kolme valittua Pohjoismaata ovat hallintojärjestelmiltään lähinnä Suomea. Alankomaat ja Viro taas ovat julkisten palveluiden digitalisoinnin ja yksityisen palvelutuotannon osalta edelläkävijöitä. Lisäksi ne ovat monelta osin vertailukelpoisia Suomen kanssa: niiden koko, sijainti ja toimintakulttuuri muistuttavat Suomen olosuhteita paremmin kuin esimerkiksi monien Keski-Euroopan suurten maiden vastaavat mallit.

Työssä painottuu käytännönläheinen tavoite selvittää miten palvelutarjonnan digitalisaatio on vaikuttanut asiakasnäkökulmasta palveluiden saatavuuteen, käytettävyyteen ja laatuun, sekä hallinnon näkökulmasta palveluiden tuottamiseen, organisoimisen muotoihin ja toiminnan muuhun resursointiin. Tutkimuksessa koottiin kirjallisista lähteistä valittujen maiden julkisten palveluiden järjestämistä koskevaa pohjatietoa, jota täydennettiin asiantuntijahaastatteluilla. Erityisen huomion kohteena ovat kysymykset siitä, millaisia ratkaisuja on tehty eri palvelukanavien (sähköinen asiointi ja siihen liittyvä tuki, puhelinpalvelu ja käyntiasiointi) osalta, millaisia tavoitteita näille ratkaisuille on asetettu, miten niiden toteutumista seurataan ja millaisia tuloksia ratkaisulla on saavutettu.

Tässä kansainvälistä vertailuaineistoa kuvaavassa luvussa edetään yleisen kehityksen tarkastelun kautta yksityiskohtaisempiin maakohtaisiin palveluvertailuihin. Niissä esitetään kutakin maata koskevia tietoja yksittäisten palveluiden tai palvelukokonaisuuksien järjestämisestä. Tavoitteena on tarjota kokonais kuvan lisäksi tietoa mm. käyttökokemuksista sekä hallinnon että asiakkaiden näkökulmasta.

Luvussa kolme keskitytään kansainvälisiin palveluihin ja kokemuksiin niiden kehittämisestä. Vastaavien palveluiden järjestäminen Suomessa käydään läpi luvussa neljä.

Aineistonkeruu perustuu tätä tutkimusta varten muodostettuun tutkimusverkostoon, johon osallistuivat Oxford Researchin toimipisteet Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa sekä ulkopuoliset asiantuntijat Alankomaissa ja Virossa.

3.1 Julkisten palveluiden kehittämisen kansainvälisiä suuntaviivoja

Julkisten palveluiden kehittäminen on viime vuosina tarkoittanut erityisesti palveluiden aiempaa parempaa koordinoitua ja organisoitua. Sen työkaluna on käytetty erityisesti tietotekniikan kehittymisen tuomia mahdollisuuksia palveluiden laadun kehittämiseen, kustannusten alentamiseen ja itsepalvelun lisäämiseen. Kansalaisten julkisten palveluiden kehittämisen keskeinen tavoite on ollut monikanavaisuus⁵, joka tarkoittaa mahdollisuutta kasvokkain tapahtuvan palvelun, puhelinpalveluiden, digitaalisten palveluiden ja muiden palvelumuotojen yhdistelemistä. Näistä nopeimmin on kasvanut digitaalisten palveluiden tuottaminen. Niiden kehittämisen tavoitteena on ollut palveluiden hyödyn ja niiden tuottamisesta syntyvien kustannusten välisen

⁵ Esim: <http://vm.fi/hallintopolitiikka/palvelurakenteiden-kehittaminen>

suhteen parantuminen, palvelun tuottamisen nopeutuminen ja aineiston tehokkaampi tallentuminen (esim: Rey-Moreno & Medina-Molina 2016). Samalla palveluiden kehittämisen painopiste on siirtynyt tuottajan näkökulmasta aiempaa enemmän asiakkaan näkökulmaan (ibid.), mikä voi tarkoittaa mahdollisuutta päästä eri palvelutarjoajien palveluihin yhden palvelunäkymän tai portaalin kautta sekä yleisen palvelutason parantumista ja asiointiin helpoutta.

Julkisten palveluiden kehittämistä on pyritty koordinoimaan Suomessa ja muualla Euroopassa yhden luukun periaatetta noudattavien asiakaspalvelupisteiden avulla (one-stop-shops). (Askim et al. 2011) Hyvä esimerkki julkishallinnon palveluntuottajien välisen yhteistyön lisäämisestä Suomessa ovat yhteispalvelupisteet, jotka tarjoavat useamman (vähintään kahden) eri viranomaisen tarjoamia palveluita yhdessä toimistossa (ibid.). Palveluiden organisoimisen uusia muotoja ovat digitaalisen palvelutarjonnan kehittäminen ja koordinoiminen niin, että monet eri palveluntarjoajat toimivat saman yhtenäisen palvelunäkymän kautta sekä viranomaisten välinen tiedonsiirto, joka antaa mahdollisuuden toimia vain kerran -periaatteen⁶ mukaisesti. Tämä on tarkoittanut asiakkaiden itsepalvelun lisäämistä, mutta myös aiempaa parempaa palvelukokemusta.

Digitaalisten palveluiden lopullinen läpimurto on tapahtunut 2010-luvun aikana. Verohallinnossa internet muuttui asiakkaiden pääasialliseksi palvelukanavaksi jo vuosikymmenen alussa⁷. Kehitys on ollut nopeaa erityisesti viime vuosina myös muissa julkisissa palveluissa. Esimerkiksi Kelan sähköisten palveluiden käyttö on moninkertaistunut kuluvalle vuosikymmenellä ja samalla toimistoasiointit ovat vähentyneet. Samoin Kelan lähettämän kirjepostin määrä on vähentynyt merkittävästi. Tekesin kanssa tehty sähköinen asiointi on lähes kymmenkertautunut vuoden 2011 jälkeen.

Samankaltainen kehitys on havaittavissa myös muissa Euroopan maissa: Toimistoverkko harvenee ja henkilökohtainen palvelu vähenee. Samalla sähköinen palvelu yleistyy ja siitä tulee ensisijainen palvelumuoto useimmissa hallinnollisissa palveluissa. Aivan viime vuosina sähköisten palveluiden käytön kasvuvauhti on monien palveluiden osalta hieman hidastunut, vaikka se on edelleenkin nopeaa. Tätä selittää se, että kun suurin osa palvelutapahtumista on jo sähköisiä, ei nopeaa kasvua voi enää tapahtua. Mielenkiintoinen uudempi kehityskulku näyttää liittyvän puhelinpalveluiden roolin pienenemiseen. Samalla chat-palveluiden ja sosiaalisen median käyttö yleistyvät asiakkaiden neuvonnassa ja tiedottamisessa.

3.2 Julkisten palveluiden strateginen kehittäminen vertailumaissa

Julkisten palveluiden kehittämisen strategiat **Euroopassa** perustuvat laajalti digitalisaation hyödyntämiseen. Sen keskeiset tavoitteet, jotka liittyvät digitaalisuuteen, vain kerran -periaatteen, osallisuuteen ja saavutettavuuteen, avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen, rajatylittävyyteen, yhteentoimivuuteen sekä luotettavuuteen ja turvallisuuteen on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 1.2⁸.

Näiden periaatteiden tai ainakin niiden kanssa samansuuntaisen ajattelun vaikutus näkyy tavalla tai toisella kaikissa vertailumaissa Suunnittelu perustuu yhtäältä digitalisointia koskeviin kansallisiin strategioihin sekä kapeampiin, eri palveluntuottajan strategiaan suunnitelmiin. Eri

⁶ Ks. kontekstivertailu: vain kerran -periaate (once only) = yksi tieto pyydetään vain kerran, minkä jälkeen se on eri viranomaisten käytössä

⁷ <https://suomidigi.fi/wp-content/themes/suomidigi/assets/attachments/digitaalinen-suomi-1995-2015/osa1/24%20Verohallinnon%20digimatka.pdf>

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/contributions-and-preliminary-trends-public-consultation-egovernment-action-plan-2016-2020> (EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma 2016–2020; Bryssel 19.4.2016)

mailla on kuitenkin ollut erilaiset lähestymisnäkökulmat julkisten palveluiden kehittämiseen. Seuraavissa kappaleissa kuvataan näitä strategioita ja niiden toimeenpanoa vertailumaissa.

Ruotsissa julkisten palveluiden kehittäminen perustuu melko pitkän aikavälin suunnitelmiin, ja sen pohjaksi on julkaistu useita julkisten palveluiden digitalisointia koskevia raportteja.⁹ Ruotsin hallitus on valtuuttanut Ekonomistyringsverketin (ESV)¹⁰ tukemaan sähköisen hallinnon kehittämistä ja selvittämään miten julkisen sektorin palveluntarjoajat hyödyntävät digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia. ESV suosittelee kansallisen tason strategian luomista digitalisaation tueksi sekä ehdottaa perustettavaksi erillistä virastoa, joka ottaa kokonaisvastuun digitalisatiosta julkisella sektorilla¹¹.

Toistaiseksi digitaalisten julkisten palveluiden strateginen suunnittelu on Ruotsissa perustunut pääasiassa laajaan tavoitteenasetteluun ja kunkin palveluntarjoajan laatimiin suunnitelmiin näihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Esimerkiksi työvoimapalveluiden kehittämisen pohjana on kahdeksanvuotinen projekti (Förnyelseresan¹²), jonka toiminta-aika on 2014–2021. Se tähtää palvelutuotannon tehostamiseen ja hallinnollisen työn vähentämiseen sekä käyttäjäturvallisuuden ja palvelulähtöisyyden lisäämiseen. Projektin ydintavoitteita ovat digitaalisten palveluiden kehittäminen ja eri palvelukanavien hyödyntäminen yhdessä niin, että hallinnollinen työ vähenee ja palvelu paranee. Yleisen kehittämisen tueksi on laadittu yksityiskohtaisempia strategioita, kuten ”Strategiska kartan¹³” ja ”Kund- och kanalstrategin”, joihin liittyen yksi tavoitteista on mahdollisuus jatkaa palvelutapahtumaa siitä mihin se on edellisellä kerralla jäänyt riippumatta käytetystä palvelukanavasta. Viime vuosina digitaalisen asiointin määrä ja osuus kaikesta asiointista on kasvanut nopeasti. (ks. esim. taulukko 3)

ESV:n raportissa todetaan, että Ruotsi on jäänyt jälkeen julkisten palveluiden digitalisaatioon liittyvässä kehitystyössä, ja että se voisi ottaa mallia esimerkiksi Tanskasta ja Norjasta, jossa digitaalisten palveluiden kehittämistä tehdään keskitetymmin erityisesti sitä varten perustetuissa virastoissa, ja niiden kautta yhteistyössä eri hallinnonalojen kesken.

Tanskassa julkisten palveluiden digitalisaation merkittävä ajankohta oli vuoden 2008 talouskriisi, jonka seurauksena julkisten palveluiden tehostamiseen kiinnitettiin aiempaa enemmän huomiota. Tavoitteena oli ennen kaikkea kustannussäästöjen aikaansaaminen. Tanskan digitalisaatiohallinto (Digitaliseringsstyrelsen)¹⁴ perustettiin vuonna 2011 ja sillä on noin 200 työntekijää. Sen tehtävä on hallituksen tavoitteiden mukaisesti lisätä palveluiden digitalisointia ja edistää hyvinvointiteknologian käyttöönottoa julkisella sektorilla yhteistyössä koko julkisen sektorin kanssa. Vastuu tavoitteiden mukaisesta toiminnasta on kuitenkin kaikilla palveluntuottajilla. Digitalisaatiohallinnon tehtävä on tukea kehitystä sekä vastata mm. data-arkkitehtuuriin, toiminnanohjaukseen, tietoturvallisuuteen, palveluiden yksinkertaistamiseen, erilaisiin teknisiin ratkaisuihin (mm. palvelunäkymä www.borger.dk ja tunnistautuminen), käytön tukeen sekä digitaaliseen hyvinvointiin liittyviin palveluihin.

Tanskan digitalisaatiohallinto tukee myös valtion tietoturva-asioista vastaavan ryhmän (SISF) toimintaa. Se edistää tietoturvaan liittyvien kysymysten tuntemusta ja yhteistyötä valtion tietoturva-ammattilaisten välillä. Tavoitteena on säännöllinen yhteydenpito alan toimijoiden välillä sekä tiedonvaihto organisaatioiden kesken. Lisäksi kehittämistyöhön osallistuu erillinen IT-projektineuvosto. Se koostuu kymmenestä kokeneesta julkisen ja yksityisen sektorin asiantuntijasta, ja sen tehtävä on tuottaa suosituksia toiminnan kehittämiseksi.

⁹ See e.g. http://www.regeringen.se/contentassets/f7d07b214e2c459eb5757cea206e6701/sou-2016_89_webb.pdf; <http://www.esv.se/contentassets/2bf4ee30c4e8459fae81fb26eca61ae4/2017-13-digitaliserings-av-det-offentliga-sverige-huvudrapport.pdf>

¹⁰ <http://www.esv.se/english/>

¹¹ http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/03/SOU-2017_23_webb.pdf (ruotsiksi)

¹² <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Verksamhet/Fornylseresan/Om-fornylseresan.html>

¹³ <https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.71475a6414dd5d0d2a2c6f4c/1441192192186/strategisk+karta.pdf>

¹⁴ <http://www.digst.dk/>

Norja perusti vuonna 2008 Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT; noin 280 työntekijää)¹⁵ kehittämään julkista hallintoa ja siihen liittyviä digitaalisia palveluita. Difiin kuuluu myös julkisen sektorin strateginen yhteistyöneuvosto SKATE, joka koostuu yhdestätoista johtavasta valtion virkamiehestä ja kahdesta kuntasektorin edustajasta. Difiin tehtäviin kuuluu mm. hallinnon kehittäminen, julkisten palveluiden ja palvelukokonaisuuksien parantaminen, tietoturvallisuus ja IT-ratkaisujen yleinen kehittäminen. Sen tavoitteet voidaan yksinkertaistaa kolmeen päätavoitteeseen: (1) tehokkuuden parantaminen, (2) käyttäjäystävällisyyden lisääminen ja (3) julkisten palveluiden kokonaisuuden koordinaatio.

Digitaalisiin palveluihin liittyvän strategisen työn pohjana on ”valkoinen kirja” – Norjan digitaalinen agenda¹⁶, jossa hallitus asettaa kansallisiksi tietotekniikan hyödyntämisen tavoitteiksi helpomman arjen ja paremman tuottavuuden. Sen sisältöä täsmennetään vuosittain tilanteen mukaan. Täsmennykset sisältävät mm. yhteenvedon julkisen sektorin digitalisaatioon liittyvistä päätöksistä ja suosituksista, ja niiden laatimiseen osallistuu laaja joukko julkisen sektorin asiantuntijoita.

Norjan hallitus on edellisten lisäksi perustanut digitalisointineuvoston, jonka tehtävä on tukea valtiollisten digitalisointiin liittyvien toimintojen onnistumista sekä edesauttaa systemaattista oppimista. Neuvoston jäsenkunta koostuu mm. tutkijoista, IT-päälliköistä sekä julkisen ja yksityisen sektorin johtajista. Sen toimintaa resursoi Difi, ja sen tehtäviin kuuluu arvioida mm. yli 10 miljoonan Norjan kruunun arvoisia julkisia IT-hankkeita.

Virossa julkisten palveluiden kehittämistä ohjaa vuonna 2014 julkaistu digitaalinen tavoiteasiakirja Digital Agenda 2020 for Estonia¹⁷, jonka pohjalta palveluiden organisoinnissa tähdätään teknisesti uudenaikaisiin ja jatkuvasti uudistuviin järjestelmiin, jotka toimivat saumattomasti eri viranomaisten välillä. Tavoitteena on välttää monissa maissa ongelmalliseksi todettu informaatioteknologian ”spagettiarkkitehtuuri”, jossa järjestelmät on kehitetty toisistaan riippumatta, ja jossa osa toiminnoista perustuu hyvin vanhanaikaiseen teknologiaan. Hallinnon käytössä olevan tiedon hyödyntämistä tehostetaan data-analytiikan avulla ja tietoa käytetään myös kun kansalaisille pyritään tarjoamaan aiempaa parempia palveluita.

Strategian tavoitteena on tehdä hallinnosta paperiton ja siirtyä kokonaan sähköiseen asiointiin, mikä tarkoittaa mm. e-laskujen pakollista käyttöä, siirtymistä dokumenttien hallinnoinnista kattavampaan informaatiohallintoon, kansalaisten mahdollisuutta seurata ja muuttaa omia tietojaan sekä kehittää julkisen sektorin IT-asioiden hallintoa. Vaikka julkisia palveluita muutetaan nopeaan tahtiin digitaalisiksi, Virossa on lähdetty siitä, että palvelut tarjotaan myös henkilökohtaisina tai puhelimitse niitä tarvitseville.¹⁸

Julkisten digitaalisten palveluiden kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat (1) helppokäyttöisyys ja kustannustehokkuus, (2) kansalaisten osallisuus ja osallistuminen tietoyhteiskuntaan sekä (3) tietotekniikan hyödyntäminen paremman politiikkasuunnittelun toteuttamisessa. Digitaalisen tavoiteasiakirjan toimeenpanosta vastaa informaatioyhteiskuntaneuvosto, jota johtaa pääministeri. Sen jäseniä ovat talous- ja viestintäministeri ja muut tietoyhteiskunnan kehittämisestä vastaavat ministerit sekä hallituksen ulkopuoliset IT-sektorin asiantuntijat. Toiminnan päivittäisestä koordinoinnista vastaavat teema- ja tehtäväkohtaiset työryhmät ja verkostot. Käytännön uudistuksia ovat olleet mm. Viron sähköisen kansalaisuuden käyttöönotto vuonna 2014, ja siihen liittyvä mahdollisuudet perustaa esimerkiksi yritys Viroon.

Muiden vertailumaiden tavoin myös **Alankomaat** panostaa voimakkaasti julkisten palveluiden digitalisointiin, ja sen digitalisoinnille asettamat tavoitteet ovat samankaltaisia kuin muissa maissa: kustannussäästöjen saavuttaminen palvelutuotannon tehokkuutta parantamalla ja

¹⁵ <https://www.difi.no/om-difi/about-difi>

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/digital-agenda-for-norway-in-brief/id2499897/> (englanniksi)

¹⁷ https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engq.pdf (englanniksi)

¹⁸ Green Paper on the Organisation of Public Services (2014)

asiakastyytyväisyyden lisääminen. Hallituksen tavoite oli tehdä kaikista julkisista palveluista digitaalisesti käytettäviä vuoteen 2017 mennessä.

Alankomaiden talousministeriön (Ministry of Economic Affairs) hallinnoima digitalisaatiostrategia¹⁹ on luonteeltaan melko yleinen ja kattaa myös yksityisen sektorin toimijat. Siinä esitetyt tavoitteet ovat kuitenkin samansuuntaisia kuin sektorikohtaiset tavoitteet: julkisten palveluiden fyysistä palveluverkkoa vähennetään voimakkaasti. Esimerkiksi työvoimatoimistojen määrä on vähentymässä sadasta kolmeenkymmeneen, ja yritysten rekisteröinnistä vastaavien toimipisteiden määrä on jo pienentynyt neljästätoista viiteen. Tästä huolimatta asiakkaat ovat mukaan yhtä tyytyväisiä ja usein jopa aiempaa tyytyväisempiä saamiinsa julkisiin palveluihin.²⁰

Virossa ja Alankomaissa julkisten palveluiden kehittäminen näyttää olevan osa laajempaa digitalisaatiostrategiaa, jossa tekniset ja infrastruktuuriin liittyvät asiat sekä myös yritystoimintaa koskevat näkökulmat on otettu huomioon. Laajan fokuksensa vuoksi julkisen sektorin kehittämiseen liittyvät suunnitelmat ovat vähemmän yksityiskohtaisia kuin Pohjoismaissa, joissa digitalisaatiota koskevat strategiat on kohdennettu selvemmin ja yksityiskohtaisemmin koskemaan juuri julkisten palveluiden kehittämistä. On myös mahdollista, että julkisten palveluiden kehittämiseen liittyvät strategiat eivät ole Virossa ja Alankomaissa samalla tavoin julkisia kuin Pohjoismaissa.

Palveluiden digitalisoimisen suuri painotus palvelustrategioiden kehittämisessä näkyy kaikissa vertailumaissa ja yhtä hyvin myös Suomessa Digitaalisten palveluiden tueksi niissä on kuitenkin pyritty rakentamaan kasvokkain toteutettavia henkilökohtaisia palveluita niille asiakasryhmille, joiden on syystä tai toisesta vaikea hyödyntää digitaalista palvelutarjontaa omatoimisesti. Osa niistä vastaa osittain Suomen yhteispalvelupisteitä.

Ruotsissa on järjestetty vastaavanlaista toimintaa nimikkeellä medborgarkontor²¹. Nämä toiminnot eivät kuitenkaan ole ainakaan vielä koko maan kattavia tai sisällöltään samankaltaisia kaikissa kaupungeissa. Lisäksi vuonna 2015 käynnistetty hanke on käynnistänyt neljä monipalvelupistettä, jotka on suunnattu erityisesti maahanmuuttajille tarkoitettujen palveluiden välittämiseen²². Norjassa vastaavaa palvelua ei ole, vaikka osassa kunnista joitakin palveluita on yhdistetty saman katon alle. Tanskassa kunnalliset palvelupisteet opastavat palveluiden käytössä, ja kirjastot tarjoavat palveluitaan mahdollisuuksien mukaan. Alankomaissa yhteispalvelupisteitä vastaavaa järjestelmää ei ole, mutta sellaista suunnitellaan toteutettavaksi kirjasto-verkkoa hyödyntäen. Monin paikoin osa toimistoista on kuitenkin sijoittunut samoihin tiloihin palvelutason parantamiseksi²³.

3.3 Palvelukohtainen raportointi

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan yhdessä tilaajan kanssa valittuja palvelukokonaisuuksia ja vertaillaan niiden tavoitteenasettelua, kehitystä, sisältöä ja palveluun liittyviä kokemuksia viidessä vertailumaassa. Valitut palvelukokonaisuudet ovat (1) työvoimapalvelut erityisesti kansalaisnäkökulmasta, (2) maahanmuuttopalvelut, (3) Palvelut pk-yrityksille, (4) kirjastopalvelut erityisesti digitaalisen oppimisen keskuksina, (5) valitut Kelan palveluita vastaavat palvelut ja (6) palvelunäkymät ja tunnistautuminen. Vastaavia Suomessa tarjolla olevia julkisia palveluja tarkastellaan luvussa 4.1.

¹⁹ <https://www.government.nl/topics/ict/documents/reports/2017/04/11/digital-agenda-for-the-netherlands-innovation-trust-acceleration>

²⁰ UWV Jaarraportage ja Werk.nl (2016)

²¹ esim. <http://www.linksopning.se/kommun-och-politik/medborgarkontoren-ger-dig-vagledning/>

²² <https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/samverkan/motesplatserochinformation.9395.html>

²³ <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/arbeidsmarktregios-en-werkpleinen>

3.3.1 Työvoimapalvelut, erityisesti kansalaisnäkökulmasta

Työvoimapalveluita lähestytään tässä erityisesti kansalaisnäkökulmasta. Sen vuoksi esimerkiksi työnantajille suunnattuihin palveluihin ei kiinnitetä huomiota. Tavoitteena on kuvata kansalaisille tarjottujen palveluiden sisältöä, toteutustapaa ja niiden käyttöä, palveluiden ja palvelumallien kehitystä ja siihen liittyviä tavoitteita sekä kokemuksia palveluiden käytöstä asiakkaiden ja palveluntarjoajien näkökulmasta. Tarkasteltavien keskeisten palveluiden nimet ja yhteystiedot on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 4. Tarkasteltavat työvoimapalveluiden tarjoajat vertailumaissa.

Maa	Organisaatio	Työvoimapalveluiden tarjoajien osoitteita
Ruotsi	Arbetsförmedlingen	https://www.arbetsformedlingen.se/
Norja	NAV (Nye arbeids- og velferdsetaten)	https://www.nav.no/Forsiden/ https://www.nav.no/en/Home
Tanska	Borger.dk sekä Jobcenter, Jobnet	https://www.borger.dk/ https://job.jobnet.dk/CV/frontpage
Viro	Eesti Töötukassa	https://www.tootukassa.ee/
Alankomaat	UWV (Uitvoering-sinstituut Werknemers-verzekeringen)	https://www.werk.nl/werk_nl/werknemer/werkmap https://www.uwv.nl/particulieren/

Nykytila – palvelutarjonta eri maissa

Työvoimapalveluiden tarjoaminen on organisoitu vertailumaissa perusrungoltaan samankaltaisella tavalla, mutta myös eroja on havaittavissa. Työvoimapalvelut ovat useimmissa maissa valtakunnallisesti organisoitu kokonaisuus, jossa työnvälityspalveluita tarjotaan kunkin maan alueella yhtenäisen mallin mukaisesti. Alankomaissa työvoimapalvelut on kuitenkin rakennettu kahdelle tasolle: keskitetysti koko maata koskevan mallin mukaisesti ja hajautetusti kunnallisen palvelun kautta. Kunnalliseen palveluun liittyy työnvälityksen lisäksi muiden sosiaalisten etuuksien maksamiseen ja muuhun tukeen liittyviä elementtejä, ja sen piiriin kuuluvat pidemmän aikaa työttömänä olleet henkilöt. Tässä vertailussa tarkastelun painopiste on Alankomaiden osalta valtakunnallisessa palvelussa, joka vastaa organisointitavaltaan muiden maiden työnvälityspalveluja. Myös Norjassa työvoimapalvelu kytketty sosiaalisten etuuksien maksamiseen liittyvään kunnalliseen palveluun, mutta työnvälitys on sinänsä sen itsenäinen osa. Tämän kokonaisuuden tavoitteena on ollut yhdistää sosiaalisten etuuksien käsittely ja työnvälitys samaan organisaatioon. Nykyrakenteeltaan Norjan laaja työvoima- ja hyvinvointihallinto NAV onkin yhden ministeriön alainen sektoriviranomainen, mutta taustalla on kahden hallinnonalan – työvoimahallinnon ja sosiaalivakuutushallinnon – organisatorinen yhdistäminen kaikilla hallinnon tasoilla. Tämän lisäksi hallinto perustuu toisenlaiseen poikkihallinnollisuuteen, eli pakolliseen yhteistyösopimukseen valtion ja kuntien välillä.

Työvoimapalveluiden sisällöllinen kirjo on moninainen. Palveluvalikoimassa on eri maiden välillä suuria eroja, mutta kaikkien kehityssuunta on sama: palveluita digitalisoidaan nopeasti, ja kasvokkain tapahtuvan henkilökohtaisen palvelun määrä sekä myös sen osuus kaikista palvelutapahtumista vähenee. Kaikkien vertailumaiden työvoimapalvelut sisältävät henkilökohtaisen, toimistossa tapahtuvan palvelun lisäksi sähköisistä palveluista www-sivut, jotka sisältävät mahdollisuuden tiedonhankintaan ja asiointiin, sähköpostiin perustuvan palvelun sekä puhelinpalvelun, joka tukee myös internet-sivujen käyttöä. Paikoin (esim. osassa Norjan toimistoja)

mahdollisuutta henkilökohtaiseen palveluun on rajoitettu siten, että henkilökohtaiset palvelut ovat saatavana enää vain ajanvarauksella, ja kaikilta muilta osin palvelu toimii sähköisesti.

Vertailumaista Ruotsilla on tarjolla laajin valikoima sähköisiä työvoimapalveluita. Siellä palvelutarjontaan liittyvät edellä mainittujen lisäksi seuraavat palvelut: chatit, podcastit, videopuhelut (esim. Skype), tulkatut puhelut (Teletal), webinaarit, Facebook, esittelyfilmit sekä puhelimissa toimivat sovellukset (apps). Norjassa taas on selkeämpi painotus sosiaalisen median työkalujen hyödyntämiseen. Työvoimapalveluihin liittyvää tietoa ja palveluita on tarjolla erityisesti nuorille mm. Youtuben, Snapchatin, LinkedInin ja blogien kautta²⁴.

Kaikkien vertailumaiden sähköisissä työvoimapalveluissa on otettu huomioon kuulo- ja näkövammaiset asiakkaat. Tällaisia palveluja ovat mahdollisuus internet-sivun tekstityypin muuttamiseen, viittomakielisiin esittelyihin ja eri kieliversioiden käyttöön. Eri kielillä tehtyjä sivuja ei kuitenkaan ole saatavana kaikissa maissa. Useimpien maiden internet-sivuilla on valittavissa englanninkielinen palvelu, ja Ruotsissa on lisäksi tarjolla perustiedot palvelutarjonnasta useilla muillakin kielillä. Pohjoismaissa on otettu huomioon myös työnhakijoiden mahdollisia rajoitteita jonkin verran muita vertailumaita paremmin myös toimistossa tapahtuvan palvelun osalta. Kielitaidottomat, liikuntarajoitteiset ja vakavasti allergiaoireiset otetaan huomioon Ruotsissa muita maita laajemmin. Alankomaissa taas erityistä painotusta on kohdistettu yhtäältä nuoriin työttömiin ja toisaalta vanhempiin, yli 55-vuotiaisiin työttömiin.

Digitaalisten palveluiden käyttö näyttää olevan yleisintä nuorten keskuudessa. Erot ikäryhmien välillä eivät kuitenkaan ole usein kovin suuria. Esimerkiksi Virossa nuorimmasta ikäluokasta eli alle 25-vuotiaista 38 prosenttia ja yli 50-vuotiaista 18 prosenttia on käyttänyt työvoimapalveluja digitaalisesti. Suuren osan tästä erosta selittää se, että nuoret ovat yli 50-vuotiaita useammin etsimässä uutta työtä. Silti voidaan karkeasti sanoa, että nuoret ovat ottaneet digitaaliset työnvälityspalvelut jonkin verran vanhempia ikäluokkia nopeammin käyttöön. Koulutus tai asuinpaikan tyyppi tai sijainti eivät näytä vaikuttavan sähköisten palveluiden käyttöön lainkaan²⁵.

Alankomaissa tehdyn tarkastelun perusteella kaikista kontakteista työvoimapalveluihin 75 prosenttia tapahtuu digitaalisesti. 15 prosentilla asiakkaista on todettu puutteita kyvyssä käyttää sähköisiä työvoimapalveluja.²⁶ Tanskassa saatujen kokemusten perusteella eniten vaikeuksia sähköisten palveluiden käytössä kohtaavat nuoret länsimaiden ulkopuolelta tulleet maahanmuuttajat, iäkkäämmät työnhakijat sekä keskimääräistä alhaisemman koulutustason omaavat asiakkaat. Näiden kohderyhmien kykyä käyttää sähköisiä palveluja on pyritty parantamaan eri tavoin.

²⁴ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Presse/Nyttig+a+vite/medierapporten-2016?kap=481878> (norjaksi)

²⁵ https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf, p. 59. (virokse)

²⁶ <https://www.uvw.nl/overuww/beschikbaarheid-digitale-dienstverlening/detail/functioneren-websites-in-cijfers> (hollanniksi)

Taulukko 5. Työnvälityspalveluiden muodot vertailumaissa.

Palvelu	Vertailumaat, joissa käytössä	Kanavien käyttö
Henkilökohtainen palvelu toimistossa, internet-sivut (tiedotus ja asiointi), sähköposti-asiointi, puhelinpalvelut	Kaikissa maissa (SE, DK, NO EE, NL)	Suurin osa palvelun käytöstä on digitaalista kaikissa maissa
Interaktiiviset palvelut kuten chat, webinaarit, sovellukset (apps), palvelut skypen kautta, Teletal (tulkkaus puhelun aikana) ²⁷	Erityisesti Ruotsi, osa myös muissa vertailumaissa	Erityisesti chat on laajassa käytössä
Podcastit ja esittelyvideot, opastusvideot	Osittain kaikissa maissa, joissakin laajemmin (SE)	
Sosiaalinen media: Facebook, Twitter, LinkedIn, Snapchat, blogit	Erityisesti Norjassa, osittain myös muissa maissa	Täydentävä rooli, on laajenemassa
Erityisesti nuorille suunnatut palvelut	Nousevat esiin erityisesti Alankomaissa ja Norjassa, näkyvät myös muualla	Tiedotus myös sosiaalisen median kautta
Erityisesti yli 55-vuotiaille suunnatut palvelut²⁸	Nousevat esiin erityisesti Alankomaissa, Tanskassa ja Ruotsissa	Mm. painettua materiaalia, opastusta.

Tulevaisuus – palveluiden kehittäminen

Työvoimapalveluiden kehitys kytkeytyy kaikissa vertailumaissa laajempaan julkisten palveluiden strategisen tavoitteenasettelun kehitykseen²⁹. Sähköinen asiointi on nostettu julkisen palvelutarjonnan kehittämisen ensisijaiseksi kohteeksi kaikissa tarkastelumaissa. Tämän pohjalta eri maissa on laadittu hieman toisistaan poikkeavalla tavalla 4-8 vuoden aikajänteelle rakennettuja strategisia suunnitelmia, joiden tavoitteet liittyvät julkisten palveluiden (1) laadun ja käytettävyyden parantamiseen, (2) saavutettavuuden ja palvelutason parantamiseen sekä (3) palvelutuotannon kustannusten alentamiseen lisäämällä itsepalvelua. Työvoimapalveluiden kehittäminen on näin ollen osa kokonaisuutta, joka tähtää sähköisen asioinnin lisäämiseen julkisissa palveluissa.^{30 31}

Palvelutarjonnan sähköistäminen tavoitteeksi asetettu palvelutarjonnan parantaminen aiempaa alemmilla kustannuksilla perustuu tekniseen kehitykseen. Esimerkiksi Ruotsissa tarjottavien palveluiden laatua on pyritty parantamaan käyttämällä monikanavaista palvelumallia, jossa asiakkaan palvelua voidaan jatkaa siitä pisteestä, johon se on edellisen palvelutapahtuman lopussa jäänyt riippumatta siitä mitä kanavaa edellisellä kerralla on käytetty. Tämä edellyttää sitä, että tiedot tallentuvat työvoimapalveluiden järjestelmiin kaikkien kanavien kautta, ja että ne ovat luettavissa erilaisten järjestelmien kautta. Tämä vaatii käytössä olevien järjestelmien yhteensovittamista, jotta tarvittavat tiedot ovat helposti saatavissa, kun palvelua seuraa-

²⁷ https://www.arbetsformedlingen.se/download/18_6503351515497e4b73842298/1463481024937/Annual-Report-2015.pdf (ruotsiksi)

²⁸ <https://www.uvw.nl/particulieren/werkloos/tijdens-ww-uitkering/detail/voordelen-voor-nieuwe-werkgever/compensatieregeling-oudere-werknemers> (hollanniksi)

²⁹ esim. <http://www.esv.se/contentassets/2bf4ee30c4e8459fae81fb26eca61ae4/2017-13-digitalisering-av-det-offentliga-sverige-huvudrapport.pdf> (ruotsiksi)

³⁰ <http://www.ks.no/contentassets/35cd0f7a29d34cb4b7b01bdc28a25e6d/utviklingen-av-nav-kontor---storre-handlingsrom-og-ansvar.pdf> (norjaksi)

³¹ <https://www.digst.dk/ServiceMenu/Om-os/Strategi-og-maal> (tanskaksi)

van kerran käytetään. Samalla sähköiseen muotoon on siirretty monia rekisteröintiin ja raportointiin liittyviä palveluita. Tällaisia ovat mm. työttömiltä edellytettävät työnhakuun ja muihin toimintoihin liittyvät kirjaukset, jotka koskevat Ruotsissa aktiivisen työhaun osoittamista.

Norjassa saadut kokemukset osoittavat, että sähköisen palvelun lisääminen on parantanut palvelun laatua ja nopeuttanut siihen liittyviä prosesseja. Tämä on ollut seurausta siitä, että rutiinomainen hallinnollinen työ on vähentynyt ja tapaamisissa on voitu keskittyä aiempaa enemmän ratkaisuihin tähtääviin keskusteluihin ja asiakkaiden opastamiseen. Tämän seurauksena asiakastytyväisyys on parantunut ja esimerkiksi vaillinaisesti täytettyjen tietojen määrä on vähentynyt selvästi³². Järjestelmä on siirtänyt huomiota järjestelmästä asiakkaaseen ja hänen neuvontaansa. Havainnot ovat samansuuntaisia kaikissa maissa, joissa digitaalisten palveluiden käyttäytyväisyyttä on mitattu. Asiakkaat ovat saamaansa palveluun pääsääntöisesti tyytyväisiä, ja muut laatua mittaavat indikaattorit osoittavat samaan suuntaan: asioiden käsittelyn nopeus on parantunut, rutiininomaisten hallinnollisten töiden määrä on vähentynyt ja virheitä tapahtuu aiempaa harvemmin. Myös Virossa sähköisiin palveluihin liittyvä asiakastytyväisyys on erittäin hyvä³³.

Ruotsissa on tähdätty siihen, että asiakaspalvelu tapahtuisi pääasiassa puhelimitse ja verkko-tapaamisten kautta (Skype). Palveluihin liittyvää tiedotusta ja opastusta on siirretty monipuoliseksi sähköiseen muotoon. Uusia elementtejä (joita myös Norjassa otetaan käyttöön) ovat tiedotukseen liittyvät webinaarit ja sovellukset sekä sähköiset työpaikkahaastattelut työnantajan ja työnhakijan välillä. Lisäksi sähköistä palvelutarjontaa asiakkaille, joilla on erilaisia rajoitteita, on pyritty aktiivisesti parantamaan. Keinoina tähän on käytetty sähköisten palveluiden teknistä kehittämistä ja asiakkaiden tietoteknisten valmiuksien parantamista. Tavoitteena tässä on tukea kaikkien asiakasryhmien kykyä ottaa enemmän vastuuta palveluiden käytöstään ja työllistymisestään.

Osalla työnvälityksen kohderyhmistä on vähemmän halua tai valmiuksia hyödyntää sähköisiä työvoimapalveluita. Tanskassa asiakkaita houkutellaan digitaalisten palveluiden käyttöön tarjoamalla demoversioita sekä opastusta palveluiden käyttöön (mm. kirjastoissa ja työvoimapalveluja tarjoavissa toimistoissa). Lisäksi eri kohderyhmät on otettu huomioon erilaisilla palveluilla, jotka on kohdistettu oletettujen tarpeiden mukaan. Esimerkiksi Tanskassa iäkkäimmille työnhakijoille tarkoitetut materiaalit ovat painetussa muodossa ja nuoremmille ikäluokille ohjeistusta tarjotaan digitaalisesti.

Muiden maiden tavoin Virossa on otettu tavoitteeksi palvelun tarjoaminen ensisijaisesti sähköisessä muodossa. Viron työvoimapalveluiden kehittämissuunnitelmassa vuosille 2016–2019³⁴ on asetettu tavoitteeksi tarjota ”nykyaikainen itsepalvelumahdollisuuden sisältävä asiakaspalveluympäristö, joka tarjoaa asiakkaille mahdollisuuden käyttää kaikkia palveluita ilman suoraa kontaktia työvoimapalveluiden henkilökuntaan.” Palvelutarjonnan kehittämisessä ei kuitenkaan tähdätä kaikkien palveluiden täydelliseen digitalisointiin, vaan tavoitteena on säilyttää myös henkilökohtainen palvelu, siis mahdollisuus tapaamisiin asiakkaan ja henkilökunnan välillä. Palvelun kehittymistä seurataan indikaattoreilla, jotka perustuvat työllistymisen lisäksi mm. asiakastytyväisyyteen (työnantajat ja työnhakijat). Samankaltaista palautetta kootaan ainakin Tanskassa.

³² http://www.nokios.no/2015/presentationer/1B_Nilsen_nav.pdf (norjaksi)

³³ https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf (virossi)

³⁴ https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/euif_development_plan_2016_2019.pdf

3.3.2 Maahanmuuttopalvelut

Maahanmuuttopalveluista tässä selvityksessä tarkastellaan ennen kaikkea maahan saapumiseen liittyviä palveluita, kuten oleskeluluvat, EU-rekisteröinnit sekä turvapaikkahakemukset ja lisäksi mm. kansalaisuushakemukset. Työperäisen maahanmuuton lisäksi kohteena on siis myös pakolaistaustaisten, aviopuolisoiden ja muiden maahan muuttaneiden palvelut. Esimerkiksi kotouttamiseen liittyvät palvelut rajataan selvityksen ulkopuolelle.

Nykytila – palvelutarjonta eri maissa

Maahanmuuttopalvelut on vertailumaissa jaettu kahteen tai kolmeen osaan. Jaon perustana on muuttajan lähtömaa. Useimmissa vertailumaissa maissa jaon pohjana on se, onko maahanmuuttopalveluiden asiakas muusta EU/ETA-maasta vai niiden ulkopuolelta. Pohjoismaissa vaikuttaa myös se, onko muuttaja lähtöisin jostakin muusta Pohjoismaasta. Alankomaissa palvelu on jaettu hakijan tyypin mukaan. Henkilöasiakkaiden palvelut on toteutettu eri tavalla kuin yrityksille tai oppilaitoksille suunnatut palvelut.

Maahanmuuttopalvelut koostuvat kaikissa vertailumaissa henkilökohtaisesta palvelusta, puhelinpalvelusta, internet-sivujen kautta tapahtuvasta palvelusta sekä digitaalisista palveluista. Joihinkin, lähinnä turvapaikanhakijoille suunnattuihin palveluihin sisältyvät myös tulkkaus- ja lakimiespalvelut. Palvelun toteutustavoissa on joitakin eroja. Ruotsissa käytetään edellä mainittujen palvelumuotojen lisäksi tulkattuja ja tallennettuja Teletal-puheluita, tekstipuhelinpalveluita, ja Skypen kaltaisia videopuheluita. Tarpeen vaatiessa Ruotsin maahanmuuttovirasto tekee myös kotikäyntejä. Henkilökohtaisen palvelun määrää pyritään kuitenkin vähentämään niin, että esimerkiksi Virossa ja Tanskassa tähdätään siihen, että vain sellaiset asiointit, joiden yhteydessä kootaan biometrisiä tietoja, perustuisivat henkilökohtaiseen käyntiin toimistossa. Monien asiakkaiden puutteellinen kielitaito ja vähäiset IT-valmiudet rajoittavat tähän tavoitteeseen pääsemistä.

Taulukko 6. Tarkasteltavat maahanmuuttopalveluiden tarjoajat vertailumaissa.

Maa	Organisaatio	Työvoimapalveluiden tarjoajien osoitteita
Ruotsi	Migrationsverket Poliisi	https://www.migrationsverket.se/
Norja	Service Center for Foreign Workers The Norwegian Directorate of Immigration	http://www.sua.no/en/sua/ https://www.udi.no/en/
Tanska	Borger.dk Ny I Danmark	https://www.borger.dk/ https://www.nyidanmark.dk
Viro	Poliisi Sisäministeriö (Migration and Citizenship Bureau)	https://www.politsei.ee/ https://www.siseministeerium.ee/
Alankomaat	IND – Immigratie- en Naturalisatiedienst Poliisi COA (turvapaikanhakijoiden vastaanotto)	https://www.ind.nl https://www.uvw.nl/particulieren/ https://www.coa.nl/

Digitaaliset palvelut on nykyisellään suunnattu ennen kaikkea työperäisille maahanmuuttajille. Nämä palvelut tarjotaan pääsääntöisesti maan omilla virallisilla kielillä ja lisäksi englannin kielellä. Virossa digitaalisissa palveluissa on käytössä myös venäjän kieli. Verkkosivujen käyttö palvelutapahtumissa ja tiedottamisessa on osoittautunut usein hankalaksi, sillä säännöt ja oh-

jeet ovat usein hieman monitulkintaisia ja saattavat vaikuttaa keskenään ristiriitaisiltakin. Kysymys on usein sääntöjen monimutkaisuudesta. Tämän vuoksi osa myös työperäisten maahanmuuttajien asioista hoidetaan henkilökohtaisten palveluiden kautta.

Henkilökohtainen palvelu on usein ainoa vaihtoehto, kun kyse on esimerkiksi turvapaikanhaki-joista tai ihmisistä, jotka eivät hallitse maan virallisia kieliä tai englantia riittävän hyvin. Tulkkauspalveluiden tarve ja turvapaikanhakuun liittyvät käytännöt edellyttävät henkilökohtaista palvelua. Verkkopalvelu saattaa olla liian vaativa myös ihmisille, joilla on fyysisiä tai psyykkisiä rajoitteita. Heille on tarjottu erilaisia apuvälineitä, jotka mahdollistavat esimerkiksi verkkosivuilla olevan tiedon kuuntelemisen. Muiltakin osin asiakkaiden erityisiä tarpeita on pyritty ottamaan huomioon.

Monissa maissa maahanmuuttopalvelut ovat ruuhkautuneet niin, että palvelun odotusajat käyvät hyvin pitkiksi. Esimerkiksi Ruotsissa puhelinpalvelun jonoon pääseminen vaatii hyvää onnea ja tämän jälkeen puhelun yhdistymistä voi tehdyn haastattelun mukaan joutua odottamaan jopa 50 minuuttia. Venyneistä käsittelyajoista saatiin palautetta myös Alankomaista.

Kolmannen sektorin toimijoilla ja epävirallisilla verkostoilla on merkittävä rooli maahanmuuttopalveluiden käyttämisen tukena. Esimerkkejä tällaisista toimijoista löytyi lähes kaikista vertailumaista. Norjassa Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger (SEIF)³⁵ yhdistää kolmannen sektorin organisaatioiden ja verkostojen toimintaa. Vuonna 1986 perustettu organisaatio tarjoaa Norjaan muuttaneille konsultaatiota, vertaistukea ja apua esimerkiksi lomakkeiden täyttämiseen ja oikean palvelun löytämiseen. Tuen tavoitteena on tarjota uusille tulijoille riittävästi tietoa, jotta he pystyvät toimimaan norjalaisessa yhteiskunnassa omaehtoisesti. SEIF:n toiminta perustuu vapaaehtoisin konsultteihin. Vapaaehtoisverkosto koostuu useista eri kansallisuuksista, kulttuureista ja kielellisistä taustoista edustavista ihmisistä ja eri maista tuleville maahanmuuttajille onkin useimmiten tarjolla apua omalla kielellä. Vuonna 2014 yhdistyksen verkostoon tuli yli 15 500 avunpyyntöä 124 eri kansallisuudelta³⁶. Myös Ruotsissa³⁷ sekä Alankomaissa³⁸ on useita eri tukijärjestöjä, joista osa toimii pelkästään tiettyjen maahanmuuttajaryhmien kanssa. Tällaisia keskitettyjä verkostoja voivat hyödyntää myös palveluiden tuottajat esimerkiksi tiedottaessaan palvelukanavien muutoksista.

Maahanmuuttopalvelut ovat muihin palveluihin verrattuna painottuneet edelleen henkilökohtaiseen asiointiin ainakin prosessin jossakin vaiheessa. Maahanmuuttopalveluiden hyödyntämiseen liittyy tilanteita, joissa tunnistautuminen ei onnistu sähköisesti, joissa asiakkaan kielitaito ei ole riittävä tai joissa henkilökohtainen palvelu on muusta syystä välttämätöntä. Samat ongelmat on havaittu vertailumaista Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa. Ohjeiden selkokielisuus ja mahdollisuudet eri kielten käyttöön sähköisissä palveluissa voivat helpottaa asiointia.

³⁵ <https://seifnorge.wordpress.com/hjelp/do-you-need-help/>

³⁶ <https://seifnorge.wordpress.com/om-seif/>

³⁷ Ruotsissa esimerkiksi Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (<http://sweref.org/>) ja Ingen människa är illegal (<https://www.ingenillegal.org/>) toimivat turvapaikanhakijoiden kanssa, Stockholms stadsmision/Crossroads (for EU-citizens) (<https://www.stadsmisionen.se/vad-vi-gor/migration-och-integration/crossroads-rad-och-stod-eu-medborgare>) EU-kansalaisten kanssa.

³⁸ Alankomaissa esimerkiksi Humanity House (https://www.humanityhouse.org/tag/migranten/?gclid=Cj0KEQjw4cLKBRCZmNTvovvj-4BEiQAI_sqQtKL-yoKDQvKECKi7kVQ5msQH1tdhChNfl4qD05m6WQaAqIU8P8HAQ) järjestää yleisiä verkostoja maahanmuuttajien välille ja edistää keskustelua, Joods-welzijn (<http://www.joodswelzijn.nl/Hulpverlening-Mediation/Migranten-vluchtelingen-en-asielzoekers.aspx>) tukee juutalaisia maahanmuuttajia ja Lezi (<http://www.lize.nl/dossiers/links/hulp-en-ondersteuning/>) auttaa EU-maista tulevia muuttajia.

Tulevaisuus – palveluiden kehittäminen

Maahanmuuttopalveluiden kehitys kytkeytyy kaikissa vertailumaissa laajempaan julkisten palveluiden strategisen tavoitteenasettelun kehitykseen³⁹. Tavoitteena on lisätä digitaalista palvelutarjontaa, ja jossakin määrin niin voidaan tehdäkin. Humanitääristä suojelua tarvitsevat ovat kuitenkin kohderyhmänä sellainen, että digitaalinen palvelutarjonta ei toimi heidän kohdallaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Maahanmuuttopalveluiden työntekijät suhtautuvat palveluiden digitalisointiin myönteisesti, mutta ovat myös tietoisia niiden tuottamiseen liittyvistä rajoitteista. Digitaalisten palveluiden toivotaan tehokkaan tiedotuksen kautta vähentävän toimistojen työruuhkia, mutta mikäli palvelun laatu ei ole riittävä, ei sähköisestä tiedottamisesta ole juuri apua. Esimerkiksi Norjassa digitaalisten palveluiden käyttö edellyttää norjalaista henkilötunnusta, eli käytännössä asumista Norjassa.

Asiakaspalautteen perusteella maahanmuuttopalveluilta toivotaan enemmän ja selkeämpää tietoa esim. internet-sivuille ja opastusta hakemusten täyttöön, nopeampaa hakemusten käsittelyä sekä lyhyempiä odotusaikoja. Nämä ovat hyvin samansuuntaisia toiveita kuin esimerkiksi Norjan maahanmuuttovirastolle asetetut kehitystavoitteet: tehokkuus, palvelun laadun kehittäminen ja nopeammat käsittelyajat. Maahanmuuttopalvelut ovat ruuhkautuneet monessa maassa, eikä resursseja ole lisätty työmäärän lisäystä vastaavalla tavalla. Tämä on aiheuttanut palvelun ruuhkautumista ja pidentyneitä käsittelyaikoja.

3.3.3 Palvelut pk-yrityksille

Pk-yrityksille suunnattujen palveluiden tarkastelussa keskitytään erityisesti pk-yritysten neuvontaan, viranomaisten kanssa asiointiin, yritysten kehittämiseen ja rahoitukseen sekä tietopalveluihin liittyviin pk-yrityspalveluiden toimintamalleihin. Osittain palvelut limittyvät kaikille yrityksille tarjottuihin palveluihin ja Tarkastelun keskeisiä aiheita ovat palveluiden organisointimallit yleisesti ja digitaalisten palveluiden rooli erityisesti sekä palveluiden jatkokehittämisen tavoitteet. Koosteessa käsitellään myös asiakkaiden ja palveluntarjoajien kokemuksia palveluiden tuottamisesta ja toimivuudesta sekä keskustellaan palvelutarjonnan jatkokehittämisen tarpeesta, tavoitteista ja toimintamalleista. Tarkasteltavien keskeisten palveluiden nimet ja yhteystiedot on esitetty alla esitetyssä taulukossa.

³⁹ esim. <http://www.esv.se/contentassets/2bf4ee30c4e8459fae81fb26eca61ae4/2017-13-digitalisering-av-det-offentliga-sverige-huvudrapport.pdf> (ruotsiksi)

Taulukko 7. Tarkasteltavat pk-yrityksille suunnatut tarjoajat vertailumaissa.

Maa	Organisaatio	Palveluiden osoitteita
Ruotsi	Registration Office ('Bölagsverket') The Swedish Agency for Economic and Regional Growth ('Tillväxtverket'), Employment Service ('Arbetsförmedlingen'), the Swedish Tax Agency ('Skatteverket'), Business Sweden, Almi Företagspartner AB, Vinnova.	https://www.verksam.se/alla-e-tjanster http://www.bolagsverket.se/ https://tillvaxtverket.se/ https://www.arbetsformedlingen.se/ https://www.skatteverket.se/ http://www.business-sweden.se/Export/tjanster/SME/ http://www.almi.se/ http://www.vinnova.se/
Norja	IN (Innovasjon Norge) Altinn.no	http://www.innovasjon norge.no/ http://altinn.no
Tanska	Danish Business Authority Business Agency (Molempien taustaorganisaatio on Tanskan teollisuus-, kauppa- ja valtiovarainministeriö)	https://indberet.virk.dk/ (www.virk.dk) http://www.nemhandel.dk/#/forside (virk.dk:n alasivu)
Viro	Gateway to Estonia Information System Authority Centre of Registers and Information Systems Tax and Customs Board Enterprise Estonia KredEx Statistics Estonia	https://www.eesti.ee/eng https://www.ria.ee/en/ http://www.rik.ee/en http://www.emta.ee/eng http://www.eas.ee/?lang=en http://kredex.ee/en/ http://www.stat.ee/en
Alankomaat	Kauppakamari (KvK) Valtion hallintopalvelut yrityksille (luvat, verot jne.)	https://www.kvk.nl http://www.ondernemersplein.nl/

Nykytila – palvelutarjonta eri maissa

Pk-yrityksille suunnattujen palveluiden toiminnalle asetetut sisällölliset tavoitteet ovat kaikissa vertailumaissa samankaltaisia. Palveluiden halutaan olevan kustannustehokkaita, helppokäyttöisiä, asiakasystävällisiä, asiakkaiden näkökulmasta laadukkaita ja monipuolisia. Yksityiskohtaisempia tavoitteita palveluiden käytölle ovat one-stop-shop -tyyppinen palvelumalli, jossa kaikki palvelut löytyvät yhden pääsivun kautta, sekä vain kerran -periaate, joka tarkoittaa sitä, että esimerkiksi yrityksen perustiedot luovutetaan viranomaisille ja palveluntarjoajille vain kerran, minkä jälkeen niitä ei tarvitse syöttää enää uudestaan.

Vertailumaista pisimmälle palveluiden kokoamisessa yhteen ovat menneet Norja ja Tanska. Norjassa www.innovasjon norge.no ja Tanskassa www.virk.dk kokoavat yrityksille tarjottavat palvelut yhteen niin, että saman palvelunäkymän kautta voidaan hoitaa mm. yritysten neuvontaa, rahoitusta ja raportointia viranomaisille. Myös Ruotsissa useimpien valtakunnallisten palveluntarjoajien palvelut (taulukko 1) löytyvät keskitetysti yhdestä palvelunäkymästä osoitteesta www.verksam.se, ja Alankomaissa yrityksille suunnattujen palveluiden keskitetystä tarjon-

nasta vastaavat (ministeriön valtuutuksella) kauppakamarit osoitteessa www.kvk.nl ja julkishallinnon raportointiin liittyvät velvoitteet ja muu asiointi julkisen sektorin kanssa tapahtuu osoitteessa www.ondernemers.nl. Viro on yrityksille suunnatun sähköisen palvelutarjonnan järjestämisen pioneereja. Muista maista poiketen myös yritysten palvelut löytyvät kaikille tarkoitetun eesti.ee -palvelunäkymän kautta.

Ruotsin verksam.se tähtää yritystoiminnan edistämiseen Ruotsissa. Se sisältää viranomaispalveluiden lisäksi lukuisten (11) palveluntarjoajien tarjoamaa tietoa yritysten perustamisesta ja yritystoiminnasta yleensä. Sitä julkaistaan esimerkiksi starta företag -esitteenä⁴⁰, joka on saatavana eri muodoissa, myös englanniksi ja audiokirjana. Verksam.se ei sinänsä tarjoa omia palveluitaan, vaan se toimii ruotsin- ja englanninkielisenä linkkinä julkisiin palveluihin. Verksam.se:n www-palvelun käyttäjien määrä on kasvanut nopeasti. Vuonna 2014 käyttökertoja oli 1,40 miljoonaa, vuonna 2016 jo 2,26 miljoonaa. Sen sijaan puhelinpalveluiden käyttö on alkanut Ruotsissa vähentyä, ja joitakin palveluita on lakkautettu ja yhdistetty muihin yrityksille suunnattuihin palveluihin. (Tillväxtverket)

Muista Ruotsista toimivista palveluntarjoajista Almi Företagspartner on keskittynyt edistämään erityisesti aloittavien pk-yritysten toimintaa tarjoamalla tietoa esimerkiksi rahoituksen saatavuudesta ja liiketoimintasuunnitelman laatimisesta. Vinnovan palvelut taas liittyvät yritysten innovaatioiden kehittämiseen. Business Sweden tukee pk-yrityksiä lähinnä edistämällä niiden mahdollisuuksia lisätä vientiä. Muilta osin sen toiminta liittyy suurempien yritysten toiminnan kehittämiseen.

Norjassa kaikki pk-yrityksille suunnatut palvelut löytyvät sivuilta innovasjon Norge.no. Tällaisia ovat yritysten neuvontaan, rahoitukseen ja verkostoitumisen edistämiseen liittyvät palvelut ja esimerkiksi liikeidean testaamiseen soveltuvat työkalut. Lisäksi esimerkiksi aloittaville yrityksille tarjotaan puhelinpalvelua, joka vastaanotti noin 8200 soittoa vuonna 2015, lähes kaksinkertaisen määrän edelliseen vuoteen verrattuna⁴¹. Palvelutarjontaa on uuden strategian pohjalta kehitetty niin, että lähtökohdaksi on otettu asiakkaiden tarpeet. Samalla toimintaa on (mm. resurssien vähenemisen vuoksi) yksinkertaistettu sekä hyödynnetty tietotekniikan kehittymisen antamia mahdollisuuksia. Myös viranomaistoimintaa (verotus ym.) on kehitetty yksinkertaisemmaksi yhdistelemällä eri viranomaisten tarvitsemaa tietoa nk. A-lomakkeeksi⁴². Sen kautta esimerkiksi työntekijöiden palkkoja, vakuutuksia ja veroja koskevat tiedot siirtyvät viranomaisille⁴³. Tanskassa virk.dk -palvelu jakautuu neljään osa-alueeseen. Virk Indberet sisältää yritysten viranomaisille suunnattuun raportointiin liittyvät palvelut, Virk Startvaekt tarjoaa yritysten käynnistämiseen ja kehittämiseen liittyvää tietoa ja palveluita, Virk Data keskittyy yritysten rekisteri- ja tilastointiasioihin, ja Mit Virk toimii yritysten ja viranomaisten välisen kommunikaation välineen. Virk.dk:n tavoite on olla ainoa työkalu, jota yritykset tarvitsevat asioidessaan viranomaisien kanssa. Nemhandel.dk tukee yritysten toimintaa edistämällä turvallista tiedonsiirtoa ja yhteydenpitoa viranomaisten kanssa. Kaikkien Tanskan yritysten oletetaan asioivan viranomaisien kanssa digitaalisesti. Noin 1000 yritystä on vapautettu tästä velvoitteesta, useimmat puuttuvan internet-yhteyden vuoksi. Vuonna 2016 virk.dk -sivuilla oli 23,6 miljoonaa käyntiä ja 365 000 rekisteröityä palvelutapahtumaa. Puheluiden määrä oli noin 180 000⁴⁴.

Virossa digitaalisten palveluiden tarjonta on laajaa ja niiden käyttö on usein ensisijainen asiointin muoto. Monimutkaisten asioiden hoitamiseksi tarjotaan lisäksi puhelinpalvelua ja henkilökohtaista palvelua. Yrityspalveluissa on tähdätty asiakasystävällisyyteen. Yritysten ensimmäinen kontaktipiste on Uks e-riiki (tai Gateway to Estonia; www.eesti.ee), joka sisältää linkit

⁴⁰ <https://www.verksam.se/starta>

⁴¹ <http://www.innovasjon Norge.no/no/Om-Oss/Arsrapporter/Aarsrapportogoppdragsgiverrapport2015/>

⁴² <https://www.altinn.no/en/a-ordningen/About-the-a-melding/> (englanniksi)

⁴³ A-melding: <http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Handboker/skatte-abc/kapitler/a/?mainchapter=241781&chapter=241790#x241790> (verotajan antamaa tietoa norjaksi)

⁴⁴ Haastattelut: Danish Business Authority and Danish Agency of Digitalization

yrittäjätoiminnan kannalta olennaisiin neuvontapalveluihin. Muita keskeisiä palveluja ovat www.rik.ee ja www.emta.ee (ks. taulukko 1), jotka tarjoavat julkisen hallinnon palveluja. Virossa käytännössä kaikki verotukseen liittyvät ilmoitukset tehdään sähköisesti, ja yli 85 % yrityksistä perustetaan käyttämällä digitaalisia palveluita⁴⁵. Virossa julkinen sektori on tähännyt siihen, että mahdollisimman suuri osa kaikista julkisista palveluista toteutettaisiin sähköisinä, jos se on paras ja taloudellisin toimintatapa. Information Governance⁴⁶ -dokumentti vuodelta 2014 kuvaa hallituksen asettamia tavoitteita ja suunnitelmia tietojärjestelmien toteuttamisesta. Virossa yrittäjätoimintaan liittyvää tietoa on tarjolla erittäin monella kielellä (viro, englanti, venäjä, suomi, latvia).

Alankomaissa kauppakamarit (www.kvk.nl) ylläpitävät yrittäjärekisteriä, tarjoavat opastusta yrittäjille, kehittävät Business Contact Centereitä (ja niiden digitaalisia ja henkilökohtaisia palveluita), tukevat innovaatiotoimintaa ja edistävät aluetalouksien kehittämistä. Muut hallinnolliset palvelut yhdistävä kansallinen keskusportaali (www.ondernemersplein.nl) toimii linkkinä verotukseen, tilastointiin, yritysten kehittämiseen, kunnallisiin palveluihin, ajoneuvojen rekisteröintiin ja työntekijöiden vakuuttamiseen liittyviin palveluihin. Yhdessä KvK (27 miljoonaa vierailua) ja Ondernemersplein (6,2 miljoonaa vierailua) vastaavat suurimmasta osasta pk-yritysten tarvitsemia palveluita. Digitaalisten palveluiden käyttö on lisääntynyt erityisesti pienimpien yritysten osalta (n. 5 % vuosina 2014–2015)⁴⁷.

Kauppakamarit vastaavat rekisterien ylläpidosta Alankomaiden talousministeriön (Ministry of Economic Affairs) antamalla valtuutuksella. Muiden kansallisia tehtäviä toteuttavien organisaatioiden tavoin myös kauppakamarit toteuttavat kansallista ohjelmaa, joka tähtää kansallisen digitaalisen infrastruktuurin toteuttamiseen. Yleisen kehityksen suunta näyttää tukevan tätä tavoitetta. Tarjotuista palveluista vain digitaalisten palveluiden käyttö on lisääntynyt selvästi, ja erityisen nopeasti näyttää kasvavan sosiaalisen median käyttö yrityksille suunnatussa viestinnässä (Twitter, Facebook, LinkedIn). Kauppakamarien tavoitteena on keventää yritysten hallinnollisen työn määrää, tarjota niiden tarpeisiin sopivaa palvelua monikanavaisella viestinnällä sekä lisätä omaa tehokkuuttaan alentamalla palveluiden tuottamisen aiheuttamia kustannuksia.

Yritykset käyttävät ensisijaisesti digitaalisia palveluita. Ilmoitukset viranomaisille ja muu pk-yritysten asiointi tapahtuu yksinomaan sähköisesti. Tätä selittää osittain yritysten suuri valmius ottaa digitaalisia palveluja käyttöön, mutta näyttää siltä että yrityksille suunnattuja palveluita myös on kehitetty määrätietoisemmin kuin kansalaisille tarkoitettuja palveluita.

Kaikkien vertailumaiden tilanne näyttää olevan perusteiltaan samankaltainen. Digitaalisia palveluita on otettu käyttöön lisää, ja samalla niiden helppokäyttöisyyteen, keskitettyyn saatavuuteen ja keskinäiseen täydentävyyteen on kiinnitetty huomiota. Siirtyminen keskitettyihin palvelunäkyymiin on tapahtunut tilanteessa, jossa kaikilla osapuolilla on voitettavaa. Palveluiden laatu ja käytettävyyden ovat parantuneet samalla kun palvelun tuottamisen aiheuttamat kustannukset ovat alentuneet. Saadut kokemukset ja yritysten digitaalisia palveluita koskeva asiakaspalaute on tehtyjen haastatteluiden mukaan pääosin positiivista, ja palveluiden kehittämistä jatketaan edelleen. Kehittämiseen liittyviä tavoitteita ja näkemyksiä kuvataan tarkemmin seuraavassa, palveluiden kehittämistä kuvaavassa luvussa.

⁴⁵ <http://www.rik.ee/et/news/uute-ettevotete-asutamise-trendid-2012-alguses>

⁴⁶ https://www.mkm.ee/sites/default/files/information_governance_analys_strategy_oige.pdf (englanniksi)

⁴⁷ KvK Jaarverslag 2015 (hollanniksi)

Taulukko 8. Pk-yrityksille suunnattujen palveluiden tarjonta vertailumaissa.

Ominaisuus	Vertailumaat, joissa käytössä
Kokonaan tai suurelta osin keskitetyt palvelunäkymät tai portaalit käytössä	Kaikissa maissa (SE, DK, NO, EE, NL) Monia erilaisia käytännön ratkaisuja
Sähköistä asiointia tukevat puhelinpalvelut	Kaikissa maissa (SE, DK, NO, EE, NL) Joissakin maissa puhelinpalvelun käyttö vähenee (SE)
Suurin osa asioinnista tapahtuu jo nyt sähköisesti.	Kaikissa maissa (SE, DK, NO, EE, NL)

Tulevaisuus – palveluiden kehittäminen

Kaikissa vertailumaissa yrityspalveluiden digitalisoimista ja palvelumuotojen valintaa ohjaa samankaltainen julkisten palveluiden strateginen tavoitteenasettelu⁴⁸. Siinä ensisijaiseksi tulevaisuuden palvelumuodoksi on nostettu sähköinen asiointi. Yrityspalveluiden kehittämiselle eri maissa asetettuja strategisia suunnitelmia yhdistävät halu tarjota sähköiset palvelut (1) one-stop-shop- ja vain kerran -periaatteiden mukaisesti, eli aiempaa nopeammin ja yksinkertaisemmin ja (2) alemmilla kustannuksilla lisäämällä itsepalvelua ja esim. hakemusten käsittelyn automatisointia. Teknisten ratkaisujen osalta tämä vaatii kehittyvän tiedonkäsittelyn tekniikoiden aiempaa laajempaa hyödyntämistä. Esimerkkeinä näistä on mainittu avoimen datan, big datan ja data-analytiikan aiempaa laajempi hyödyntäminen.

Yrityspalveluiden kehittäminen nähdään osaksi kokonaisuutta, joka tähtää sähköisen asiointin lisäämiseen julkisissa palveluissa. Sen yhdeksi elementiksi arvellaan muodostuvan erilaisten sovellusten (apps) käytön lisääntyminen (SE, DK, NL). Niitä on käytössä jo joissakin vertailumaiden palveluissa (SE, NL), ja niiden käytön odotetaan tulevaisuudessa lisääntyvän. Tekniikan kehittyessä palveluprosessien odotetaan muuttuvan aiempaa automaattisemmiksi. Esimerkkeinä tästä on mainittu lomakkeet, joissa hakemusten perustiedot täyttyvät automaattisesti järjestelmään tehdyn tunnistautumisen perusteella ja jossa tietojärjestelmät täydentävät yrityksiä koskevia tietoja eri lähteistä. Tämä antaa mahdollisuuden aiempaa luotettavampaan päätöksentekoon ja vähentää myös yritysten hallinnollista työtä.

Julkisen hallinnon näkökulmasta aiempaa laajemman tiedon hyödyntämisen yksi mahdollisuus liittyy tietojen automaattiseen yhdistelemiseen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi seurantatiedon automaattista koostamista eri järjestelmistä nopeasti yhdeksi tietopakettiksi, jota voidaan hyödyntää päätöksenteon tukena.

Tietojentekniikan kehittyminen on jo nyt muuttanut yrityspalveluita sekä palvelutarjoajien että palveluiden hyödyntäjien näkökulmasta. Kehityksen odotetaan jatkuvan samansuuntaisena. Tietojen yhdisteleminen ja koostaminen eri lähteistä tarjoaa uusia mahdollisuuksia kustannussäästöihin sekä julkisella sektorilla että yrityksissä. Kehityksen odotetaan nopeuttavan päätöksentekoa, kun tarvittava data on helpommin ja nopeammin saatavissa. Lisäksi myös osa päätöksenteosta voidaan tulevaisuudessa automatisoida järjestelmien kokoaman datan pohjalta.

⁴⁸ esim. <http://www.esv.se/contentassets/2bf4ee30c4e8459fae81fb26eca61ae4/2017-13-digitalisering-av-det-offentliga-sverige-huvudrapport.pdf> (ruotsiksi)

3.3.4

Kirjastot, erityisesti digitaalisen oppimisen tarjoajina

Kirjastot muodostavat kaikissa maissa valtakunnallisen verkon, joka on kansalaisten näkökulmasta helposti saavutettavissa. Kirjastot ovat kehittyneet muun maailman mukana ja niiden palvelutarjonta on laajentunut kattamaan digitaaliset palvelut vähintäänkin niistä lainattavan aineiston ja aineistönhakumahdollisuuksien laajentumisen myötä. Kirjastopalveluita ei kuitenkaan ole kehitetty yhtä keskitetysti kuin valtion tarjoamia palveluja. Kirjastot ovat joko kokonaan tai osittain kunnallisesti hallinnoituja ja niiden toiminnan sisällöistä ja tuottamistavoista päätehtään hajautetummin kuin monien muiden julkisten palveluiden osalta.

Taulukko 9. Kirjastopalveluiden organisointi vertailumaissa.

Maa	Organisointimuoto	Lisätietoa kirjastoista
Ruotsi	Kunnallinen palvelu, opastusta julkisiin digitaalisiin palveluihin on järjestetty	http://www.biblioteksforeningen.se/
Norja	Kunnallinen palvelu, opastusta julkisiin digitaalisiin palveluihin on järjestetty	http://norskbibliotekforening.no/
Tanska	Kunnallinen palvelu, mukana alueellinen elementti, opastusta digitaalisten palveluiden käyttöön on järjestetty	https://bibliotek.dk/
Viro	Kunnallinen palvelu, opastusta julkisiin digitaalisiin palveluihin ei ole järjestetty	www.kul.ee/en/activities/libraries
Alankomaat	Kunnallinen palvelu, opastusta julkisiin digitaalisiin palveluihin ei useimmissa tapauksissa ole järjestetty	http://www.bibliotheek.nl/

Nykytila – palvelutarjonta eri maissa

Kirjastotoiminta on järjestetty eri vertailumaissa eri tavoilla. Ruotsi, Tanska ja Norja muodostavat kirjastotoiminnan suhteen kahden keskenään samankaltaisen maan ryhmän, jossa kirjastot kaikkein selkeimmin toimivat muiden tehtäviensä ohella digitaalisten julkisten palveluiden käytön opastajina ja edistäjinä. Virossa ja Alankomaissa digitaalisten palveluiden käyttämiseen liittyvää opastamista ei katsota niin selkeästi kirjastotoiminnan tehtäviin kuuluvaksi.

Ruotsissa kirjastojen toiminnasta vastaavat kunnat, jotka voivat itse päättää missä muodossa ja laajuudessa kirjastopalveluja järjestetään. Laki edellyttää, että jokaisen kunnan tulee ylläpitää kaikille avointa julkista kirjastoa. Laki ei kuitenkaan puutu palveluiden järjestämisen yksityiskohtiin. Tästä toimintavapaudesta huolimatta Ruotsin kirjastot ja niiden rahoittajina toimivat kunnat ovat kuitenkin katsoneet, että kaikilla asukkailla pitää olla mahdollisuus avoimeen tiedonsaantiin. Tämän vuoksi Ruotsin kirjastot ovat toimineet edelläkävijöinä tietokoneiden ja verkkoyhteyksien tarjoajina jo 1990-luvulta lähtien. Vuonna 2013 Digidel⁴⁹-verkosto, jossa kirjastot ovat mukana, aloitti kampanjan jonka tavoitteena on lisätä digitaalista osallistumista ja tukea pääsyä digitaalisten palveluiden piiriin. Kohderyhmäkseen Digidel valitsi ennen kaikkea vanhukset, mutta myös oppimisvaikeuksista kärsivät. Tavoitteena on taata se, että kansalaisille on riittävät tekniset ja osaamiseen liittyvät resurssit julkisten palveluiden käyttöön. Yhteistyöstä esimerkiksi verohallinnon kanssa on hyviä kokemuksia. Paikoin mukaan on otettu myös

⁴⁹ <http://digidel.se/om-oss/> (ruotsiksi)

yksityisiä palveluntarjoajia kuten pankkeja. Lisäksi osa kirjastoista avustaa esimerkiksi pankkien iäkkäimmille asiakkailleen tarjoaman koulutuksen järjestämisessä. Kirjastoja pidetään luotettavampana opastuksen tarjoajana kuin pankkeja. Kirjastot ovat toimineet yhteistyössä myös aikuiskoulutusorganisaatioiden kanssa.

Digitaalisten palveluiden käyttöön liittyvien palveluiden toteutustapa Ruotsin eri kirjastojen välillä vaihtelee merkittävästi. Erot eivät kuitenkaan näytä olevan sidoksissa niitä tarjoavan kunnan kokoon, vaan enemmänkin tehtyihin valintoihin. Aiheeseen liittyvässä kyselyssä 80 % kirjastoista ilmoitti tarjoavansa ainakin jonkinlaista toimintaa kansalaisten digitaalisten palveluiden käytön edistämiseksi. Lisäksi 66 % kirjastoista toimii tässä tehtävässä yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa. Monet niistä kirjastoista, joissa palveluita ei tarjota, ilmoitti syyksi palvelua koskevan kysynnän puutteen. Osa kirjastoista taas vetosi resurssien vähäisyyteen.

Norjassa kunnilla on Ruotsin tapaan velvollisuus tarjota kirjastopalveluja joko yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Laki ei kuitenkaan määrittele tarjottavien palveluiden sisältöä tai toteutustapaa. Kirjastojen kehittämistä ohjataan kuitenkin valtion antamien ohjeistusten ja tavoitteiden kautta. Vuonna 2009 julkaistiin kirjastoja ja digitaalisia palveluita koskevat raportit⁵⁰

⁵¹.

Tanskassa tietotekniikan koulutus ja erityisesti julkisten digitaalisten palveluiden käyttöön opastaminen ovat keskeinen osa kirjastojen palveluja. Tanskalaisia opastetaan esimerkiksi Borger.dk:n ja NemID:n käyttöön jatkuvasti – vuonna 2015 järjestettiin yhteensä noin 1000 koulutustilaisuutta. Lisäksi 85 kuntaa järjesti IT-café -nimistä toimintaa, jossa kansalaiset saivat asiantuntijoilta opastusta ja neuvontaa tietotekniikkaa koskevissa asioissa. Toinen Tanskassa tarjottu digitaalisen oppimisen kohde on ollut sosiaalisen median käyttö. Facebookin, Twitterin ja Instagramin käyttöä on opetettu 390 kurssilla yhteensä noin 2500 osanottajalle. Muissa digitaalisten välineiden käyttäjäkoulutuksissa oli vuonna 2015 yhteensä 4000 osallistujaa⁵².

Virossa ja Alankomaissa kirjastot ovat niin ikään kunnallisia palveluita, mutta niiden rooli kansalaisten palvelupisteinä muiden digitaalisten palveluiden käyttöön opastamisen suhteen on selvästi vähäisempi. Virossa kunnalliset kirjastot ovat digitalisoineet omia palveluitaan ja ne lainaavat ja välittävät asiakkailleen digitaalisia aineistoja. Lisäksi monissa niistä on mahdollisuus käyttää internetiä, mutta kirjastot eivät ole profiloituneet paikkoina, joissa internetin käyttöä voisi opetella tai jossa saisi opastusta digitaalisten julkisten palveluiden käyttämiseen. Lähtökohta Virossa on ollut se, että internet-verkkojen laaja kattavuus ja kansalaisten mahdollisuudet käyttää digitaalisia palveluita kotoaan ovat niin hyviä, ettei kirjastojen tarvitse tarjota digitaalisten julkisten palveluiden käyttöön liittyvää opastusta. Verkkoon pääsy kirjastoissa on kuitenkin järjestetty.

Alankomaissa kirjastopalvelut ovat muiden maiden tavoin laajentaneet toimintaansa kirjojen lainaamisesta laajempiin palvelukokonaisuuksiin. Niiden rooli on nykyisin olla eräänlaisia palvelupisteitä, joissa voi käyttää myös digitaalisia palveluita, ja joissa voi viihtyä ja hoitaa asioitaan. Viime vuosina kirjastot ovat panostaneet erityisesti maahanmuuttajien lukutaidon parantamiseen. Samaan aikaan säästöjen vuoksi vähentyneet resurssit ovat rajoittaneet kirjastojen toimintaa. Kirjastot eivät kuitenkaan ole Alankomaissa muodostuneet erityisiksi digitaalisten julkisten palveluiden koulutus- ja opastuspaikoiksi, vaikka ne tarjoavatkin pääsyn internetiin sekä sitä kautta julkisiin ja yksityisiin palveluihin. Kirjastopalveluiden kehittämiseksi niillä on käytössä mielenkiintoinen työkalu: Biebpanel⁵³, joka on 13 000 käyttäjälle suunnattu verkossa toteutettava kirjastojen toimintaa koskeva palautteen keräämisen malli.

⁵⁰ Report No. 23 (2008–2009) to the Storting, https://www.regjeringen.no/contentassets/6a7ad6f5ba584c8aafdc8bfa5c8a86b1/en-gb/pdfs/stm200820090023000en_pdfs.pdf (englanniksi)

⁵¹ No. 24 (2008–2009) to the Storting https://www.regjeringen.no/contentassets/f3f0e538cc704abda770db1ef2c5399b/en-gb/pdfs/stm200820090024000en_pdfs.pdf (englanniksi)

⁵² http://siks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Publikationer/Folkebiblioteker_i_tal_2015.pdf P. 15

⁵³ <https://www.biebpanel.nl/over-biebpanel-2/> (hollanniksi)

Tulevaisuus – palveluiden kehittäminen

Kirjastojen toiminnassa digitaalisten julkisten palveluiden ja niihin liittyvän koulutuksen kehittäminen ovat kokonaisuuteen nähden sivuroolissa. Sen vuoksi palveluiden kehittämistä ei ole kovin tarkasti suunniteltu, mutta kaikissa Pohjoismaissa lähtökohta on kuitenkin selvä: aihetta pidetään tärkeänä ja demokraattisen yhteiskunnan toiminnan sekä julkisten palveluiden saatavuuden tasa-arvoisuuden kannalta jopa välttämättömänä.

Palveluiden tulevan kehittämisen ennakointi koetaan monessa maassa vaikeaksi ja kirjastojen näkökulmasta pidemmällä aikavälillä hieman hyödyttömäksi. Vaikka digitaalisten julkisten palveluiden käytössä aiotaan avustaa jatkossakin, näiden palveluiden sisällöstä ja toiminnasta päätetään kuitenkin siellä missä palvelut suunnitellaan ja organisoidaan, ei kirjastoissa. Toinen vaikeasti ennustettava asia on erilaisten teknikoiden kehittyminen. Nykyisellä tekniikan kehitysvauhdilla on vaikea sanoa missä teknisessä muodossa julkiset palvelut kolmen vuoden päästä ovat. Mutta ovatpa ne missä muodossa tahansa, kirjastot aikovat seurata kehitystä ja toimia tilanteen mukaisesti.

3.3.5 Kelan palveluita vastaavia palveluja eri maista

Vertailumaista valittiin joitakin Kelan tarjoamia palveluita vastaavia palvelukokonaisuuksia. Palvelun valinnasta vastasivat eri maiden asiantuntijat annettujen ohjeiden mukaisesti. Tavoitteena oli tarkastella jotakin hyvin järjestettyä palvelukokonaisuutta, joka voi toimia mallina tai esimerkkinä palvelun organisoinnista kohdemaassa. Innovatiivinen elementti voi sisältyä myös palvelun toteutuksen tapaan.

Itse palvelun sisältöä ei voi välttämättä sellaisenaan soveltaa kotimaisessa kontekstissa. Esimerkiksi monessa vertailussa maassa käsittely kohteeksi valitut perhe-etuudet ja erityisesti lapsilisä toimii Suomessa erilaisella periaatteella. Valittujen vertailupalveluiden järjestämisessä tai teknisessä toteuttamisessa on kuitenkin kiinnostavia osia, joita voidaan hyödyntää myös kotimaassa palveluita yleisemmin toteutettaessa.

Koska kyse on eri kokonaisuuksista, tarkasteltavat palvelut eivät myöskään ole vertailukelpoisia keskenään. Siksi niitä kuvataan seuraavassa hyvin lyhyesti maa kerrallaan.

Taulukko 10. Valitut Kelan palveluja vastaavat palvelut eri vertailumaissa.

Maa	Valittu palvelu	Internet-osoite
Ruotsi	Perhe-etuudet kokonaisuutena	http://www.forsakringskassan.se/
Norja	Työttömyyspäiväraha	https://www.nav.no/
Tanska	Perhe-etuudet kokonaisuutena	https://www.borger.dk/
Viro	Lääkekorvaukset, erit. sähköinen resepti	http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee
Alankomaat	Perhe-etuudet, erit. lapsilisä	https://www.svb.nl/int/nl/kinderbijslag/

Ruotsi

Ruotsin kohteena olevat perhe-etuudet esitetään kokonaisuutena, jossa ovat mukana (1) perhe-etuuksia koskevat internet-sivut, (2) etuuksien arvioinnissa auttavat Kassakollen⁵⁴, Ersättningskollen⁵⁵ ja Föräldrakollen⁵⁶; (3) sähköiseen tunnistautumiseen nojaava MinaSidor⁵⁷ jota voi käyttää hakemusten tekemiseen ja tietojen muuttamiseen sekä (4) siihen liittyvät sovellukset (apps⁵⁸), (5) muut itsepalvelut, jotka toimivat puhelimen, tekstiviestin tai Facebookin kautta sekä (6) palvelut vanhemmille, joilla on erityisiä tarpeita. Palveluntarjoaja on Försäkringskassan.

Försäkringskassan palkittiin vuonna 2012 sähköisten palveluidensa kehittämisestä. Silloin erityistä huomiota saivat MinaSidor ja Kassakollen sekä internet-sivustojen mobiiliversiot. Keskeisimmät käytettävät sovellukset (apps) liittyvät MinaSidorin palveluihin sekä esimerkiksi asuminen suuruuden arviointiin. Viimeksi mainittu auttaa kansalaisia arvioimaan heille kuuluvien asumiseen liittyvien tukien määrää esimerkiksi silloin, kun heidän tulonsa muuttuvat. Sivusto tarjoaa käyttäjille lomakkeet hakemusten sähköiseen täyttämiseen ja lähettämiseen. Sivusto ohjaa ja auttaa lomakkeiden täyttämässä, mikä vähentää puuttuvien tietojen ja mahdollisten virheiden määrää ja nopeuttaa näin myös koko hakuprosessia. Joidenkin palveluiden tueksi on saatavissa myös henkilökohtaista palvelua verkkoyhteyden kautta.

Försäkringskassanin palvelut on esitelty verkkosivuilla aihekohtaisesti, kuhunkin elämäntilanteeseen soveltuvasti (esim. ennen lapsen syntymää, kun lapsi on syntynyt, adoptio jne.). Sivusto antaa tietoa saatavissa olevista eduista sekä niiden määristä ja edellytyksistä. Verkkosivujen kautta vanhemmat voivat myös vaihtaa vanhempainvapaata käyttävää henkilöä (esim. isän ja äidin välillä). Omien palveluidensa esittelyn lisäksi Försäkringskassan on linkittynyt esimerkiksi eläkerahastoihin⁵⁹ ja välittää tietoa mm. siitä, miten poissaolo työstä (vanhempainvapaat ym.) vaikuttaa eläkekertymään.

Palveluiden tavoitteena on ollut antaa kansalaisille tietoa saatavissa olevista etuuksista ja niiden muuttumisesta eri tilanteiden mukaan, sekä antaa mahdollisuus nopeaan ja joustavaan hakemusten tekemiseen sekä niiden nopeaan käsittelyyn. Oikein ja kokonaan täytetyt hakemukset käsitellään niin, että ensimmäinen etuuden maksaminen tapahtuu 30 päivän sisällä hakemuksen jättämisestä.

Försäkringskassanin antaman tiedon mukaan yli 90 % sille osoitetuista vanhempainetuksista koskevista hakemuksista jätetään digitaalisina. Digitaalisen asiointin osuus on kasvanut muisakin palveluissa, ja useimmissa niistä digitaalisesta asiointista on tullut yleisin palvelumuoto. Tarjottujen digitaalisten palveluiden osalta tavoitteeksi on asetettu tarjota kansalaisille ”maailmanluokan henkilökohtainen digitaalinen asiakaskokemus”, jossa asiakas osaa käyttää palvelua ja ymmärtää täysin miten se toimii.

Försäkringskassan on asettanut tavoitteekseen vuosille 2017–2021 kehittää palvelutasoaan ja tuottavuuttaan ottaen samalla huomioon lait ja palvelun turvallisuutta koskevat kysymykset. Siihen liittyvät palvelun saavutettavuuteen liittyvien kysymysten ratkaiseminen sekä digitaalisten kanavien hyödyntäminen myös tapaamisten järjestämisessä. Paperisista lomakkeista pyritään siirtymään sähköisiin lomakkeisiin sekä hyödyntämään asiakkaista jo aiemmin koottua tietoa siten, että esimerkiksi osoitetietojen kaltaiset perustiedot täydentyvät lomakkeelle palveluun tunnistautumisen perusteella. Osittain tähän on jo päästykin.

⁵⁴ <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/kassakollen>

⁵⁵ <http://www.ersattningsskollen.se/>

⁵⁶ https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/vantar_barn/foraldrakollen

⁵⁷ <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/login#/>

⁵⁸ esim. <https://play.google.com/store/apps/details?id=se.forsakringskassan.android&hl=sv>

⁵⁹ www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/vad-paverkar-din-pension/smabarnstiden-kan-paverka-din-pension

Palveluiden digitalisoinnissa pyritään siitä aiheutuvien kustannusten hallintaan panostamalla eniten käytettyjen palveluiden kehittämiseen. Volyymiltaan vähäiset palvelut voidaan hoitaa sähköisillä lomakkeilla ilman että niitä kytkettäisiin sen laajemmin muuhun palvelutarjontaan. Asiakkailta saadun palautteen ja organisaation omien kokemusten perusteella Försäkringskassan tähtää siihen, että sen asiakkaat osaisivat aiempaa monipuolisemmin hallita myös esimerkiksi tulojen tai työllisyystilanteen muutoksia koskevat muutositmoitukset. Suoraan asiakkailta kerättävä palaute sekä sivustojen käytöstä koottava tieto muodostavat pohjan palveluiden kehittämiseksi. Tällaista tietoa ovat esimerkiksi saadut palvelua koskevat kysymykset ja useimmin avatut alasivut, joissa on lisätietoa palvelusta tai etuuksista. Tulevaisuudessa palautteen koossaamisessa panostetaan aiempaa enemmän niihin asiakasryhmiin, joilla voi olla vaikeuksia digitaalisen palvelun käytössä. Tällaisia ovat ulkomailta saapuneet vanhemmat tai vanhemmat, joilla on palvelun käyttöä estäviä rajoitteita.

Digitaalisten palveluiden käyttöä on edistetty kehittämällä sivut mahdollisimman asiakasystävällisiksi ja kansalaisia palveleviksi. Lisäksi digitaalisesta palvelusta on pyritty tekemään asiakkaiden näkökulmasta helppoin ja useimmin käytetty palvelumuoto. Tähän on tähdätty ohjaamalla kansalaiset internet-sivuilta ensisijaisesti digitaaliseen palveluun. Henkilökohtaisen palvelun käyttö on edelleen mahdollista, mutta sitä koskevat tiedot eivät ole löydettävissä yhtä helposti kuin digitaalista palvelua koskevat tiedot.

Palveluiden kehittämisen suurin este on ollut organisaation sisäiset erot valmiudessa kehittää palvelua edelleen. Palvelun kehittäminen pitäisi tehdä koko organisaatiota koskevana, mutta suuressa organisaatiossa eri osastojen kehittämisen eritahtisuus ja niiden käytettävissä olevien resurssien erilaisuus ovat haitanneet ja hidastaneet kehittämistyötä jonkin verran.

Norja

Tarkastelun kohteeksi valittiin työttömyyskorvaukseen ja työmarkkinatukeen verrattavissa olevia etuuksia⁶⁰ (dagpenger). Tarkasteltavaan etuuteen ovat oikeutettuja ne, joiden työaika on vähennetty vähintään 50 %, jotka ovat rekisteröityneet työnhakijoiksi ja raportoivat työnhaustaan kahden viikon välein, asuvat Norjassa ja ovat etsimässä työtä. Palveluntarjoaja on NAV, Nye arbeids- og velferdsetaten⁶¹, joka vastaa mm. työttömyyspäivärahojen maksamisesta.

NAV syntyi vuonna 2006 yhtenä laajimmista Norjan hyvinvointivaltiota koskevista hallinnollisista uudistuksista. Sen tavoite oli yhdistää kaikki valtion ja kuntien palvelut, jotka liittyvät työttömyyteen, opintoihin ja sosiaalisiin tukiin liittyvät palvelut samaan organisaatioon. Uudistuksen yhteydessä kehitettiin ICT-palveluiden toimintaa. Tavoitteena oli mm. vähentää hallinnon käyttämää työaika puoleen aiemmasta, eli saavuttaa laajemman palveluvalikoiman lisäksi huomattavia kustannussäästöjä. Jonkin verran ongelmia on aiheuttanut eri palveluiden käsittelyjärjestelmien erilaisuus aiemmissa organisaatioissa. Kehittämistyön yhteydessä on myös pyritty lisäämään valmiiden standardoitujen ohjelmistojen käyttöä sekä parantamaan organisaation omaa tietoteknistä osaamista ja vähentämään ulkopuolisten ICT-asiantuntijoiden käyttöä. Näistä jälkimmäinen oli todettu kalliiksi ja tehottomaksi tavaksi tuottaa ja kehittää digitaalisia palveluja.

Vuoteen 2014 mennessä digitaalisia palveluita oli kehitetty niin, että DittNAV-sivusto⁶² toimi työttömyyskorvauksia koskevien hakemusten ja maksamisen pääasiallisena väylänä. Vuonna 2015 jo 74 % työttömyysturvaa koskevista hakemuksista tapahtui digitaalisesti, ja virheellisesti

⁶⁰ <https://tjenester.nav.no/veiledararbeidssoker/?sprak=nb>

⁶¹ <https://www.nav.no/Forsiden>

⁶² <https://www.nav.no/no/Ditt+NAV>

täytettyjen hakemusten osuus oli laskenut alle puoleen vuodesta 2014. Samalla tehtyjä päätöksiä koskevien valitusten määrä aleni 20 %.

Vuonna 2015 NAV aloitti uuden, useita eri palvelumuotoja koskevan sähköisen palvelun käytön. Sen tavoitteena oli kokonaan digitaaliseen asiointiin siirtyminen. Uusi järjestelmä ei ole toiminut täysin aukottomasti, mikä on lisännyt hallinnollisen työn määrää suunnitellusta. Osa tiedoista siirtyy hallinnolle PDF-muodossa, mikä edellyttää työntekijöiltä tarpeettoman paljon tiedonsiirtoa ennen kuin tiedot ovat kokonaan sähköisessä, edelleen hyödynnettävässä muodossa. Toimintaa kehitetään kuitenkin jatkuvasti. Tavoitteena on vähentää tarvittavan työn määrää sekä organisaation sisällä että asiakkaan näkökulmasta.

NAV:n palveluiden kehittäminen perustuu sille laadittuun ICT-strategiaan vuosille 2012–2020, joka korvasi vuonna 2009 voimaan tulleen strategisen kehittämisen dokumentin. Uusi strategia tähtää aiempaa selvemmin yksilölliseen palvelutarjontaan, digitaalisen itsepalvelun käytön kehittämiseen ja lisäämiseen ja automatisoitujen prosessien kehittämiseen. Samalla henkilökohtaisten, toimistokäynteihin perustuvan asioinnin määrää on vähennetty rajoittamalla satunnaisia käyntejä NAV:n toimistoissa. Käytännössä tämä on toteutettu niin, että toimistossa voi asioida vain, jos asioinnista on sovittu ennalta puhelimitse tai sähköisen ajanvarauksen kautta. Käytännössä tämä on johtanut ruuhkiin puhelinpalveluissa ja chat-palveluissa. Näihin joudutaan reagoimaan lisäämällä resursseja. Internet-pohjaisen palvelun laajempi käyttöönotto on kuitenkin vähentänyt kirjeitse käytävän viestinnän määrää.

Kehittämistyön tavoitteena on parantaa asiakkaiden palvelukokemusta helpottamalla digitaalista asiointia. Ne asiakkaat, joilla on monipuolisempia tarpeita, pyritään palvelemaan käyttäen myös henkilökohtaista palvelua. Yksilöllisempään palveluun tähdätään mm. hyödyntämällä järjestelmiin jo koottua tietoa asiakasta koskevista tiedoista. Palvelun laadun ja tietojärjestelmien kehittämisen kautta tähdätään paremman palvelukokemuksen lisäksi hallinnollisten kustannusten säästöihin. NAV:n palveluissa on vielä paljon parannettavaa ennen kuin esimerkiksi tiedon siirtoon liittyvät asiat on saatu toimimaan kokonaan digitaalisesti.

Palvelun laatua koskevaa tietoa kootaan asiakkailta käyttäjäfoorumien kautta kerättävän palautteen ja arviointiraporttien perusteella. Tietoa kootaan myös hallinnon sisältä, NAV:n omilta työntekijöiltä, jotka ovat tekemisissä asiakkaiden ja heitä koskevan päätöksenteon kanssa. Vinkkejä kehitystyöhön on saatu myös ulkomailta, mm. Ruotsista ja Virosta. Edellisten lisäksi NAV järjestää kolmesti vuodessa aiheeseen liittyviä kansallisia konferensseja, joihin osallistuu tyypillisesti 500 henkilöä organisaation eri toimipaikoista ja tehtävistä. Se on osoittautunut tärkeäksi ja tehokkaaksi tiedonkeruun ja toiminnan kehittämisen välineeksi.

Tanska

Tanskan osalta tarkastellaan useiden perhe-etuuksien ryhmää, joihin kuuluvat lapsi- ja nuorisolisät ("child cheque"), yksinhuoltajille maksettava lapsilisä ja muut vastaavat lisäetuudet sekä vanhempainvapaat, jotka korvaavat raskauteen, synnytykseen ja adoptioon liittyviä tulonmenetyksiä. Perhe-etuuksiin liittyvät edut maksaa Udbetaling Danmark⁶³.

Udbetaling Danmarkin maksamat etuudet löytyvät helpoimmin Tanskassa laajasti käytetyn borger.dk-palvelunäkymän kautta. Palvelun käyttöä tuetaan Udbetaling Danmarkin palvelunumeron kautta, ja palvelua tukee myös borgar.dk:n puhelin- ja sähköpostipalvelu, jotka auttavat palvelun teknisessä käyttämisessä. Myös kunnalliset palvelukeskukset ja kirjastot opastavat perhe-etuuksien käyttöön liittyvissä asioissa⁶⁴ samoin kuin borger.dk -palvelun käyttöön laajemmin.

⁶³ <https://www.atp.dk/en/atp-as-an-administrator/udbetaling-danmark/maternity>

⁶⁴ <http://star.dk/da/Ydelser-og-ferie/Satser-og-udbetaling/Udbetaling-danmark.aspx>

Palvelun käyttö alkaa siten, että perhe-etuuksia hakeva kansalainen ilmoittaa työnantajalle, työttömyyskassalle tai muulle palkan tai muiden etuuksien maksajalle perhe-etuuksia koskevasta tarpeesta. Työnantaja (tms.) välittää tiedon edelleen Udbetaling Danmarkille, joka lähettää hakijalle sähköisen kirjeen, jossa kerrotaan miten etuutta voi hakea online-palvelussa, jonka nimi on Din Barsel⁶⁵. Tietoa on tarjolla myös Borger.dk-palvelunäkymän kautta, ja varsinakin erityistä tukea tarvitseville yhmille suunnattuina videoina. Internet-sivuilla olevan tekstin voi halutessaan saada myös äänitteenä.

Palvelun kehittämiseen liittyvät kysymykset kytkeytyvät Tanskan digitalisaatiostrategiaan vuosille 2011–2015 ja borger.dk-palvelun kehittämiseen. Ne molemmat tähtäävät palveluiden mahdollisimman laajaan digitalisointiin ja henkilökohtaisen asiakaspalvelun määrän minimointiin, mutta digitaalisesta asioinnista voi edelleen saada vapautuksen erityisten tarpeiden perusteella (voi olla mm. korkea ikä, kielitaidon puute tai asunto paikassa, jossa ei ole internet-yhteyttä). Koko borger.dk:n kehittämiseen liittyviä tavoitteita on kuvattu tarkemmin erityisesti seuraavassa, palvelunäkymiä ja tunnistautumista kuvaavassa luvussa 2.3.6.

Kootun palautteen perusteella palvelun käyttäjät arvostavat erityisesti yksinkertaisuutta. Tietoa on koottu Siteimprove-palvelun kautta. Järjestelmä kokoaa yhteen kirjallista palautetta sekä ”hymiöiden” perusteella koottuja arvioita palvelun laadusta. Näiden lisäksi palvelun arviointiin osallistuu 2000 vapaaehtoisesta koostuva paneeli, joka osallistuu palvelun kehittämiseen.

Tanskassa järjestelmä suosii sähköisten palveluiden käyttöä, ja sähköinen asiointi on useimmille tanskalaisille käytännössä pakollista. Sen vuoksi sähköiseen palveluun siirtymiseen juuri perhe-etuuksien hakemisessa ei ole tarvinnut kiinnittää erityistä huomiota.

Viro

Viron osalta tarkastellaan lääkekorvausten maksamista ja siihen liittyen tarkemmin sähköistä reseptiä, joka on jo käytössä monissa muissakin maissa. Sähköinen resepti otettiin Virossa käyttöön suhteellisen aikaisin, vuonna 2010, joten siihen liittyvää kokemusta on ehtinyt kertyä melko paljon.

Sähköisten reseptien käyttöönottoon liittyvä projekti kesti viisi vuotta. Siihen osallistui suuri määrä hallinnon, digitaalisten palveluiden kehittäjien, sairaaloiden ja apteekkien edustajia. Sähköisen reseptin käyttö on poikkeuksellisen laajaa, resepteistä yli 99 % kirjoitetaan sähköisinä. Uudistuksesta saadut kokemukset ovat hyviä huolimatta siitä, että uusi käytäntö otettiin Virossa käyttöön kerralla ilman erityisiä kokeiluja. Tämä johti uudistuksen erittäin nopeaan läpimenoaikaan: uusi järjestelmä muuttui pääasialliseksi käytännöksi vuodessa, kun Ruotsissa samaan kehitykseen kului selvästi yli vuosikymmen.

Kehityksen taustatekijöitä ovat olleet nopea tekninen kehitys ja yhteiskunnan (sekä hallinnon että kansalaisten) myönteinen suhtautuminen digitaalisten palveluiden kehittämiseen. Sähköisellä reseptillä tavoiteltiin toiminnan tehostamista, parempaa potilasturvallisuutta inhimillisten virheiden vähentymisen myötä sekä parempaa asiakaskokemusta, kun paperista reseptiä ei enää tarvitse kantaa mukana. Hankkeen toteuttaminen maksoi yhteiskunnalle noin puoli miljoonaa euroa. Tähän pitäisi lisätä yksityisten toimijoiden kustannukset, joita ei pystytty arvioimaan. Samaan aikaan paperisten reseptien kirjoittamisen aiheuttamat kustannukset ovat vähentyneet yli 60 000 euroa vuodessa.

Asiakkaiden antama palaute on ollut positiivista: noin 96 % piti saamaansa palvelua hyvänä tai erittäin hyvänä. Samalla potilaille koituneet kulut ovat laskeneet, kun lääkemääräys tehdään

⁶⁵ <https://www.borger.dk/familie-og-boern/Barsel-oversigt>

ensisijaisesti tarvittavan lääkeaineen, ei valmisteen nimen mukaisesti. Apteekit ovat usein tarjonneet potilaille ensisijaisesti edullisinta vaihtoehtoa. Samalla toteutettu uudistus, jossa reseptin uusimiseksi ei tarvitse käydä lääkärin vastaanotolla, on alentanut kustannuksia kaikkien osapuolien kannalta.

Kolmas uudistuksesta syntynyt etu liittyy lääkekorvauksiin. Kansallinen terveysturvapalvelu saa tiedot kaikista lääkkeistä ja niiden hankkimisesta liittyvistä menoista keskitetysti. Tämä vähentää tarvetta asioida toimistossa korvausten saamiseksi. Myös tietojen potilaskohtainen keskittäminen helpottaa potilaiden hoitoa. Tieto käytetyistä lääkkeistä on keskitetysti saatavilla.

Alankomaat

Alankomaissa Lähemmän tarkastelun kohteena on lapsilisää vastaava "kinderbijslag", jonka myöntää valtiollinen Sosiaalivakuutuspankki SVB. Yleisesti sosiaalipalveluiden kehittäminen perustuu kolmeen strategiseen peruselementtiin. Ne ovat (1) palveluiden digitalisointi, joka helpottaa asiointia, (2) itsepalvelu, joka antaa mahdollisuuden omien tietojen järjestelyyn ja (3) palvelutiimit, jotka auttavat asiakkaita palveluiden käytössä. Nämä palvelut toimivat 11 kaupungissa ja työllistävät yhteensä 1600 ihmistä. Toiminnan tavoitteena on ollut korvata henkilökohtainen asiointi mahdollisimman laajasti digitaalisella asioinnilla ja siihen liittyvällä itsepalvelulla. Tähän kokonaisuuteen liittyvät hallinnon tavoitteet kustannussäästöistä.

Alankomaissa lapsilisän määrä nousee lapsen kuudennen ja kahdennentoista ikävuoden kohdalla, ja sitä maksetaan 18 ikävuoteen asti. Lapsilisä on yksi sosiaalivakuutuspankin myöntämistä etuuksista. Muita ovat valtion maksamat eläkkeet ja vammaisille maksettavat etuudet. Lapsilisää haetaan lähes yksinomaan sähköisen palvelun kautta, mikä tekee kohteesta mielenkiintoisen esimerkin⁶⁶. Toinen mielenkiintoinen yksityiskohta on SVB:n kaikkien digitaalisten palveluiden yhdistämiseen tähännyt hanke "Tien", jonka toimeenpano on keskeytetty teknisten ja organisatoristen vaikeuksien takia⁶⁷.

Lapsilisän hakeminen tapahtuu nykyisellään 98-prosenttisesti sähköisesti. Niille, joilla on vaikeuksia tehdä hakemus sähköisesti, on puhuva tukipalvelu "Steffie"⁶⁸, joka selittää palvelun käytön yksinkertaisesti. Selkokieltä puhuva animoitu hahmo selvittää kysymysten kautta, onko henkilö oikeutettu tukeen ja jos on, kertoo miten sitä haetaan. Lisäksi sivulla on muita saavutettavuutta edistäviä toimintoja. Esimerkiksi fonttikoon suurentaminen on mahdollista.

Vuonna 2016 keskimääräinen palvelun käyttöä koskeva kustannus asiakasta kohden oli 34 euroa. Asiakkaita oli noin 1,9 miljoonaa. Lapsilisän hakeminen on Alankomaiden ainoa etuuksien maksamiseen koskeva palvelu, jolle ei ole järjestetty lainkaan henkilökohtaista palveluverkostoa. Kun vanhemmat rekisteröivät vastasyntyneen kunnan uuden asukkaan, kunta lähettää tästä automaattisesti tiedon SVB:lle, joka lähettää lapsilisän hakemisessa tarvittavat tiedot vanhemmille. Lapsilisään liittyvä asiointi SVB:n kanssa tapahtuu lähtökohtaisesti digitaalisesti.

Palveluiden digitalisoinnin suurin ongelma näyttää liittyvän toimintojen yhdistämisen teknisiin ja organisatorisiin ongelmiin. Niihin kaatui SVB:n yritys yhdistää omat palvelunsa yhdeksi kokonaisuudeksi ja samat ongelmat ovat tulleet esiin muuallakin huolimatta hallituksen tavoitteista yhtenäisen palvelun luomiseksi. Tämä on aiheuttanut kansalaisille lisätyötä, kun eri viranomaisien palvelut toimivat eri logiikalla ja eri järjestelmien kautta. Erilaisia kokeiluja on kui-

⁶⁶ <https://www.svb.nl/int/nl/kinderbijslag/> (hollanniksi)

⁶⁷ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/ict-project-svb-tien-terecht-gestaakt.9456861.lynkx>

⁶⁸ <https://www.svbabc.nl/> (hollanniksi, puhutut ohjeet)

tenkin tehty ja tehdään edelleen. Julkiselle sektorille lisähaasteita on tuonut siirtyminen digitaalisiin viesteihin hallinnon ja kansalaisten välillä. Monet kansalaiset ovat valittaneet muutok-
sista hallinnon toiminnasta vastaavalle asiamiehelle.

3.3.6 Palvelunäkymät ja alustat sekä tunnistautumisen

Vertailumaiden välillä on suuria eroja julkisia palveluja koskevien palvelunäkymien käyttöön-
otossa ja niiden kattavuudessa. Osassa maita (DK, EE) yksi palvelunäkymä kattaa kaikki tai
lähes kaikki palvelut, toisissa (SE, NO, NL) palvelunäkymiin tai muihin viranomaisasiointia ko-
koaviin palveluihin on koottu vain joitakin harvoja palveluita. Seuraavissa kappaleissa käytet-
tyjä lähestymistapoja on kuvattu lyhyesti vertailumaa kerrallaan.

Taulukko 11. Palvelunäkymät vertailumaissa.

Maa	Palvelunäkymä(t)	Internet-osoite
Ruotsi	Mina meddelanden	http://www.minameddelanden.se/ (viestipalvelu)
Norja	Altinn	https://www.altinn.no/ (yrityksille)
Tanska	Borger.dk Virk.dk	https://www.borger.dk/ (kansalaisille) https://virk.dk (yrityksille)
Viro	Uks e-riiki	https://www.eesti.ee/est (kansalaisille ja yrityksille)
Alankomaat	MijnOverheid Ondernemersplein	https://mijn.overheid.nl/ (kansalaisille, viestipal- velu) https://ondernemersplein.nl (yrityksille)

Ruotsi

Ruotsissa useita palveluja kattava palvelunäkymä on vasta suunnitteilla. Kansallisiin strategi-
oihin on silti kirjattu tavoitteet hyödyntää digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia mahdollisim-
man laajasti⁶⁹. Osoitteessa <http://www.minameddelanden.se/> toimiva MinaMeddelanden -pal-
velu välittää viestejä 11 virastolta, laitokselta ja muulta valtionhallinnon organisaatiolta⁷⁰ sekä
kuudelta kunnalta, mutta sitä ei voida pitää varsinaisena palvelunäkymänä. Kunkin organisaa-
tion kanssa asioidaan niiden omien kotisivujen kautta. MinaMeddelanden ei ole ollut kovin laa-
jassa käytössä vielä tähän mennessä.

Digitalisaation edistämiseksi sitä suunnitellut kansallinen viranomaisen⁷¹ suosittelee perusta-
maan erillisen viraston, joka vastaa julkisen sektorin organisaatioiden digitalisoinnista⁷².

Ruotsissa yleisin tapa tunnistautua digitaalisiin palveluihin on BankID tai Mobile BankID⁷³, joi-
den avulla palveluun voi tunnistautua käyttäen älypuhelinta tai tablettia. Ne, jotka eivät halua
tai voi käyttää näitä palveluja, voivat anoa verovirastolta sähköistä henkilökorttia. Kaikki edellä
mainitut tavat toimivat useimmissa palveluissa. Sähköistä tunnistautumista käytetään erittäin
yleisesti. Kuukausittain käyttökertoja on miljoonia (toukokuussa 2017 tunnistautumisia oli yh-
teensä 7,4 miljoonaa).

⁶⁹ http://www.regeringen.se/contentassets/f7d07b214e2c459eb5757cea206e6701/sou-2016_89_webb.pdf; <http://www.esv.se/contentas-sets/2bf4ee30c4e8459fae81fb26eca61ae4/2017-13-digitalisering-av-det-offentliga-sverige-huvudrapport.pdf>

⁷⁰ Palvelussa ovat mukana www.arbetsformedlingen.se/; www.bolagsverket.se/en; <http://www.csn.se/>; <http://www.forsakringskassan.se/>; <http://www.jordbruksverket.se/>; <http://www.lantmateriet.se/>; <http://www.pensionsmyndigheten.se/>; <http://www.skatteverket.se/>; <http://www.trafikver-ke.se/en/startpage/>; <http://transportstyrelsen.se/en/About-us/> sekä <http://www.tullverket.se/sv/privat>

⁷¹ <http://www.esv.se/english/>

⁷² <http://www.esv.se/contentassets/2bf4ee30c4e8459fae81fb26eca61ae4/2017-13-digitalisering-av-det-offentliga-sverige-huvudrapport.pdf>

⁷³ <https://www.bankid.com/om-bankid/detta-ar-bankid>

Norja

Norjassa toimivien eri organisaatioiden tarjoamia palveluja kokoava palvelunäkymä on www.al-tinn.no, joka palvelee lähinnä yrityksiä. Sen lisäksi erilaisia rekisteripalveluja tuottavat organisaatiot, kuten väestö- ja maarekisteripalvelut, yhdistävät tietojaan yhteisen palvelun kautta. Näiden lisäksi NAV.no yhdistää työvoimapalveluiden ja sosiaalipalveluiden toimintaa yhden palvelunäkymän kautta. Kattavaa, julkisia palveluita laajemmin kokoavaa palvelunäkymää Norjassa ei vielä ole.

Näiden palveluiden lisäksi käytössä digitaalinen postilaatikko, johon yhteensä 411 julkisen sektorin toimijaa lähettää asiakkaille sähköpostia. Digitaalista postilaatikkoa käyttää noin 1,6 miljoonaa kansalaista.

Tunnistautumiseen on Norjassa useita laajasti käytössä olevia vaihtoehtoja. Niitä ovat julkisen sektorin toteuttama "MinID" (jonka avulla voi tunnistautua 95 prosenttiin julkisista palveluista), pankkien myöntämät "BankID" ja "BankID on mobile" sekä yksityisten yritysten myöntämät "Buypass" ja "Commfides".

Tanska

Vertailumaista kaikkein pisimmällä toimivien palvelunäkymien käyttöönotossa on Tanska. Sen kansalaisille tarkoitettu palvelunäkymä borger.dk kattaa suurimman osan kaikista julkisista palveluista. Se on rakennettu teemoittain, joita on 18. Ne kattavat elämän eri vaiheet ja tilanteet. Yhteensä palvelunäkymän kautta käytettävissä on noin 1900 erilaista itsepalvelun muotoa.

Borger.dk:n käyttäjä voi katsoa itseään koskevia tietoja omalta sivultaan (MinSide) ja ottaa vastaan postia viranomaisilta ja muilta toimijoilta, kuten pankeilta. Vuonna 2016 Borger.dk -palvelua käytettiin 36,6 miljoonaa kertaa. Useimmin käytetty borger.dk:n palvelu on digitaalinen posti. Sen käyttöönottoa pidetään suurimpana muutoksena viranomaista ja kansalaisten välisessä kommunikoinnissa – se nopeuttaa viestintää ja alentaa siitä koituvia kustannuksia. Borger.dk:n käyttäjistä 87 % on tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä palveluun.

Yhä useamman palvelun kohdalla digitaalisen palvelun käyttö on myös muuttumassa pakolliseksi. Poikkeusluvalla kansalainen voi saada luvan käyttää muita kuin digitaalisia palveluita, mutta luvan saaneiden osuus jää pieneksi.

Kansalaisten tunnistautuminen eri palveluihin tapahtuu NemID-palvelun kautta, jota voidaan käyttää myös pankkiasioinnin yhteydessä. Nämä tunnukset ovat käytössä noin 4,5 miljoonalla kansalaisella, ja niiden avulla kirjaututaan palveluihin hieman alle 60 miljoonaa kertaa kuukaudessa. NemID on muuttumassa MinID:ksi vuonna 2019. MinID on kehitetty ja monipuolisempi versio NemID:stä. NemID:ssä kirjautuminen tapahtuu käyttäjätunnuksen ja salasanan sekä vaihtuvan tunnuksen avulla (tunnuslukukortti).

Viro

Vertailumaista toinen digitaalisissa palveluissa ja niihin liittyvissä palvelunäkymissä pitkälle edistynyt maa on Viro. Sen käyttämä "Uks e-riiki" osoitteessa www.eesti.ee palvelee sekä kansalaisia että yrityksiä, ja sen tarjoamat palvelut kattavat suurimman osan julkisen sektorin tarjoamista palveluista. Vuonna 2014 sivustolla käytiin yhteensä 4,5 miljoonaa kertaa. Eri kävijöitä sivustolla oli yhteensä yli 400 000. Myös yrityspalveluiden käyttö on yleistynyt viime vuosina – yleisimmin käytetty palvelu liittyy verotukseen.

Tunnistautuminen tapahtuu Virossa elektronisen henkilökortin avulla (eID), joka perustuu kortin ja PIN-koodin perusteella tapahtuvaan tunnistautumiseen. Lisäksi laajassa käytössä on Mobile-ID, joka digitaalinen henkilökortti integroituna älypuhelimeen. Uutena tunnistautumisen välineenä odotetaan yleistyvän Smart-ID, joka ei ole SIM-kortista riippuvainen, ja joka toimii myös ulkomailla.

Viro siirtyi digitaalisten palveluiden käyttöön hyvin aikaisessa vaiheessa. Siksi kansalaiset ovat tottuneet käyttämään digitaalisia palveluita sekä yritysten että julkisen sektorin kanssa.

Alankomaat

Vertailumaista Alankomaat on vähiten kehittynyt julkisen sektorin palvelutarjonnan tuomisessa yhteisiin palvelunäkymiin. Julkisen sektorin järjestelmät ovat toisistaan poikkeavia ja erillisiä, ja kootusti tarjolla ovat vain hallinnon sähköpostilaatikko, yleiskuva kansalaista koskevasta tiedoista ja käynnissä olevia toimenpiteitä koskeva tieto.

Sähköistä tunnistautumista koskeva järjestelmä on nimeltään DIGID, jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Uusi järjestelmä IDENSYS hyödyntää pankkien tunnistautumismenetelmiä, ja se on järjestelmänä DIGIDiä varmempi ja turvallisempi. Yritykset käyttävät eHerkennin-järjestelmää. IDENSYS-järjestelmän käyttöä laajennetaan ja sen oletetaan olevan myös DIGIDiä käyttäjäystävällisempi ja turvallisempi. DIGIDin ongelma on ollut myös sen vähäinen käyttö – viranomaistiedotus tapahtuu sen kautta vain vähäiseltä osin, eivätkä kansalaiset ole olleet tyytyväisiä järjestelmän toimintaan.

Alankomaissa on viime vuosina kohdattu monia ongelmia sähköisen hallinnon kehittämisessä. Osittain ne liittyvät edellä kuvattuun kansallisen sähköisen tunnistautumismenetelmän heikkouksiin, mutta ehkä tätä suurempi taustalla vaikuttava syy on kansallisen järjestelmän kehittämiseen liittyvät vastoinkäymiset. Mainituista ongelmista huolimatta eri viranomaisten sähköiset palvelut toimivat pääsääntöisesti hyvin - niitä ei vain ole saatu tavoitteiden mukaisesti toimimaan yhtenäisenä kansallisena järjestelmänä.

3.4 Yleiskuvaa julkisten palveluiden kehittämisestä vertailumaissa

Julkisia palveluita on kehitetty vertailumaissa eri tahtiin ja hieman eri tavoittein. Tanska ja Viro ovat tähännoet nopeaan julkisten palveluiden digitalisointiin ja sähköisten palveluiden tarjoamiseen laajojen palvelunäkymien kautta. Ruotsissa digitaalisia palveluita on kehitetty osin pitkällekin, mutta eri palveluntarjoajat eivät tarjoa palveluitaan yhteisten sivujen kautta, ja lisäksi kuhunkin palveluun kirjaudutaan erikseen. Tilanne on tässä suhteessa suunnilleen samankaltainen kuin Alankomaissa ja osin myös Norjassa. Kahdessa viimeksi mainitussa maassa yrityksille suunnattujen palveluiden yhtenäistämässä on tosin edetty pidemmälle kuin kansalaisten palveluissa.

Sähköisten palveluiden käyttö on yleistynyt nopeasti kaikissa vertailumaissa kuluvalle vuosikymmenellä. Useimpien tarkasteltujen palveluiden käytöstä yli 80 %, ja osin yli 90 % tapahtuu sähköisesti, puhelimitse tai näiden yhdistelmänä Sähköisten palveluiden käyttöaste vaihtelee osittain palvelun sisällön ja ennen kaikkea palveluiden käyttäjien digitaalisten valmiuksien perusteella. Esimerkiksi työvoima- ja sosiaalipalveluissa vaikeuksia sähköisten palveluiden käytössä on enemmän kuin kaikissa palveluissa keskimäärin. Joissakin vertailumaissa työvoima- palveluiden asiakkaista noin 15 prosentilla on syystä tai toisesta vaikeuksia käyttää sähköisiä

palveluita. Yrityspalveluiden asiakkaiden valmiudet digitaalisten palveluiden käyttöön ovat selvästi tätä paremmat.

Hyviä malleja palveluiden asiakaslähtöisestä kehittämisestä löytyy kaikista vertailumaista. Eri palvelumuotojen monipuolinen yhdistäminen Ruotsissa, selkokieliset ohjeet Tanskassa (lakitekstin tueksi), puhutut ja osin animoidut ohjeet Alankomaissa sekä erilaiset kielivaihtoehdot ovat kaikki esimerkkejä hyvin suunnitelluista palveluista. Palveluiden monipuolisuus ja eri palvelukanavien käyttö yhdessä ja toisiaan täydentäen (esimerkiksi internet + chat + puhelin) antavat hyvät mahdollisuudet palvella hyvin monenlaisia asiakkaita.

Kansainvälisten esimerkkien perusteella näyttää siltä, että julkisten palveluiden tulee olla jo avaamishetkellä toimivia ja luotettavia. Epäonnistumiset palveluiden käyttöönotossa heikentävät kansalaisten luottamusta tarjottuihin palveluihin ja vähentävät halua niiden käyttöön. Tämä taas vähentää mahdollisuuksia saavuttaa kaikki palveluiden kehittämiseen liittyvät tavoitteet. Huono ensivaikutelma ei kannusta ottamaan palvelua käyttöön jatkossakaan.

Toiminnan kehittämiseen tulevaisuudessa vaikuttavat uudet teknologiat ja niiden sovellukset. Tällaisia ovat lohkoketju- ja tekoälyteknologiat sekä big data ja robotiikka, jotka antavat mahdollisuuksia uudenlaisten palveluiden kehittämiseen. Ne voivat palveluiden tehostamisen lisäksi parantaa palvelutasoa ja vähentää mahdollisuuksia väärinkäytöksiin.

Monet luvussa 3.3 kuvatuista palveluista ovat sellaisia, että Suomen palvelutarjonta on niihin verrattuna varsin vertailukelpoista. Joidenkin palveluiden osalta Suomi on jopa selvästi edellä joitakin vertailumaita. Kaikista tarkastelluista palveluista löytyy kuitenkin elementtejä, jotka ovat innovatiivisia tavalla tai toisella. Näitä elementtejä voidaan hyödyntää myös muissa yhteyksissä, kun kotimaisia palveluita kehitetään. Seuraavassa luvussa 4 tarkastellaan palvelutarjontaa suomalaisesta näkökulmasta. Kuvaukset kohdistuvat samoihin palveluihin kuin vertailumaista poimitut esimerkit, ja tarkastelun näkökulma on kotimaisissa asiakasryhmissä.

4. DIGITAALISEN PALVELUTARJONNAN MAHDOLLISUUDET JA ERI ASIAKASRYHMÄT PALVELUIDEN HYÖDYNTÄJÄNÄ

4.1 Suomalainen palveluntuotannon näkökulma

Luvussa pohditaan palvelutuotannon tason näkökulmassa Suomen palvelutarjonnan nykytilan ja esiin nousevien kehittämismahdollisuuksien analyysin pohjalta miten ja millä reunaehdoilla palvelutarjontaa voidaan kehittää vastaamaan palvelutarpeita. Palvelutuotannon osalta esitellään lyhyesti ja esimerkinomaisesti Suomen palvelutarjontaa ja kuvataan, miten hyvin erilaiset asiakasryhmät voivat hyödyntää digitaalisia palveluja omassa toiminnassaan. Tarkastelussa käytetään ensisijaisesti asiakkaan näkökulmaa. Luvussa käydään myös läpi kansainvälisen tarkastelun pohjalta havaintoja siitä, mitä mahdollisuuksia digitalisaatiolla on Suomessa palvelutarjonnan kehittämisessä ja sen laadun parantamisessa.

4.1.1 TE-palvelut

TE-palveluissa tehdyn linjauksen mukaan palveluiden lähtökohta on monikanavainen palvelu. Kaikille asiakkaille ensisijainen palvelukanava on personoitu verkkopalvelu ja toissijainen palvelukanava on henkilökohtainen palvelu, joka jakautuu puhelinpalveluun, kuvalliseen etäpalveluun ja käyntiasiointiin. Tavoitteena on kohdentaa käyntiasiointia siitä eniten hyötyviin asiakassegmentteihin sekä ottaa käyntiasioinnin rinnalle käyttöön sitä korvaava kuvallinen etäpalvelu. Verkkopalvelun käyttöä tuetaan valtakunnallisella palvelulla puhelimen tai chatin avulla.⁷⁴

TE-palveluissa on koottu vuodesta 2015 lähtien URA-asiakasjärjestelmään kirjattavan koodin avulla tietoa siitä, millä tavoin TE-toimiston ja asiakkaan yhteydenpito toimii. Vuonna 2016 TE-palveluiden henkilöasiakkaiden asioinneista 47 % oli puhelinasiointeja, 37 % verkkoasiointeja ja 16 % käyntiasiointeja. Vuoden 2017 aikana soitto- ja käyntiasiointien osuus on pienentynyt samalla kun verkkoasiointien ja sähköpostitse tapahtuvan asioinnin osuus on kasvanut. Videoneuvotteluja, joiden määrä on kasvanut hieman, tehtiin vuonna 2016 noin 5 500. TE-palveluissa kootaan asiakaspalautetietoa vuosittaisen seurantatutkimuksen avulla.

Taulukko 12. TE-palveluiden asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016.

Asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016	Kontaktien määrä
Puhelinasiointit	1,69 miljoonaa
Verkkoasiointit	1,27 miljoonaa
Käyntiasioinnit	0,53 miljoonaa
Asiakaskirjeet	0,5 miljoonaa
Sähköpostiviestit	0,44 miljoonaa
Tekstiviestit	0,26 miljoonaa

⁷⁴ Kaikkikanavaiset TE-palvelut. Esitykset keskeisiksi linjauksiksi 30.5.2016 (2016). Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki

TE-toimistossa käydään paikan päällä entistä harvemmin ja aiempaa useammin käynnit perustuvat etukäteen tehtyyn ajanvaraukseen. Ilman ajanvarausta voi käydä itsepalvelulaitteilla ja osallistua erilaisiin tilaisuuksiin. Verkossa on käytössä Oma asiointi -palvelu, johon tunnistautuminen edellyttää verkkopankkitunnistusta, operaattorilta saatavaa mobiilivarmennetta tai sähköistä henkilökorttia. Yhteispalvelupisteissä on verkkopalveluiden käyttömahdollisuus. Sähköpostilla voi lisäksi saada vastauksia yleisluontoisiin kysymyksiin ja salatulla sähköpostilla voidaan vastata asiakkuuteen liittyviin kysymyksiin. Asiakas voi soittaa TE-puhelinpalveluun, kun hän tarvitsee apua verkkopalvelujen käytössä tai lisätietoa TE-palveluista. TE-palveluista voidaan soittaa kun siitä on etukäteen sovittu. Puhelinpalveluna on saatavilla työttömyysturva-neuvontaa ja koulutusneuvontaa.⁷⁵ TE-palveluista on saatavilla tietoa sosiaalisen median kautta, kuten Facebook-sivustoilta ja Youtubesta⁷⁶: Uraohjaus on TE-palvelujen valtakunnallinen puhelin- ja videopalvelu, johon voi varata ajan sähköpostitse tai koulutusneuvontapuhelinpalvelun kautta.⁷⁷

TE-toimistojen kotoutuja-asiakkaille tarkoitettuja videoita on saatavana kuudella kielellä (arabia, dari, kiina, kurdi/sorani, somali, thai). TE-toimiston kotoutuja-asiakkaalle tarkoitettua esitteen voi saada suomen lisäksi 13 kielellä (arabia, englanti, espanja, kiina, kurdi, ranska, ruotsi, somali, thai, turkki, venäjä, vietnam, viro). TE-palveluiden internet-sivustolta löytyy myös saamenkielisiä oppaita.⁷⁸ Lisäksi henkilöasiakkaille on saatavilla puhelinpalvelua venäjäksi.⁷⁹ Uudenmaan TE-toimiston sivuilta löytyy maahanmuuttajille suomeksi ohjeita ilman tarvittavia verkkopalvelutunnuksia tehtävästä työnhakijaksi ilmoittautumisesta.⁸⁰ Sivustolta löytyy myös videoita somaliksi, arabiksi ja viroksi. Videoilla näkyvät suomenkieliset näyttökuvat ja äänitys on vieraskielisenä. Uudenmaan TE-palveluiden sivulle on päivitetty oppaita kielillä arabi, somali, dari, sorani, farsi ja englanti. Lisäksi kuuroille on viittomakielinen opastevideo TE-palveluiden nettisivuilla.⁸¹

Kun TE-palveluiden sisältöä tarkastellaan suhteessa vertailumaihin, voidaan havaita, että palveluiden digitalisoimisen on viety Suomea selvästi pidemmälle vain Tanskassa ja Virossa, ja palvelumuotojen valikoima eri kieliryhmille ja muille erityistä tukea tarvitseville ryhmille on Suomea laajempi vain Ruotsissa. Tarkastelussa mukana olevat vertailumaat ovat julkisten palveluiden murroksessa tapahtuvan digitaalisten palveluiden kehittämisen suhteen edelläkävijöitä. Tässä joukossa Suomi ei erotu parhaana tai edistyneimpänä, mutta palvelutarjonnan kehittämisessä ja sen käyttöönotossa on kuitenkin edetty kohtuullisen hyvin myös kun tarkastellaan eri palvelumuotojen käytössä tapahtuvaa kehitystä (erityisesti digitalisaatio) ja erilaisten asiakasryhmien huomioon ottamista (vieraskieliset, vammaiset jne.). Parantamisen varaa on edelleen paljon, ja teknisen kehityksen nopeus pakottaa kehittämään palveluvalikoimaa jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa. Vertailumaista saatuja kokemuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.1.

Valmisteilla oleva maakuntauudistus muuttaa laajasti TE-palveluita tuottavaa hallintoa, toimintatapoja ja rooleja. Maakuntauudistuksen yhteydessä toteutetaan laaja kasvupalvelu-uudistus, kun nykyiset TE- ja yrityspalvelut yhdistetään kasvupalveluksi ja tuotantoa avataan kilpailulle. Uudistuksessa kevennettäisiin sääntelyä, siirrettäisiin toimivaltaa lähemmäs asiakasta ja luotaisiin joustavat maakunnan harkintavaltaan perustuvat palvelut vaarantamatta kuitenkaan perustuslain edellyttämää yhdenvertaisuutta. Maakunnilla olisi markkinaehtoista toimintaa hyö-

⁷⁵ http://te-palvelut.fi/te/fi/nain_asiointi_kanssamme/te_palvelut/puhelinpalvelut/puhelin_tyottomyyysturva/index.html ; http://te-palvelut.fi/te/fi/nain_asiointi_kanssamme/te_palvelut/puhelinpalvelut/puhelin_koulutusneuvonta/index.html

⁷⁶ http://te-palvelut.fi/te/fi/nain_asiointi_kanssamme/te_palvelut/some/index.html

⁷⁷ http://te-palvelut.fi/te/fi/nain_asiointi_kanssamme/te_palvelut/puhelinpalvelut/puhelin_uraohjaus/index.html

⁷⁸ http://te-palvelut.fi/te/fi/nain_asiointi_kanssamme/te_palvelut/saame/index.html ; http://te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/tukea_tyollistymiseen/kotoutumispalvelut/tietoa_maahanmuuttajalle/index.html

⁷⁹ http://te-palvelut.fi/te/fi/nain_asiointi_kanssamme/te_palvelut/puhelinpalvelut/puhelin_venaja/index.html

⁸⁰ <http://toimistot.te-palvelut.fi/maahanmuuttajien-asiakkaaksi-ilmoittautuminen-seka-ilman-verkkopankkitunnuksia-ilmoittautuminen-ohje-1>

⁸¹ http://toimistot.te-palvelut.fi/nain-asiointi-te-palveluissa-viittomakielilla?p_id=56_INSTANCE_CskTEWz3sZnz&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1

dyntämällä aito mahdollisuus räätälöidä palveluiden sisältö alueen tarpeisiin parhaiten sopivaksi. TE-palvelun tehtävät siirtyvät vuoden 2020 alusta uusien maakuntien järjestämisvastuulle.

4.1.2 Maahanmuuttopalvelut

Maahanmuuttajat käyttävät julkisen hallinnon palveluita pääasiassa paikallistasolla. Paikallistasolla kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Työ- ja elinkeinotoimistot vastaavat työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Kunnissa ja TE-toimistoissa pääosa maahanmuuttajille tarjottavista palveluista ovat kaikille asiakkaille tarjottavia peruspalveluja.

Tässä selvityksessä keskityttiin tarkastelemaan Maahanmuuttoviraston (Migri) tarjoamaa valtakunnallista palvelua maahanmuuttajille. Migri on sisäministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Maahanmuuttajia palvelevat Migrin lisäksi kunnat, jotka tarjoavat kunnassa vakituisesti asuville maahanmuuttajille kunnan peruspalvelut ja sen mukaiset palvelukanavat samoin kuin muillekin kuntalaisille.

Maahanmuuttoviraston migri.fi-verkkosivut ovat ensisijainen asiakasneuvonnan itsepalvelukanava. Meneillään on verkkosivu-uudistus, jossa sivustoa pyritään parantamaan niin, että entistä useampi asiakas löytää etsimänsä sivustolta. Tavoitteena on vähentää puhelinasiointia ja lisätä sähköisten palveluiden käyttöä. Maahanmuuttoviraston tulostavoitteena on lisätä sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA-järjestelmä) täysimääräistä hyödyntämistä maahanmuuttohallinnon lupaprosesseissa, jotta sähköisen tai mobiiliasioinnin piirissä on 90 % palveluista. Tavoite on nostaa sähköisen asioinnin käyttöastetta 50 %:iin. Sähköisen asioinnin kasvaessa on varauduttu myös siihen liittyvien neuvontapalveluiden kysynnän lisääntymiseen.⁸²

Internet-sivuilla asiakkaat voivat tulostaa ja tallentaa lomakkeita, kuten oleskelulupahakemuksen, EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin ja kansalaisuushakemuksen. Migri.fi-sivustolla oleva Enter Finland on vuonna 2015 perustettu sähköinen asiointipalvelu, jossa voi panna vireille suurimman osan hakemuksista, täydentää hakemusta, seurata niiden etene mistä ja ottaa vastaan päätöksen näistä hakemuksista.⁸³ Enter Finland -palvelua eivät voi toistaiseksi käyttää paperihakemuksella hakeneet. Enter Finland -palveluun voi kirjautua sähköpostiosoitteella tai suomalaisen pankin pankkitunnuksen, mobiilivarmenteen ja kansalaisvarmenteen avulla. Asiakas saa täydennyspyynnön tai tiedon päätöksestä kirjeitse tai Enter Finlandin kautta. Verkkosivuilta löytyy tietoa yli 20 eri kielellä. Sivustolla on linkkejä omakieliseen palveluun⁸⁴, tietoa Suomesta tarjoavaan sivustoon⁸⁵, tietoa Suomeen töihin tuleville antavaan portaaliin⁸⁶ sekä Helsingin kaupungin yleisneuvontapisteeseen⁸⁷.

Maahanmuuttovirastolla on arkisin puhelinneuvontaa kello 9–15, sekä asiakohtaista neuvontaa tiistaisin, keskiviikkoisin ja torstaisin kello 10–11. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on yhdeksän toimipaikkaa, joissa asiakkaat voivat jättää hakemuksen vireille, käydä tunnistautumassa ja tuoda lisäselvityksiä vireillä olevaan hakemukseen. Maahanmuuttovirasto tarjoaa palvelupis-

⁸² Maahanmuuttoviraston tulostavoiteasiakirja 2017, http://www.migri.fi/download/71650_Migri_tulostavoiteasiakirja_2017.pdf?9660db026f60d488

⁸³ <https://enterfinland.fi/eServices>

⁸⁴ <http://www.infopankki.fi/>

⁸⁵ <https://finland.fi/>

⁸⁶ http://www.te-palvelut.fi/te/en/jobseekers/work_finland/index.html

⁸⁷ <https://www.hel.fi/kanslia/virka-fi>

teissä asiointiin liittyvää neuvontaa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Asiakkaille tarjotaan monikielistä palvelua Helsingin yhteispalvelupisteessä em. kielten lisäksi yhdeksällä muulla kielellä. Helsingin yhteispalvelupisteessä asiakkailta on käytössään kasvokkaisen palvelun lisäksi chat-palvelu.

Migrin verkkopalveluiden käyttö on lisääntynyt 2010-luvulla, sillä vuonna 2010 migri.fi-sivustolla kävi noin 374 700 kävijää. Maahanmuuttoviraston puhelinasioinnit ovat kasvaneet vuodesta 2016. Myös Enter Finland -palvelun käyttö on lisääntynyt. Enter Finland -palvelun kautta on laitettu vireille vuonna 2015 noin 14 800 hakemusta, kun niitä tehtiin vuonna 2017 tammi-kesäkuun välisenä aikana jo 21 300. Myös puhelinasiointien määrä on kasvanut. Maahanmuuttoviraston puhelinvaihteeseen Kajaanissa tuli vuonna 2016 noin 26 400 puhelua asiakkaiden puhelinpalvelussa vastattiin noin 124 300 puheluu, kun tammi-toukokuun 2017 aikana puhelinvaihteeseen tuli noin 11 700 puhelua ja puhelinpalveluun 169 000 puhelua.

Taulukko 13. Maahanmuuttoviraston palveluiden asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016.

Asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016	Kontaktien määrä
Asioinnit verkossa (Migri-verkkopalvelu, tieto vuodelta 2015)	1 000 000
Puhelinasioinnit	150 700
Asioinnit verkostossa (Enter Finland, hakemusten vireille laitto)	21 100

Virasto avasi keväällä 2017 verkkosivuilleen uudistetun palautekanavan. Sen avulla asiakkaat voivat kertoa esimerkiksi, millaista ohjeistusta verkkosivuille tarvitaan. Saadun palautteen perusteella avattiin mm. oma palvelunumero helpottamaan työnantajien mahdollisuutta varmistaa turvapaikanhakijan työnteko-oikeus. Vuonna 2012 perustetusta sähköisen palvelun pilotista ja Enter Finland -sivustosta on koottu palautetta kyselyn avulla kaksi kertaa.

Maahanmuuttovirasto pyrkii huomioimaan eri asiakasryhmät monelle kielelle käännettyjen asiakasohjeiden, video-ohjeiden ja verkkosivujen lukutoiminnon avulla. Internet-sivustolla on saatavissa tukipalvelua sähköiseen asiointiin sähköpostin ja video-ohjeen avulla. Video-ohjetta voi käyttää samalla kuin hakija tekee hakemusta. Sivuston sisältö on kirjoitettu selkokielisesti ja prosessit on kuvattu visuaalisesti. Tulevassa verkkosivu-uudistuksessa otetaan käyttöön asiakasta ohjaava työkalu, joka on saanut kunniainnoin Digitalisaation suunnannäyttäjät -kilpailussa.⁸⁸

Digitaalisten maahanmuuttopalveluiden käyttöönotto on kohdannut monia ongelmia kaikissa vertailumaissa. Asiakaskunnan heterogeenisuus (mm. erilaiset kielet, kulttuurit ja digiosaamisen taso) sekä tunnistautumiseen liittyvät ongelmat vaikeuttavat maahanmuuttopalveluiden käyttöä digitaalisesti. Tottumattomuus sähköisiin julkisiin palveluihin ja humanitäärisin perustein maahan muuttaneiden elämään liittyvät muut ongelmat hidastavat maahanmuuttopalveluiden digitaalista käyttöä kaikissa vertailumaissa. Näitä vertailumaiden kokemuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.2.

4.1.3 Palvelut pk-yrityksille

TE-palveluissa yritysasiakkaan ensisijainen palvelukanava on personoitu verkkopalvelu. Verkkopalvelua tuetaan valtakunnallisella Yritys-Suomi -puhelinpalvelulla, josta tarjotaan myös or-

⁸⁸ http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/digitalisaation-hyodyntaminen-kadonneen-henkilön-etsinnassa-palkittiin-suunnannavittajat-kilpailussa ja <http://suomi-digi.fi/suunnannavittaja/migri-fi/>

ganisaatoriippumatonta yrityspalvelua. Henkilökohtaista palvelua annetaan yrityksen erityistarpeista, yhteistyöverkostosta tai palvelutilanteesta riippuen puhelimitse, käyntinä ja kuvallisena etäpalveluna. Käytettävistä kanavista yritysasiakkaan palveluissa on tehty vastaavat linjaukset kuin henkilöasiakkaiden kanssa. Sosiaalinen media on asiakasviestinnän keskeinen kanava ja chat reaaliaikainen yleisneuvonnan palvelukanava. Tavoitteena on luopua sähköpostin käytöstä sekä paperilomakkeista vaihteittain ja lisätä automatisoitujen tekstiviestien ja pikaviestien käyttöä.

Yritys-Suomi on valtakunnallinen verkosto, jonka muodostavat työ- ja elinkeinoministeriö, Finvera, Finpro, Patentti- ja rekisterihallitus, Suomen Teollisuussijoitus, Tekes, ELY-keskukset ja TE-toimistot sekä Verohallinto. Lisäksi verkostossa ovat mukana seudulliset yrityspalvelut eri puolilla maata. Vuonna 2017 mukana verkostossa on 60 valtakunnallista organisaatiota ja 560 seudullista organisaatiota. Yritys-Suomi-verkkopalvelusta⁸⁹ yritykset ja yrityksen perustajat saavat yleisneuvontaa TE-palveluista sekä muiden toimijoiden yrityspalveluista. Lisäksi verkkopalvelu tarjoaa mm. ajantasaista tietoa yrittäjyydestä ja yrityksen toiminnasta sekä yrityspalveluista ja työkaluista. Verkkosivuilta on saatavilla eri viranomaisten lomakkeita ja lupahakemuksia, tietoa maksuttomista ja maksullisista asiantuntijapalveluista, rahoituspalveluista, koulutuspalveluista ja henkilöstön hankintapalveluista. Sivustoilla on myös yritystoimintaa koskevia ohjeita, testejä suunnitteluun ja kehittämiseen liittyviä ohjeita ja linkkejä työnantajille suunnattuihin palveluihin kuten cv-nettiin, asiantuntijahaku yksityisiin asiantuntijoihin. Sivustolle voidaan tunnistautua pankkitunnuksilla, varmennekortilla, mobiilivarmenteella tai kansalaisvarmenteella. Kansalaisvarmenne on sähköinen henkilöllisyys, joka sisältää mm. etunimen, sukunimen ja sähköisen asiointitunnuksen. Sivustolla voi käyttää sähköistä valtuutusta, jonka perusteella sähköistä asiointia voi tehdä rajatussa asiassa toisen henkilön tai yrityksen puolesta. Yritys-Suomi.fi-sivusto tulee olemaan jatkossa osa Suomi.fi-verkkosivustoa.⁹⁰

Yritys-Suomi-puhelinpalvelua on mahdollista saada suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Puhelinpalvelusta saa myös chat-palvelua. Palvelun käyttäjät voivat myös kysyä neuvoa Oma Yritys-Suomi -sivuston kautta julkisilta yrityspalveluneuvojilta. Palvelussa on tietoa kaikista niistä julkista yritysneuvontaa antavista henkilöistä, jotka ovat saavutettavissa digitaalisesti OYS-palvelun kautta. Myös ELY-keskuksilla on yritysten kehittämispalveluita (analysointi-, konsultointi- ja koulutuspalveluita)⁹¹.

Taulukko 14. Yritys-Suomi -palveluiden asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016.

Asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016	Kontaktien määrä
Asioinnit verkossa	
- verkkosivulla kävijät	1 300 000
- chat	2 000
- sähköisellä lomakkeella tehty palvelupyyntö	1 700
Puhelinasiointit	21 000

Yrityssuomi.fi-palvelussa käy vuosittain yli miljoona kävijää ja puhelinpalvelua käyttää noin 20 000 henkilöä. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palveluiden käyttöä pyritään helpottamaan selkosisällön tarjoamisella ja sisällön kuuntelemismahdollisuudella.⁹²

⁸⁹ <https://yrityssuomi.fi/fi>

⁹⁰ <http://tem.fi/yritys-suomi1>

⁹¹ <https://www.ely-keskus.fi/web/yritystenkehittamispalvelut#.WTT0ntxlOpo>

⁹² <https://yrityssuomi.fi/fi/selkosisalto>

Yrityksille suunnattujen palveluiden löytymiseen yhdestä osoitteesta on panostettu eri muodoissa kaikissa vertailumaissa. Toteutuksessa maiden välillä on jonkin verran eroja, mutta tavoitteet on asetettu samansuuntaisesti: pidemmällä aikavälillä palvelut pyritään tarjoamaan yhdestä osoitteesta, yhdellä tunnistautumisella ja niin, että tarvittavat tiedot tallennetaan palveluun vain vain kerran. Vertailumaista koottua aineistoa käsitellään luvussa 3.3.3.

4.1.4 Kirjastopalvelut

Suomessa kirjastot ovat pääosin kuntien lakisääteisenä vastuuna toteutettavaa toimintaa. Kirjastolain mukaisten yleisten kirjastojen lisäksi on olemassa ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen ylläpitämiä kirjastoja. Tässä tarkastelussa keskitytään kuntien ylläpitämiin yleiskirjastoihin. Yleiskirjastojen tulee olla lain mukaan kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa olevaa lähipalvelua, jolla on riittävät aukioloajat. Kirjastoissa on lainattavana kirjoja, lehtiä, musiikkia ja e-aineistoa. Kirjastoissa järjestetään näyttelyitä, tapahtumia ja käyttäjäkoulutusta. Kirjastoissa on verkko-opastusta tavalla, jossa vastaukset tulevat julkiseksi. Kysy kirjastonhoitajalta -palvelu on kirjastojen yhteinen verkkotietopalvelu, jossa vastauksia asiakkaiden kysymyksiin antaa 51 kunnankirjastoa sekä 21 muuta kirjastoa ja tietopalvelua. Kirjastoissa annetaan myös media- ja pelikasvatusta.

Vuonna 2016 Suomessa oli toiminnassa 284 pääkirjastoa, 436 sivukirjastoa, 24 laituskirjastoa ja 137 kirjastoautoa. Kirjastojen määrä on vähentynyt selvästi, sillä vielä vuonna 1980 yleisiä pää- ja sivukirjastoja oli yhteensä yli 1600. Kirjastot olivat vuonna 2016 auki noin 1 300 000 tuntia niin, että henkilökunta on paikalla ja noin 230 000 tuntia omatoimikirjastoina ilman henkilökunnan läsnäoloa. Kirjastoilla oli vuonna 2016 noin 2 miljoonaa lainaajaa. Kirjastoissa sekä lainaajien määrä että fyysisten käyntien määrä on vähentynyt, sillä vuonna 2006 käyntejä oli noin 60 miljoonaa. Myös verkkokäyntien määrä on vähentynyt hieman, sillä niitä tehtiin vuonna 2006 vielä noin 53 miljoonaa.⁹³

Taulukko 15. Kirjastojen asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016.

Asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016	Kontaktien määrä
Asiointit verkossa	42 miljoonaa
Käyntiasiointit	49 miljoonaa

Varsinaisten kirjastojen lisäksi Celia palveli noin 6000 asiakasta. Celia tuottaa ja välittää kirjallisuutta niille, joille tavallisen kirjan lukeminen on sairauden tai vamman tai vastaavan syyn vuoksi vaikeaa. Celian kautta on saatavilla äänikirjoja, pistekirjoja ja selkokielisiä kirjoja sekä apuvälineiden avulla luettavia e-kirjoja.

Kirjastot kokoavat palautetta toiminnasta asiointin aikana. Esimerkiksi Helsingin kaupunginkirjasto seuraa mm. Kysy.fi-palvelun, chat-palvelun ja muiden kanavien käyttöä. Asiakkaita tuetaan digitaalisten ja muiden palveluiden käytössä mm. opastustoiminnan avulla sekä chat-palvelulla. Lisäksi yleisten kirjastojen neuvosto tekee tietotekniikan ja digipalvelujen neuvontaa koskevia kyselyitä. Vuoden 2015 kyselyn perusteella asiakasopastusta ja neuvontaa annetaan ryhmille ja henkilökohtaisesti eri ikäryhmille sekä maahanmuuttajille. Kyselyn mukaan 45 prosentissa kirjastoista opastusta antavat henkilökunnan lisäksi myös muut opastajat, kuten Kelan edustajat. Ulkopuoliset tahot antavat kirjastoissa opastusta myös erilaisina teemapäivinä, kuten Senior-Surf-tapahtuman yhteydessä.

Eri kieliryhmiä ja vieraskielisestä kirjallisuudesta kiinnostuneita palvelevat monikielinen kirjasto, joka sijaitsee Helsingissä ja venäjänkielinen kirjasto Espoossa. Monissa muissakin kirjastoissa

⁹³ <http://www.kirjastot.fi/>

on pienempiä kokoelmia eri kielillä. Helsingin monikielisen kirjaston kokoelmassa on teoksia yli 80 kielellä lapsille, nuorille ja aikuisille. Sieltä toimitetaan aineistoa muualla Suomessa oleviin kirjastoihin. Lisäksi Kuurojen liitto ylläpitää viittomakielistä kirjastoa.

Suomessa on laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston julkisten elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusdirektiivin mukaisesti vuonna 2016 Yleisten kirjastojen saavutettavuussuositus, jossa määritellään mm. tiloihin, viestintään, visuaalisuuteen, pedagogiseen toimintaan ja asiakaskohtaamiseen liittyviä ohjeita. Saavutettavuussuosituksen mukaan kirjastojen tulee huomioida eri aistit ja tavat kommunikoida, ja tuoda eri kielten ja kommunikatiokeinojen osaaminen esille.⁹⁴ Kirjastot.fi-verkkosivustolla on tietoa kirjastojen saavutettavuudesta ja erityistä tukea tarvitseville ryhmille tarkoitettua aineistoa kuten selkokielistä materiaalia ja viittomakielistä aineistoa välitettäväksi kirjastojen omille sivuille⁹⁵.

Kirjastojen käytetään digitaalisen osaamisen kehittämisen yhteistyökumppanina muissa Pohjoismaissa melko laajasti. Kansalaisten digitaalisia taitoja on kehitetty niissä kirjaston oman koulutuksen lisäksi yhteistyössä muiden palveluntarjoajien kanssa. Tällaisia ovat olleet mm. viranomaiset ja yksityisen sektorin toimijat, kuten pankit. Monet asiakkaat pitävät kirjastoja neutraalimpina ja luotettavampina kuin esimerkiksi pankkeja. Lisäksi niihin on yleensä helppo löytää. Erityisesti Pohjoismaissa tehtyjä ratkaisuja on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.4. Alan-komaissa ja Virossa kirjastojen rooli on ollut huomattavasti Pohjoismaita pienempi.

4.1.5 Kelan sosiaaliturvaan liittyvät palvelut

Suomesta sosiaaliturvan palveluista tarkastellaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) palveluita pois lukien eläkeläisten ja opiskelijoiden erityispalvelut. Kelan strategiana⁹⁶ on tarjota asiakkaille oikea-aikaisesti ja kanavasta riippumatta ratkaisuja heitä koskeviin asioihin ja ottaa asiakkaat kiinteästi mukaan palveluiden kehitysprosessiin. Samalla Kelan tavoitteena on kehittää digitalisaatiota, automaatiota ja robotiikkaa. Kela toimeenpanee strategiaa kehittämisohjelmien kautta, joista esimerkiksi Erinomainen asiakaskokemus -ohjelmassa kehitetään toimintaa ja palveluita eri asiakasryhmien tarpeisiin parantamalla palvelujen saatavuutta mm. digitalisaation avulla. Tiedosta palvelua -ohjelmassa asiakkaille ja kumppaneille puolestaan tarjotaan digitaalisia sosiaali- ja terveystietopalveluja.

Kela tarjoaa kansalaisille palveluja fyysisissä palvelupisteissä, puhelimitse, verkossa sekä paperilomakkeiden ja postin välityksellä. Kelalla on 182 toimistoa, joiden lisäksi palvelua annetaan 139 yhteispalvelupisteessä ja viidessä asiointipisteessä. Asiakkaat voivat asioida missä tahansa Kelan palvelupisteessä, joissa he voivat saada Kelan etuuksiin liittyvää henkilökohontaista neuvontaa ja ohjausta, jättää hakemuksia tai asioida asiakaspääätteellä. Puhelimitse asiakkaat saavat palvelua elämäntilannekohtaisten palvelunumeroiden kautta (mm. kuntoutus- sekä maasta- ja maahanmuuttopalvelut). Kelan puhelinpalvelussa on käytössä takaisinsoittopalvelu. Lisäksi asiakkaat voivat hoitaa Kelassa asioitaan ajanvarauksella toimistoissa tai puhelinanajanvarauksina. Asiakkaat voivat myös hoitaa asioitaan itse verkossa kirjautumalla Kelan asiointipalveluun henkilökohtaisilla verkkopankkitunnuksilla, sirullisella henkilökortilla tai matkapuhelimen mobiilivarmenteella. Edellä mainittujen palvelujen lisäksi Kelalla on käytössä etäpalveluja, kuten chat- ja videoneuvottelupalveluja asiakkaille, jotka eivät voi käydä palvelupisteessä tai joille ei ole saatavilla omankielistä asiointipalvelua tai tulkkia paikalla. Uusimpana palvelumuotona Kelassa on käynnissä kokeilu, jossa tekoälyä hyödynnetään asiakkaiden neuvonnassa Kelan verkkopalvelussa.

⁹⁴ http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3215

⁹⁵ <http://www.kirjastot.fi/tunnus>

⁹⁶ Kelan strategia 2017–2020. Kelan strategiana Elämässä mukana – muutoksissa tukena. Kela, Helsinki. http://www.kela.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/mHBZ5fHNR04S/content/strategia-2017-2020

Verkkoasiointien määrä Kelassa on noussut tasaisesti viime vuosina. Vuonna 2011 tunnistettuja verkkoasiointeja tehtiin yhteensä 8 miljoonaa, kun 2016 asiointeja tehtiin jo 24,9 miljoonaa. Henkilöasiakkaiden asiointipalvelussa vuonna 2011 oli 6,9 miljoonaa kävijää, vuonna 2016 kävijöitä oli 14,4 miljoonaa. Samoin asioinnit Omakanta-palvelun kautta ovat yleistyneet vuoden 2013 1,3 miljoonasta 9,3 miljoonaan kontaktiin vuonna 2016. Sähköisten hakemusten osuus kaikista Kelaan saapuneista 13,2 miljoonasta hakemuksesta vuonna 2016 oli noin 63 %. Vuonna 2016 Kelaan saapui henkilöasiakkailta 8,3 miljoonaa hakemusta ja asiakirjaa, ja Kelasta lähetettiin 12,8 miljoonaa kirjettä. Tunnistamattomia käyntejä Kelan verkkosivuilla (kela.fi) rekisteröitiin vuonna 2016 lähes 30 miljoonaa. Asioinnit palvelupisteissä ja puhelinpalvelussa ovat vähentyneet viime vuosina verkkoasiointien lisääntyessä ennen vuotta 2017, jolloin perustoimeentulotuen siirto Kelaan on vaikuttanut merkittävästi asiointien lisääntymiseen.

Taulukko 15. Kelan palveluiden asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016 (mukaan lukien muut erityisyksiköt).

Asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016	Kontaktien määrä
Asioinnit (tunnistetut) verkossa, joista	24,9 miljoonaa
henkilöasiakkaiden asiointipalvelu	14,4 miljoonaa
Puhelinasioinnit	1,65 miljoonaa
Omakanta-palvelu	9,3 miljoonaa
Toimistoasioinnit	
- Kelan toimipaikoissa	1,96 miljoonaa
- Yhteispalvelupisteissä	0,7 miljoonaa

Asiakkaita ohjataan asiakkaalle sopivaan palvelukanavaan asiointikyvykkyyden mukaan. Digitaalisilla palveluilla voidaan varmistaa palveluiden tasavertainen saatavuus. Digitaalisten palvelujen käyttöä tuetaan mm. lisäämällä automaatiota, kirjallisin ohjein, videoin ja henkilökohtaisella palveluopastuksella sekä tekemällä yhteistyötä järjestöjen tms. vapaaehtoisten digiopastajien kanssa. Esimerkiksi viittomakielisille asiakkaille Kela tarjoaa mahdollisuuden etäpalveluun ja etätulkkaukseen, ja he voivat tilata Kelan kautta esimerkiksi tulkin kuvayhteyden avulla. Viittomakielisille on tuotettu esittelyvideoita tulkkauksen etäpalvelusta. Venäjänkieliset asiakkaat voivat jättää soittopyynnön vastaajaan ja saada palvelua venäjäksi kahden työpäivän kuluessa. Venäjänkieliset voivat saada äidinkiellään myös etäpalvelua. Kuvayhteyden avulla omankielistä palvelua voivat saada myös mm. kurdin- ja saamenkieliset asiakkaat.

Asiakkaat voivat antaa palautetta ja kehitysehdotuksia Kelalle verkkosivujen kautta, suullisesti asiakaspalvelussa tai paperilomakkeella palvelupisteissä. Vuonna 2016 Kela sai keskimäärin noin 1 600 asiakaspalautetta kuukaudessa. Kela myös toteuttaa säännöllisesti asiakaskyselyjä ja tutkimuksia, joiden avulla selvitetään mm. asiakkaiden tyytyväisyyttä ja palvelukokemusta. Edellisten lisäksi Kelan asiakkaita osallistetaan esimerkiksi järjestämällä asiakasraateja ja muita vastaavia keskustelutilaisuuksia, joihin asiakkaat voivat osallistua vaikuttaakseen palvelujen kehittämiseen.

Sosiaaliturvaan liittyvät palvelut on järjestetty vertailumaissa hieman eri tavoin. Erot eivät kuitenkaan ole suuria, eikä useimmissa tarjotuista palveluista ole merkittäviä eroja Suomessa käytössä oleviin palveluihin. Monissa tapauksissa palvelut on tarjottu Suomessa paremmin kuin vertailumaissa. Huomiota kannattaa kuitenkin kiinnittää joidenkin palveluiden helppokäytöisyyden lisäämiseen tehtyihin ratkaisuihin. Mahdollisuus palveluiden käyttöön monikanavaisesti on hyvä ratkaisu, ja palvelun monipuoliset asiakasta opastavat ja tiedottavat ominaisuudet (puhe, selkokieli, visualisaatiot ym.) ovat pohtimisen arvoisia kehittämiskohteita. Vertailumaissa toteutettuja ratkaisuja on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.5.

4.1.6 Palvelunäkymät ja alustat sekä tunnistautuminen

Suomi.fi on kansallinen palvelunäkymäsivusto, jota uusitaan parhaillaan. Jatkossa palvelu yrityksille suunnatun ja kansalaisille viranomaisten palvelut kokoavat osiot.⁹⁷ Palveluportaalien kautta kansalaisille tarjotaan tietoa viranomaispalveluista koskien parisuhdetta ja perhettä, sosiaalista turvaa kuten asumispalveluita, vammaisten ja ikääntyneiden palveluita, toimeentulon tukemista, edunvalvontaa, sosiaalipalvelujen neuvontaa ja vapaaehtoistoimintaa, terveyttä ja sairaanhoitoa, opetusta ja koulutusta, työelämää ja työttömyyttä, asumista ja rakentamista, oikeuksia ja velvollisuuksia, talouden hoitamista, maahan- ja maastamuuttoa, kulttuuria ja vapaa-aikaa, ympäristöä sekä liikennettä ja matkustamista. Sivustolta kansalainen voi tarkastaa, mitä tietoja hänestä on eri viranomaisten rekistereissä. Sivusto mahdollistaa myös asiointin toisen henkilön puolesta. Sivustolla on lomakkeita ja pääsy asiointipalveluun. Kansalaisen asiointitilin käyttöönottamalla voi saada itseä koskevat viranomaispäätökset sähköisesti. Jatkossa kansalaiset voivat hoitaa Suomi.fi-viestien avulla viestinnän julkishallinnon organisaatioiden kanssa sähköisesti kirjautumalla verkkopalveluun pankkitunnuksilla, henkilökortilla tai mobiilivarmen- teella.

Suomi.fi-portaalien kävijöiden määrä on noussut selvästi viime vuosina. Vuonna 2007 sivustolla oli noin 130 000 kävijää kuukaudessa, kun vuonna 2013 sivustolle tehtiin jo noin 2 722 000 käyntiä ja palveluissa oli 2 121 yksilöityä käyttäjää. Nykyisen Suomi.fi:n kävijämäärä on noin 400 000 käyntiä kuukaudessa ja palvelulla on noin 300 000 yksittäistä kävijää kuukaudessa. Uudistetun Suomi.fi-verkkopalvelun beta-versiossa on toistaiseksi vuonna 2017 vain noin 8000 eri kävijää kuukaudessa.

Kansalaisen asiointitilin (tuleva Suomi.fi-viestit) palveluun liittyneitä organisaatioita on noin 150 ja siihen liitettyjä palveluja noin 200. Asiointitiliin tehdään käyntejä noin 50 000 kuukaudessa ja viranomaisten sähköisesti lähettämien viestien määrä vaihtelee kuukausittain 60 000–80 000 välillä.

Taulukko 16. Suomi.fi -palveluiden asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016.

Asiakaskontaktien tärkeimmät muodot 2016	Kontaktien määrä
Asiointit verkossa	4,2 miljoonaa
- yksilöityjä käyttäjiä	3,2 miljoonaa
Kansalaisten asiointitilin käyttäjät	450 000

Suomi.fi-tunnistus on tunnistus, joka tulee käyttöön kaikissa vahvaa tunnistamista edellyttävissä julkishallinnon asiointipalveluissa, kuten TE-palveluissa ja Kelan palveluissa. Kansalaiset voivat siirtyä Suomi.fi-tunnistuksen avulla julkishallinnon palveluiden välillä kertakirjautumisella. Suomi.fi-tunnistuksessa voidaan tunnistaa nykyisin Suomen kansalaiset ja jatkossa myöhemmin myös muiden EU-maiden kansalaiset. Lisäksi palveluun tullaan lisäämään myös muita kuin vahvoja tunnistusmenetelmiä. Sähköisten asiointipalveluiden sähköinen allekirjoitus voidaan tehdä verkkopankkitunnusten, mobiilivarmenteen tai varmennekortin avulla. Tunnistuspalveluissa käytettiin yli 90 prosentissa käynneistä verkkopankkia, kertakäyttöistä Katso-tunnistetta 4 prosentissa, mobiilivarmennetta 3 prosentissa ja henkilökorttia 1 prosentissa käynneistä (2016). Suomi.fi-tunnistuksilla tehtiin esimerkiksi joulukuussa 2016 noin 2,4 miljoonaa tapahtumaa ja kesäkuussa 2017 noin 5 miljoonaa tapahtumaa. Tunnistautumisessa on lisäantynyt kiinteäsalasanaisten Katso-tunnisteen ja mobiilivarmenteen käyttö.

⁹⁷ <https://beta.suomi.fi/kansalaiselle/>

Sähköisten palveluiden lisäksi Suomi.fi-sivustolla on linkki erilliseen Kansalaisneuvonta-palveluun⁹⁸, joka auttaa kansalaisia ohjaamalla heitä oikeaan palveluun, neuvoo sähköisessä asiointissa ja vastaa yleisluontoisiin kysymyksiin julkisista palveluista. Kansalaisneuvontaan voi olla yhteydessä puhelimitse, tekstiviesteillä, sähköpostitse ja chatin avulla sekä sähköisen lomakkeen, Suomi.fi:n palautelomakkeen tai etäyhteyden kautta.

Palvelunäkymien kehittämisessä ja viranomaisten yhteisten palveluiden suunnittelussa maat ovat edenneet eri tahtia ja eri sisällöin. Tanska ja Viro ovat kehittäneet yhteisiä laajasisältöisiä palvelunäkymiään muita maita pidemmälle. Joissakin muissa maissa kehittämistyö on painotunut ensisijaisesti yrityksille suunnattujen palveluiden kehittämiseen. Palveluihin tunnistautuminen tapahtuu eri maissa eri tavoin. Yleisimmin käytettyjä tapoja ovat palvelut, jotka perustuvat pankkien palveluihin, muihin yksityisen sektorin palveluihin sekä sähköisiin henkilökortteihin ja mobiilivarmenteisiin. Näitä vertailumaiden toimintamalleja on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.6.

4.2 Kansalaiset julkisten palveluiden käyttäjinä

Suomessa internetin käyttäjien määrä on noussut viime vuosiin asti. Vuonna 2005 käyttäjiä oli 74 sataa asukasta kohden ja vuonna 2015 jo 93 sataa asukasta kohden. Internetin käyttäjien määrä on pysynyt suunnilleen samalla tasolla vuodesta 2013 lähtien. Vuosina 2005–2015 laajakaistan käyttäjien osuus on kasvanut 23 prosentista 31 prosenttiin asukkaista. Matkapuhelinliittymien määrä on puolestaan jo laskenut huippuvuosista 2010–2012.

Internetin käyttö vaihtelee ikäryhmittäin selvästi. Nuorista aikuisista (16–34 v.) kaikki ovat käyttäneet internetiä viimeisten 3 kk aikana. Yli 65-vuotiaista kaksi kolmasosaa ja yli 75-vuotiaista hieman alle kolmannes on käyttänyt internetiä edellisten kolmen kuukauden aikana. (Suomen virallinen tilasto 2017)

Tietokoneiden omistamiseen ja edelleen internetin käyttöön vaikuttaa iän lisäksi myös kansalaisten tulotaso. Kansalaisista, joiden nettokuukausitulot ovat alle 2100 euroa, vain noin 70 prosentilla on kotonaan tietokone. Vastaavasti lähes kaikilla yli 3100 euroa kuukaudessa ansaitsevilla on kotonaan käytössä tietokone. Pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa asuvista miltei kaikilla on käytössään tietokone, kun maaseutumaisissa kunnissa asuvien osalta tämä osuus on noin 85 prosentilla. Maaseutumaisissa kunnissa tulotaso ja ikärakenne selittävät huomattavan osan erosta.

Taulukko 17. Internetiä viimeksi kuluneiden kolmen kuukauden aikana käyttäneet 2015.

Ikä	prosenttiosuus ikäluokasta
16–24	100
25–34	100
35–44	99
45–54	97
55–64	90
65–74	69
75–89	31

⁹⁸ <http://www.kansalaisneuvonta.fi/fi-FI>

Antikainen ym. (2017) toteaa, että kaikilla kansalaisilla ei ole yhtäläisiä valmiuksia tarttua digitalisaation mahdollisuuksiin. Internetin käyttöä ja sähköistä asiointia vaikeuttavat laitteiden ja ohjelmistojen hankkimisen vaikeus, apuvälineiden käytön ongelmat, kallis hinta ja vaikean kielien käyttö digitaalisissa palveluissa. Ongelmia aiheuttaa sekin, ettei helppokäyttöisiä videopuheluita ole valtakunnallisesti saatavilla eivätkä ne ole käytettävissä yhtä laajasti kuin puhelut ja tekstiviestit. (Kohti esteetöntä tietoyhteiskuntaa 2011) Digitalisaatio on tuottanut haasteita etenkin sosioekonomiselta asemaltaan heikompiaisille, ulkomaalaisille, ikääntyneille, vammaisille ja maksuhäiriöisille. Näille ryhmille internetin käyttö on keskimääräistä useammin hankalaa arjen asioinnissa. Ongelmallista palveluiden käytössä on myös se, että tietokoneen ja internetin hankinta- ja käyttökulut ovat suuret ja verkon tunnistautumispalveluita voi olla vaikea saada. (Viinamäki, Selkälä & Suikkanen 2016). Tunnistautumispalveluiden saatavuutta edistää osaltaan vuoden 2017 alusta voimaan tullut maksupalvelulain muutos, jonka vaikutuksesta kaikilla kuluttajilla on oikeus verkkopankkitunnusten saamiseen ja sen myötä digitaalisten palveluiden parempaan saatavuuteen.

Vaikka nuoret käyttävät internetiä ja tietotekniikkaa ikääntyneempiä yleisemmin, tuoreissa tutkimuksissa on kyseenalaistettu ns. diginatiiviuutta. Tutkimusten mukaan nuoret eivät ole automaattisesti osaavia tiedon etsijöitä ja teknisiä taitureita, vaan heidän osaamisensa voi olla rajattua. (Rahja 2013, Kupiainen 2013) Digisti Fiksu -hanketta varten haastatellut noin 100 nuorta olivat varsin tyytyväisiä valtion ja kunnan sähköiseen palvelutarjontaan, joita he käyttivät mielellään ja toivovat niiden kehittämistä. Ainoastaan kaksi haastatelluista vastaajista totesi, etteivät he halunneet käyttää sähköisiä palveluita tai pitivät niitä epäluotettavina. Julkishallinnon sähköisten palveluiden käyttöön vaikuttaa myös nuoren ikä.

Haastattelujen mukaan suurin osa nuorista toivoo saavansa hoitaa asioitaan myös kasvokkain tapahtuvien palveluiden avulla. Erityisen tärkeänä pidetään sitä, että kasvokkain voidaan hoitaa terveystietopalveluita, Kelan palveluita ja verotukseen liittyvää asiointia. Kelan palveluita halutaan käyttää kasvokkain erityisesti siksi, ettei Kelan sähköisiä asiointipalveluita pidetä toimivina. Nuorten on ollut vaikea löytää tietoa sivustolta. Sähköisessä asioinnissa pelätään myös väärinymmärryksiä ja lakiosaamisen puutteita. (Marjanen 2016).

Ikääntyminen on yksilöllistä, mutta parantuneesta terveydestä huolimatta ikääntymiseen liittyy varsinkin myöhäisemmällä iällä toimintakykyyn liittyviä rajoituksia. Ikäihmisistä tehdyn tutkimuksen mukaan ikääntyneet ovat kiinnostuneita tietotekniikasta ja tietoteknisestä koulutuksesta. Monet ikäihmiset pelkäävät kuitenkin jäämistä tietoyhteiskunnan ulkopuolelle. Ikääntyneet suosivat asioinnissa paperiasiointia, sillä he pitävät sitä luotettavampana kuin digitaalisia palveluita. Ikääntyneistä osa pelkää tietokoneiden käyttöä ja ottaa tietokoneilla tekemänsä virheet nuorempia raskaammin. Ikääntyneet tietotekniikan käyttäjät eivät tyypillisesti ole valmiita käyttämään tuttuja laitteita uusilla tavoilla. He kaipaavat henkilökohtaista palvelua sekä selkeää ja ajantasaista koulutusta ja ohjeistusta digitaalisten palvelujen käytössä. (Kosonen 2017, Tuorila 2004, Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi 2017, 39–41). Vallin Ikäteknologiakeskus on toteuttanut noin 900 henkilön vastaukset sisältävän selvityksen ikäihmisten tietotekniikan käytöstä. Selvitykseen oli mahdollista vastata verkon kautta tai paperilomakkeella, kuten vastaajista yli puolet toimikin. Ikäihmisistä 44 % ei ollut hoitanut asioitaan verkossa ja 31 % kertoi omaisen asioineen puolestaan. Selvityksen mukaan 65–74 -vuotiaista 74 % käyttää internetiä, mutta 75–89 vuotiaista vain 31 %. Lähes puolet paperilomakkeella vastanneista ei ollut asioinut verkossa millään tavalla.

Ikäihmisten tietotekniikan käyttöön vaikuttaa osaltaan pienituloisuus, sillä yli 65-vuotiaista ikäihmisistä on 13 % pienituloisia. Ikäihmisten enemmistö (yli 80 %) toivoo saavansa opastusta verkkoasiointiin kotonaan, 36 % vertaisopastajien opastuspisteessä, 22 % kirjastossa ja 14 % yhteispalvelupisteessä. Ikäihmisistä neljännes ja paperilomakkeella vastanneista yli 40 % ei ole koskaan tunnistaunut sähköisesti. Ikäihmisistä on tunnistaunut 72 % pankkitunnisteella, 54 % käyttäjätunnuksella ja salasalla ja 10 % mobiilivarmenteella. Selvityksessä suositeltiin

ikäihmisten digitalisaatioon mukaan saamiseksi helppokäyttöisiä ja toimintavarmoja palveluja, riittävää tukea ja neuvontaa ikäihmisille, mahdollisuuden turvaamista kasvokkaiseen asiointiin sekä maksuttomia tai kohtuuhintaisia palveluita. (Ikäihmiset ja sähköinen asiointi 2017)

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2014 tekemän selvityksen mukaan näkövammaisilla ja sokeilla, kuulovammaisilla ja kuuroilla, kehitysvammaisilla sekä ikäihmisillä on asiointi- ja tiedonhakupalveluissa teknisiä, taloudellisia ja sosiaalisia verkkopalveluiden käyttöön liittyviä esteitä. Ongelmatilanteita on aiheuttanut näkö- ja kuulovammaisille tarkoitettujen ääni- ja tekstipalveluiden puuttuminen taloudellisista syistä. (Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi, 2017, 48–51)

Digitaalinen arki -projektia⁹⁹ varten tehdyn selvityksen mukaan vammaiset ja pitkäaikaissairaat henkilöt käyttävät internetiä ja sähköisiä palveluja harvemmin kuin muut kansalaiset. Digitaalisen ulkopuolelle jääminen on yhteydessä vammaisuuden lisäksi korkeaan ikään, matalamman koulutustasoon, työelämän ulkopuolella olemiseen sekä huonoon terveydentilaan tai sairauteen. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että osa vammaisista henkilöistä tarvitsee apuvälineitä digiympäristössä liikkumiseen. Vammaisten digipalvelujen käyttöä vaikeuttavat myös niukat taloudelliset resurssit sekä opastuksen ja tuen puute. Tuoretta selvitystä varten haastatellut vammaiset ovat käyttäneet sähköistä asiointia muita harvemmin viranomaisten ja terveystieteiden palveluissa asiointiin, mutta pitävät palvelua silti hyvänä. Selvityksen mukaan mielenterveyskuntoutujat arvostavat sähköistä asiointia, joka koetaan jopa helpommaksi kuin muu sosiaalista kanssakäymistä edellyttävä asiointi. Selvityksen mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin kuuluvat asiakkaat toivovat sähköisen asiointin tueksi help deskejä ja chatejä (videopuhelulla) sekä esitetyttä lomakkeita. (Valjakka 2017)

Digisti Fiksu -hankkeessa selvitettiin kuinka digitalisaatio on läsnä maahanmuuttajien arjessa. Yli sadalle maahanmuuttajalle tehtyjen haastatteluiden mukaan noin 80 % maahanmuuttajista oli käyttänyt valtion sähköisiä palveluita, kuten verotoimiston ja Kelan palvelua, noin 65 % kunnan sosiaali- ja terveystieteiden palveluita ja noin 30 % kunnan vapaa-ajan ja harrastustoiminnan palveluita kuten kirjastoja. Vähän yli puolet maahanmuuttajista halusi palveluita myös henkilökohtaisesti ja kasvokkain erityisesti palveluissa, jotka ovat vaikeasti ymmärrettävissä tai hyvin henkilökohtaisia. Englanninkielisen palvelutarjonnan lisäämistä ja suomenkielisten palveluiden parempia käännöksiä toivottiin. Maahanmuuttajat ovat kuitenkin yleisesti tyytyväisiä sähköisiin palveluihin. Vaikeuksia digitaalisten palveluiden käytössä on erityisesti vain vähän aikaa Suomessa asuneilla, ja nuorille ongelmia aiheuttaa nettipankkitunnusten puuttuminen. Vaikka kansalaisvarmenteella on pyritty vastaamaan haasteeseen, sen olemassaoloa ja käyttöä ei vielä tunneta kovin laajasti. Digitaalisten palveluiden oppimisen tueksi toivottiin henkilöä, joka voisi auttaa sähköisten palveluiden käytössä. Etenkin maassa oleskelun alkuvaiheessa maahanmuuttajien sosiaaliset verkostot ovat pienet, eikä tällaisia opastavia henkilöitä tunneta. (Räty 2017)

Kuurojen liitto on käynnistänyt selvityksen, jossa kartoitetaan viittomakielisten digitaalisten palveluiden käyttöä. Huonokuuloisille tärkeitä ovat erilaiset ääntä siirtävät ja vahvistavat tekniset ratkaisut. Tarvetta on myös ääntä selkiyttävillä sekä kosketukseen tai valoon pohjautuvien ratkaisujen käyttöä julkisissa tiloissa. Myös viittomakielisiä sisältöjä, selkokieltä ja suoria viittomakielisiä yhteyksiä tulisi lisätä julkishallinnossa. Lisäksi tarvetta on tiedon saavutettavuuden parantamiselle samanaikaisesti eri viestintäkanavien kautta sekä äänilaitteilla että näyttölaitteilla, jotka siirtävät, vahvistavat ja selkeyttävät ääntä. Julkisissa palveluissa viittomakielisille ovat hankalia takaisinsoittopalvelut ilman tekstiviestinnän mahdollisuutta sekä etätulkkauksen palvelun

⁹⁹ Aspa on käynnistänyt Digitaalinen arki -selvitysohjelman, jossa selvitetään vammaisten ihmisten ja mielenterveyskuntoutujien tietotekniikan ja digipalvelujen käyttöä. Tavoitteena on selvittää laitteiden ja palvelujen esteettömyys ja helppokäyttöisyyttä, sisältöjen saavutettavuutta ja apuvälineiden saatavuutta.

joustamattomuus. (Kohti esteetöntä tietoyhteiskuntaa 2011, Valjakka 2017)

Sokeilla ongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa PDF- ja PowerPoint-materiaalit ja erilaisten tietokantojen käyttö ruudunlukuohjelmien käyttöön liittyvien haasteiden vuoksi. Näkövammaisten digitaalisten palveluiden käyttöä voidaan edistää suurennusohjelmilla, jotka suurentavat näytöllä olevan aineiston ja voivat sisältää myös puhetuen sekä näkymän muokkauksen osasuurennoksella. Apuna ovat myös ruudunlukuohjelmat, jotka tulkitsevat tietokoneen näytöllä olevan tekstin ja välittävät sen puhesyntetisaattorille tai pistenäytölle. Heikkonäköisten digitaalisten palveluiden käyttöä voidaan helpottaa teksti- ja hiirikohdistimen korostuksella ja väri vaihtoehtoilla sekä näytön väreillä. Puhesyntetisaattori muuttaa tietokoneen näytöllä olevan tekstin puheeksi. Pistenäytöt ovat tietokoneeseen liitettävä lisälaitte, jonka näyttöriviltä voi lukea pistekirjoituksena tietokoneen kuvaruudun sisältöä. (mm. Valjakka 2017, Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi 2017)

4.3 Erilaiset kansalaisryhmät palveluiden käyttäjinä

4.3.1 Kansalaisten kokemuksia palvelukokonaisuuksista

Selvitystä varten tehdyssä asiakasraadissa korostettiin, kuinka digitalisaatiota pidetään hyvänä ja sitä toivotaan edistettävän. Asiakasraadin mukaan digitalisaatio on auttanut mm. näkövammaisia, joiden ei tarvitse välttämättä asioida kasvokkain turvattomaksi koetuissa vieraisissa ympäristöissä. Aiemmissa selvityksissä myös muut erityistä tukea tarvitsevat kansalaiset, kuten mielenterveyskuntoutujat, ovat kokeneet digitaalisten palveluiden helpottaneen asiointia tilanteissa, joissa käyntiasiointi on koettu hankalaksi.

Asiakasraadissa tulivat esille toisaalta myös aiempien tutkimusten tavoin digitaalisten palveluiden saavutettavuuteen ja etenkin käytettävyyteen liittyvät haasteet. Digitaalisten palveluiden saavutettavuutta vaikeuttaa etenkin nuorten ja maahanmuuttajien osalta tiedon puuttuminen palvelujärjestelmästä ja palveluista. Erityisesti ikääntyvillä ja maahanmuuttajilla ongelmaksi on nähty verkkopankkitunnusten puuttuminen, sillä esimerkiksi ilman oleskelulupaa maahanmuuttajilla ei ole ollut mahdollisuutta niiden saamiseen. Suomessa on päivitetty vuoden 2017 alusta maksupalvelulakia, jonka muutoksen taustalla on vuonna 2016 voimaan tullut EU:n ns. eIDAS-asetus. Muutoksen myötä kaikilla kuluttajilla on oikeus verkkopankkitunnusten saamiseen ja perusmaksutiliin, jolloin pankki ei ole voinut estää verkkopankkitunnusten saamista esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän tai asiakkaaseen liittyvien riskien perusteella. Maahanmuuttajat voivat avata verkkopalveluiden saamiseksi tilin passin, ulkomaalaisen henkilökortin tai muun virallisen henkilöllisyystodistuksen avulla.¹⁰⁰

Digitaalisia palveluita vähän käyttävät ja kasvokkaiseen vuorovaikutukseen tottuneet kansalaiset epäilevät digitaalisten palveluiden luotettavuutta myös oman osaamisvajeensa ja kulttuurierojen vuoksi. Monikanavaisissa palveluissa puhelinpalveluiden käyttöä ovat vaikeuttaneet rajoitetut puhelinsoittoajat, puhelinpalveluiden maksullisuus sekä takaisinsoittopalvelun puuttuminen.

Julkisten digitaalisten palveluiden käytettävyys on asiakasraadin kommenttien perusteella saavutettavuutta suurempi haaste. Käytettävyyttä ovat vaikeuttaneet digitaalisten palveluiden käytön edellyttämät useat tunnuksat. Kansainvälisistä malleista pidettiin hyvänä Tanskan NemID -mallia, jossa kansalaiset voivat kirjautua yhdellä tunnukseella useisiin palveluihin.

¹⁰⁰ <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160123>

Digitaalisissa palveluissa käytettävä suomen kieli on vaikeaselkoiseksi koettua virkakieltä. Kie-liversioita on vähän eikä selkokielellä ole juurikaan materiaalia. Maahanmuuttajien näkökul-masta englanninkielistä sisältöä ei ole riittävästi. Sivustoilla todettiin olevan puutteellisia ja päi-vittämättömiä tietoja (yhteystiedot, puhelinnumerot). Digitaalisissa palveluissa ei ole ohjattuja toimintoja eikä riittävästi lisäohjeita hankalia tilanteita varten. Digitaalisten palveluiden käytet-tävyyttä vaikeuttaa myös se, että ne ovat epäyhtenäisiä ja osittaisia. Lomakkeiden allekirjoitus tai jokin liitteistä saattaa edellyttää paperiversiota, jolloin sähköinen asiointi edellyttää tulos-tinta. Verkkoasiointinnissa saattaa olla myös vaihteita, jotka edellyttävät yhteydenottoa ajanva-raukseen tai muuhun asioita edistävään asiakaspalveluun.

Asiakasraatiin osallistuneilla on ollut hyviä kokemuksia yhteispalvelupisteistä. Niissä on ollut parasta palvelun kasvokkaisuus ja samanaikainen pääsy useiden viranomaisten järjestelmiin. Kiitettävää palautetta annettiin yhden luukun palvelupisteenä toimivalle Ohjaamolle, josta voi saada kasvokkaisen palvelun lisäksi tukea digitaalisten palveluiden käyttöön. Myös Helsingin kaupungin Virka-info, joka on maahanmuuttoviraston, Helsingin maistraatin ja poliisin yhteis-palvelupiste, on koettu hyväksi malliksi erikellisen palvelun, puhelinpallun ja chatin vuoksi. Kelan palvelua kiitetään henkilökohtaisen palvelun saatavuudesta ja palvelupisteissä olevista Skype-palveluista, ja yhtenä hyvänä esimerkkinä kiitettiin Helsingin kaupungin puistovirastoa palautepalvelun selkeydestä, helppoudesta, nopeudesta ja tiedon saamisesta koskien proses-sin etenemistä. Digitaalisissa palveluissa chat ja Twitter on koettu hyviksi niiden tavoitettavuuu-den ja palvelun nopeuden vuoksi. Palveluiden saavutettavuuden kannalta pidetään hyvänä henkilökorttilain muutosta, joka on mahdollistanut henkilökortin saamisen ulkomaalaisille. Se on parantanut julkisten palveluiden saavutettavuutta.

Tapaustutkimuksen kohteena olevista palveluista työvoimapalveluissa on havaittu vaikeuksia sisäisessä tiedonkulussa, sillä eri kanavia lähetty viestit eivät ole aina menneet perille. Työvoi-mapalveluissa tulee esille viranomaisten järjestelmien irrallisuus etenkin toimeentuloon liitty-vissä asioissa. Asiakas joutuu asioimaan toimeentuloon liittyvissä asioissa Kelan, TE-toimiston ja sosiaalitoimiston kanssa, joilla kaikilla on omat järjestelmänsä. Sosiaaliturvaan liittyvissä palveluissa kritiikkiä annetaan sisältöjen virkakielisyydestä ja ohjeiden puuttumisesta. Pienet valintavirheet digitaalisen palvelun käytössä ovat aiheuttaneet toimeentulo-ongelmia, kun hen-kilö ei ole ymmärtänyt vaihtoehtojen sisältöä. Sosiaaliturvaan liittyvissä palveluissa vaikeuksia on taas aiheuttanut puhelinpalluiden huono saavutettavuus, sillä jonotusajat ovat soittoai-koina pitkät.

Maahanmuuttopalveluissa vaikeuksia ovat tuottaneet palvelun painottuminen digitaalisiin pal-veluihin sekä rajatut puhelinsoittoaajat omien asioiden selvittämiseksi. Kirjastopalveluissa digi-taalisten lehtien ja kirjojen lukemista ei ole tehty riittävän helpoksi, sillä palvelun käyttö vaatii useita tunnisteita. Palvelualustoihin ja tunnistautumiseen liittyen Suomi.fi-sivuston uudistusta pidetään hyvänä, sillä aiemmassa versiossa mm. näkövammaisille tarkoitetut palveluväylät ovat olleet katkeilevia, eikä kaikkia tarvittavia tietoja ole löytynyt sivustolta. Sivustolla on myös ollut vähäisesti tietoa viittomakielisille. Alustan käyttöä vaikeuttaa se, että eri viranomaisilla ei ole yhtenäistä verkkopalvelukonseptia, vaan kaikilla on omannäköiset ja eri tavoin käytettävät verkkopalvelut.

Yleisenä ongelmana sähköisissä palveluissa on verkkopalvelutunnisteiden puuttuminen. Kan-salaisvarmenteen sisältävä henkilökortti edellyttää käyttöönoton yhteydessä kortinlukijaohjel-mistoa, jolloin esimerkiksi yleensä puhelimella digitaalisesti asioivien on käytettävä tietoko-netta. Lisäksi kansalaisvarmenteella tehtävä tunnistautuminen ei ole vielä käytössä kaikissa palveluissa.

Asiakasraadissa tuotiin esille myös ryhmäkohtaisia haasteita. Sekä ikäihmisillä että nuorilla on puutteita verkkopalveluiden käytön osaamisessa silloin kun on kyse viranomaisasiointinista eikä

verkkopalveluiden viihdekäytöstä. Verkkopalveluissa käytettävä kieli koetaan vaikeaksi ja asioiden selvittämiseen toivotaan henkilökohtaista palvelua. Ikäihmisten verkkoasiointia vaikeuttaa se, ettei heillä ole verkkopankkitunnuksia tai muita tunnistautumispalveluita. Nuoret käyttävät puolestaan usein älypuhelinta ja sen sovelluksia, joita ei aina voi käyttää viranomaispalveluissa.

Maahanmuuttajilla verkkopalveluiden käyttöä vaikeuttavat kielitaidon puute ja tietojärjestelmistä puuttuvat tiedot. Viittomakielisillä ei ole saatavilla tulkkia automaattisesti viranomaisasiointiin, vaan kansalaisen on tilattava se. Ongelmana on se, että digitaalisesta palveluvalikosta puuttuu usein viittomakieli ja/tai suomenruotsalainen viittomakieli. Näkövammaisilla digitaalisten palveluiden käyttöä vaikeuttavat palveluiden tekniset ja kognitiiviset puutteet. Verkkosivujen tunnistautumisessa käytettävät kuvakkeet ovat näkövammaisille ongelmallisia ja heikkonäköisten palveluiden käyttöä vaikeuttavat vaikeasti hahmotettavat verkkonäkymät. Julkissa tiloissa olevissa tietokoneissa ei ole useinkaan ruudunluku- tai kontrastinmuutosohjelmia.

Muulla tavoin haasteellisessa asemassa olevilla kansalaisilla julkisten palveluiden käyttöä vaikeuttavat verkkopalveluissa käytettävän kielen vaikeus ja henkilökohtaisten palveluiden heikko saatavuus. Kuuluminen useampaan erityisen tuen tarpeen ryhmään, kuten esimerkiksi ole-malla ikääntynyt ja kuuro maahanmuuttaja, vaikeuttaa digitaalisten palveluiden käyttöä entisestään.

Asiantuntijaraadissa tuli esille hyvänä digitalisaatiota edistävänä palveluna yhteinen tunnistautuminen yhden luukun periaatteella. Hyväksi asiakaspalautteen esille saamisen muodoksi nähtiin tiedon keruu paperilomakkeita niiltä, jotka eivät osaa käyttää verkkopalvelua. Hyvä tukipalvelu digitaalisten palveluiden käyttöön on esimerkiksi Kelassa käytössä oleva näyttöruudun jakaminen. Vapaaehtoiset vertaiset ovat niin ikään hyviä opastajia teknisissä asioissa, mutta viranomaispalveluiden tuntemista ja vahvaa tunnistautumista vaativissa palveluissa heidän apuunsa ei voi nojata.

Testitunnusten ja demoympäristöjen merkitys on suuri palveluiden kehittämisvaiheessa, jotta erilaiset asiakasryhmät voivat testata niitä. Videot koetaan hyväksi apuvälineeksi silloin, kun kansalainen osaa käyttää niitä ja pystyy hyödyntämään videota opastusta vaativaa osuutta tehdessään. Neuvontapalveluiden suunnittelu tulee entistä enemmän osaksi palvelukanavien suunnittelua verkkopalveluiden yleistymisen myötä.

4.3.2 Kansainvälisiä kokemuksia suomalaisen palvelutarjonnan kehittämiseksi

Asiakasraatiin osallistuneita pyydettiin arvioimaan kansainvälisiä palvelukuvauksia. Kansainvälistä aineistoa on myös verrattu asiakasraadissa esille tulleisiin kehittämistarpeisiin. Kansainvälisten kuvausten mukaan tapaustutkimusmaiden työvoimapalveluissa on huomioitu hyvin eri asiakasryhmät. Myös Suomen TE-palveluiden verkkosivustolla on pyritty huomioimaan erilaisia asiakasryhmiä. Asiakasraadissa pidettiin hyvänä esimerkkinä Ruotsin TE-palveluita, joissa käytetään erilaisia etäkäytön mahdollistavia palveluita. Ruotsissa on paljon viittomakielisten asiointia helpottavia palveluita kuten automaattisesti tapaamiseen tuleva viittomakielen tulkki tai kirjoitustulkki sekä verkkosivut, jotka on räätälöity erilaisille asiakasryhmille mm. puhuvan verkkopalvelun ja kieliversioiden avulla. Teletal-välittäjäpalvelu, joka auttaa etähallinnan kautta ja tekee muistiinpanoja keskustelusta, voisi auttaa hahmottamaan palveluita paremmin ja nopeuttaa asiointia. Viron TE-palveluiden sivustolla oleva mahdollisuus muuttaa tekstikokoja ja värejä auttaa näkövammaisten asiointia. Virossa on Suomen tavoin monipuolinen palvelutavan valinta. Lisäksi Virossa asiakkailta on mahdollisuus saada palvelun käyttöön mahdollisesti tarvittavat apuvälineet, mikä auttaa palveluiden käytössä.

Sosiaaliturvaan liittyvistä palveluista ei ollut asiakasnäkökulmasta erityisen kiinnostavia esimerkkejä. Suomessa Kelan monikanavaisia palveluita pidetään monipuolisina ja toimivina, mutta tietoa tulisi välittää selkokielisemmin ja asiakaslähtöisemmin.

Maahanmuuttopalveluissa on opittavaa esimerkiksi Tanskasta palvelun henkilökohtaisuuden ja vuorovaikutteisuuden osalta. Tanskassa on maahanmuuttopalveluissa käytössä verkkopalveluiden tukena yksinkertaistettuja lakitekstejä ymmärrettävyyden lisäämiseksi, tulkkausta sekä verkkopalveluiden tukea puhelinpalvelulla ja henkilökohtaisissa tapaamisissa, jossa on saatavilla mm. kriisitukea.

Pk-yrityksille tarjottavissa palveluissa on hyvää verkko- ja vuorovaikutteista palvelua sisältävä portaali, joka perustuu yhden luukun periaatteelle. Kansainvälisistä esimerkeistä Suomi voisi hyödyntää enemmän Alankomaissa käytettävää (tai ainakin tavoiteltua) vain kerran -periaatetta sekä lisätä palveluun kieliversioita, jotta maahanmuuttajat ja muut yrittäjyydestä kiinnostuneet kansalaiset saisivat tietoa helpommassa muodossa.

Yhdenmukaiset tietojärjestelmät ovat Suomen kirjastojen vahvuus. Vaikka kirjastojen roolia monipuolisena kansalaisten palvelupisteenä on vahvistettu, niitä voitaisiin hyödyntää entistä enemmän muiden Pohjoismaiden tavoin tukipisteenä digitaalisille palveluille ja tukea siten julkisten palveluiden käyttöä niille kansalaisille, joille se on muutoin vaikeaa itsenäisesti. Suomessa olisi mahdollista hyödyntää myös Alankomaissa käytettävää neljä kertaa vuodessa koontuvaa 13 000 asiakkaan asiakaspaneelia, joka kehittää kirjastojen digipalveluita.

Asiakasraadissa nousivat esille myös verkkopalveluiden tunnistautumiseen liittyvät haasteet. Verkkopalvelut edellyttävät useita käyttäjätunnuksia ja salasanoja. Viron elektronisen tunnistautumisen ja Tanskan NemID:n kaltaista yhdenmukaista tunnistautumistapaa haluttaisiin käyttää myös Suomessa. Suomi.fi-tunnistus on tarpeellinen palvelu, mutta sitä ei ainakaan vielä tunneta tarpeeksi hyvin. Myös Kansalaisneuvonta, joka on erillinen Suomi.fi-sivustolle linkittyvä palvelu, on periaatteessa hyvä tuki palveluihin opastamiseksi, mutta sekin kärsii heikosta tunnettavuudesta.

eGovernment in Finland -raportin mukaan Suomi on kansainvälisesti hyvälle tasolla palveluiden käyttäjälähtöisyydessä ja palveluiden toteutuksessa maiden rajojen ylittävän liikkuvuuden tukemiseksi, kun sen sijaan teknisten mahdollistajien hyödyntämisessä Suomessa on kehittämisen varaa. Suomessa laaditun Ruotsia, Suomea ja Alankomaita koskevan selvityksen perusteella keskeistä digitalisaatiossa on organisaatioiden kyky hallinnonrajat ylittävään yhteistyöhön. Hyvinä esimerkkeinä tästä mainitaan Ruotsin yrityspalveluissa käytössä oleva palvelupolkumalliin perustuva verksamt.se-portaali, Tanskan NEMid-järjestelmä, jonka avulla kansalaiset voivat käyttää julkisia palveluita sekä Alankomaiden vain kerran -periaate, jonka mukaisesti pyritään luomaan perusrekistereitä. Kansalaisten osallistamiseksi on havaittu hyväksi Alankomaissa käytetty käyttäjäryhmän toiminta, jonka avulla saadaan esille kansalaisten ääntä kuuluville ja nopeaa palautetta palvelujen kehittäjille. (Parviainen ym. 2017, myös eGovernment 2015)

4.3.3 Asiakasaineiston pohjalta nousevat kehittämis ehdotukset

Kansainvälisten kokemusten perusteella sähköisten palveluiden käytettävyyden ja käyttäjäystävällisyys tulee ottaa huomioon jo sähköisten palvelujen suunnitteluvaiheessa. Palveluiden käyttäjälähtöisyyden parantamiseksi tiedotuksen tulee kohdistua IT-asioiden lisäksi yhteiskunnallisen osaamisen lisäämiseen sekä laatia digitaalisten palvelujen kieli ja terminologia selkeäksi. (Parviainen ym. 2017, 44)

Liikenne- ja viestintäministeriön laatiman selvityksen mukaan digitaalisten palveluiden esteettömyys on vielä yleisesti vaatimattomalla tasolla. Palveluiden saavuttavuudessa ja käytettävyydessä on eroa riippuen palveluiden luonteesta sekä palveluita kehittävästä ja ylläpitävistä toimijoista. Palveluiden käytettävyyden tulisi perustua design for all -periaatteelle. Sen mukaan palvelut tulee suunnitella ja toteuttaa mahdollisemman monelle käyttäjäryhmälle sopiviksi ja helppokäyttöisiksi, jotta erikseen suunniteltuja palveluja ei tarvitse toteuttaa. Esimerkiksi selkokielisiä palveluita tarvitsevia on Suomessa noin 10 % väestöstä eli yli 500 000 henkilöä. Viestinnän monikanavaisuus edellyttää, että palveluita on saatavilla auditiivisesti, visuaalisesti ja tekstipohjaisesti sekä kasvokkaisen asiakaspalvelun kautta (Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi 2017).

Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiassa 2012–2020 on asetettu tavoitteeksi se, että jokaiselle käyttäjälle on olemassa esteetön tapa saada tarvitsemansa tiedot ja palvelut. (Viinamäki, Selkälä & Suikkanen 2016) Suomessa on käynnissä julkisen hallinnon asiakasnäkökulman vahvistamiseen liittyvää kärkihanke: Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanke, jossa luodaan kaikkia julkisia palveluita koskevat digitalisoinnin periaatteet sekä kehitetään yhden luukun palvelumallia ja tiedonhallintalainsäädäntöä. Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeessa pyritään rakentamaan julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi sekä luomaan palvelumallia keskeisien tietovarantojen asiakaslähtöiseen hyödyntämiseen. Suomessa on pyritty kehittämään monikanavaisia julkisia palveluita, mikä mahdollistaa kansalaisilla itse sopivan palvelukanavan käytön. Kärkihankkeessa kehitettävät yhden luukun palvelut ovat asiakasraadin perusteella tärkeä palvelu myös digitalisaation edistämisessä, sillä niiden kautta voi saada opastusta asiointiin ja viranomaisen verkkopalveluiden käyttöön.

Asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen edellyttää palveluiden käytettävyyden parantamisesta. Kansainvälisistä malleista Ruotsin pk-yritysten palvelu on hyvä esimerkki hallinnonalat ja sektorirajat ylittävistä järjestelmistä, joita tarvitaan myös Suomessa. Lisäksi kansainvälisistä malleista oppina voidaan hyödyntää entistä enemmän personoituja digitaalisia palveluita ja palveluportaaleita, jonne tiedot ovat tallentuneet Alankomaiden tavoin yhdellä kertaa useissa palveluissa käytettäväksi.

Asiakasraadin ja asiantuntijaraadin kommenttien perusteella sähköiset palvelut eivät saisi olla ainoa palvelumuoto, sillä osa kansalaisista ei pysty käyttämään digitaalisia palveluita. Myös Tanskassa, jossa sähköinen asiointi on pakollista, on jätetty kansalaisille mahdollisuus olla pyynnöstä käyttämättä niitä. Digitaalisia palveluita halutaan kuitenkin käyttää ja kehittää. Asiakasraadissa käytiin läpi keinoja, joilla voitaisiin edistää digitaalisten palveluiden käyttöä julkisissa palveluissa. Tärkeänä pidetään sitä, että digitaalisia palveluita kehitetään yksilölliseksi ja yksinkertaisemmiksi. Digitaalisten palveluiden ja etenkin tunnistautumispalveluiden kehittämistä tarvitaan sen vuoksi, että puolesta-asioinnin osuus vähenisi ja itsemääräämisoikeus säilyisi myös erityistä tuke tarvitsevilla ryhmillä julkisia palveluita käytettäessä. Julkisissa palveluissa tulisi osallistaa enemmän asiakkaita sähköisten palveluiden kehittämiseen alusta lähtien. Yhteiskehittämiseen tulisi saada mukaan erilaisia asiakkaita ja palautekanavia sähköisiä palveluita testattaessa, sillä sähköinen palautteenkeruu ja digiraadit karsivat digitaalisia palveluita käyttämättömiä kansalaisia. Kansalaisten osallistaminen ja sen edellyttämä julkishallinnon palvelumentaliteetin muutos sekä siirtyminen yhteiskehiteltyihin digitaalisiin palveluihin ovat tulleet esille myös kansainvälisissä sähköisen hallinnon kehittämisessä. (mm. UNDESA 2016, Eggers & Bellman 2015)

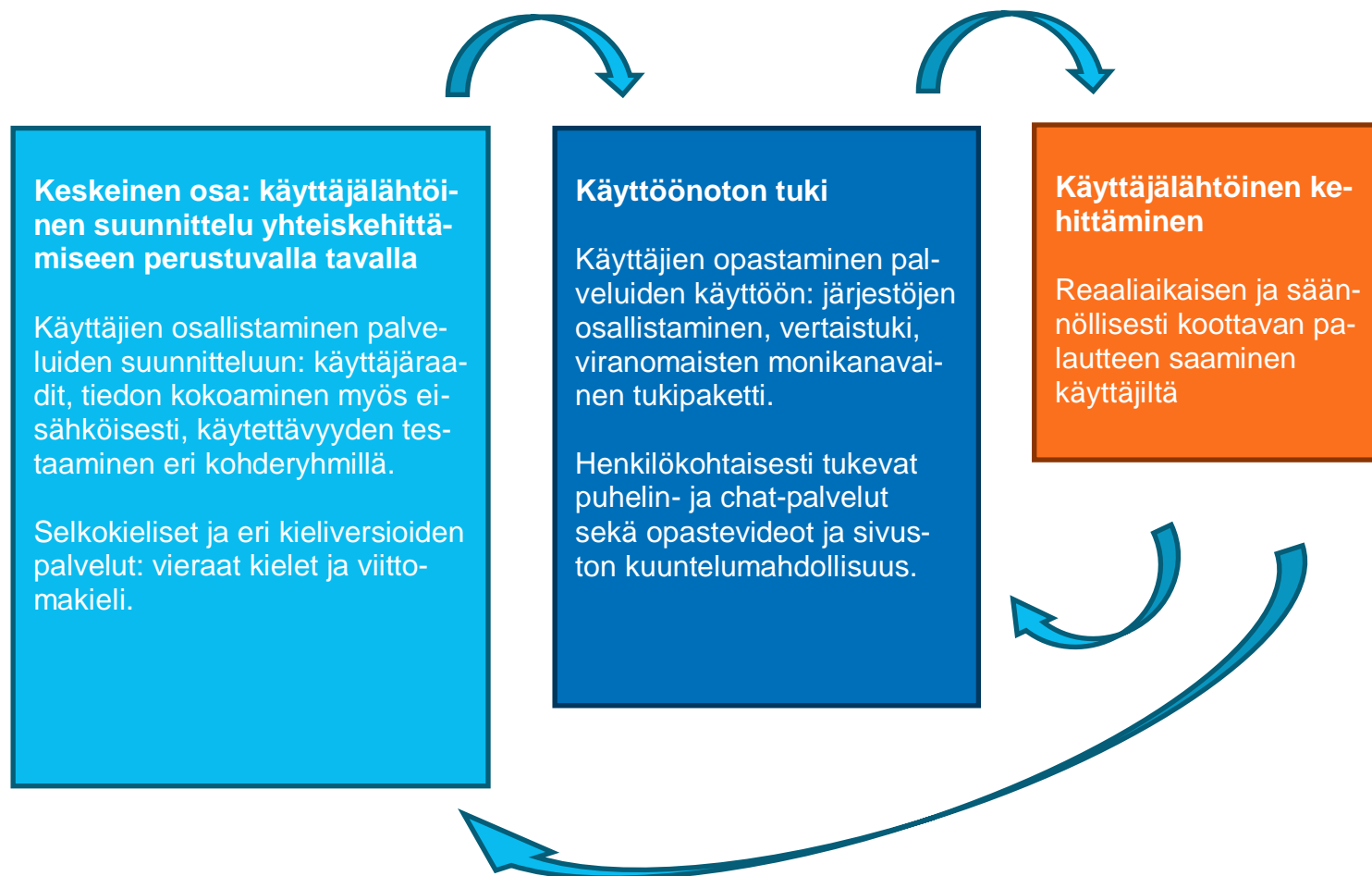
Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeeseen liittyen on käynnistetty AUTA-hanke (Autaan asiakkaita digitaalisten palveluiden käyttäjiksi), jossa etsitään uusia skaalautuvia innovaatioita digitaalisten palveluiden opastus-, tuki- ja neuvontapalveluiden toimintamalliksi. Asiakasraadin palautteen mukaan julkinen hallinto voisi edistää digitalisaatiota tuottamalla kansalaisten käyttöön yhdenmukaisen tunnistautumispalvelun ja salasanapankin, joka helpottaisi tunnistautumista. Myös ilmaiset tai kohtuuhintaiset laitteet ja ohjelmistot auttaisivat pienituloisia

kansalaisryhmiä käyttämään digitaalisia palveluita. Palveluiden käyttöä helpottavat lisäksi kohderyhmäkohtainen koulutus digitaalisten palveluiden käyttöön sekä lähitukihenkilöt, jotka voivat auttaa työkalujen ja sisällön opettelussa. Alankomaissa käytettävät asiakasraadit ovat hyvä tapa saada säännöllistä palautetta palveluista. Lähituen tarjoamisessa voidaan hyödyntää kokemusasiantuntijoita, jotka voivat tunnistaa erityistä tukea tarvitsevien ryhmien palvelun käytön haasteita ja madaltaa kynnystä digitaalisten palveluiden käyttöön.

Kansalaisjärjestöt tarjoavat sähköisten palveluiden käyttöön vertaistukea ja tiedottamista, minkä lisäksi Yleisradio tarjoaa digitaitokokonaisuutta. Vertaistuen ja kirjastojen lisäksi henkilökohtaista neuvontaa voitaisiin antaa nuorille oppilaitoksissa ja muille ryhmille kirjastojen lisäksi osana kuntien muita palveluita. (Kohti esteetöntä tietoyhteiskuntaa. 2017, 30–31)

Erilaisia kansalaisryhmiä voidaan osallistaa palveluiden suunnitteluun mm. käyttäjäraatien ja erilaisilla käyttäjäryhmillä testaamisen avulla. Palveluiden suunnitteluun ja käytettävyyden testaamiseen on tärkeää osallistaa mm. vieraskielisiä ja eri tavoin toimintavajeisia henkilöitä. Yhteiskehittämisen lisäksi tarvitaan tukea digitaalisten palveluiden käyttöön palvelutilanteissa. Suomessa on saatavilla suhteellisen vähän neuvontaa ja tukea sähköisten palveluiden käyttöön. Kansainvälisistä kokemuksista voisi hyödyntää chatin lisäksi puhelinpalvelua, jota kansalaiset voisivat käyttää verkkopalveluiden käytön aikana ja tiedustella ohjeita. Digitaalisten palveluiden käyttöä voidaan helpottaa myös opastevideoiden ja sivuston kuuntelu-mahdollisuuden avulla. Vapaaehtoiset ja vertaiset voivat toimia yleisinä opastajina sähköisiin ja muilla tavoin tarjottaviin palveluihin, mutta arkaluonteisten asioiden selvittäminen ja viranomaistietoa edellyttäviin asioihin tarvitaan panostusta julkiselta hallinnolta. Asiakasnäkökulmasta on tärkeää kehittää tukimalleja, jotka vaihtelevat palveluiden käytön eri vaiheissa. Kehittämistyö edellyttää myös reaaliaikaista ja säännöllistä palautetta, jota kootaan erilaisten kanavien kautta. (ks. kuvio 8) Myös tuoreen selvityksen mukaan itsemäärämisoikeuden kannalta pidetään mahdollisuutta hoitaa omia asioita myös sähköisesti ja tarvittaessa tuetusti. (Valjakka 2017)

Kuvio 8. Digitaalisten palveluiden käyttöönoton tukeminen.



5. YHTEENVETO

EU-maiden sähköisen hallinnon strategioiden kontekstivertailu

Sähköiseen asiointiin ja hallintoon siirtymisessä on Euroopassa havaittavissa kolme aaltoa. Ensimmäisen aallon maissa korostuu infrastruktuurin rakentaminen sähköisille palveluille sekä sähköisen asioinnin palvelujen luominen. Tämän aallon maat ovat yleisesti vasta siirtämässä palveluja verkkoon ja sähköisen asioinnin piiriin. Toisen aallon maissa järjestelmien integrointi, digitaalisten taitojen lisääminen, avoimen datan korostaminen sekä personoidumpien palvelujen suunnittelu ja käyttöönotto on nostettu tärkeiksi tavoitteiksi. Kolmannen aallon maissa merkittävin ero toisen aallon maihin on sähköisen hallinnon ja sähköisen asioinnin johtamisen ja kokonaishallinnan korostaminen. Johtaminen koskee mm. laajasti sähköiseen asiointiin ja palvelukanaviin sidottujen resurssien johtamista, poikkihallinnollisten toimien koordinoitua, yhteisten päämäärien saavuttamisen kontrollointia sekä standardisoitujen toimintatapojen ja prosessien käyttöönottoa. Suomen voi arvioida tällä hetkellä sijoittuvan toisen ja kolmannen aallon välimaastoon. Strategisena tavoitteena ei ole enää palvelujen sähköistäminen tai digitaalisen infrastruktuurin rakentaminen. Ensisijaisia kehittämisen kohteita ovat palvelujen yhteentoimivuuden parantaminen sekä sähköisten palveluiden parempi löydettävyyttä ja käytettävyyttä.

Useimmille eurooppalaisille sähköisen hallinnon strategioille on edelleen ominaista se, että niiden lähestymisnäkökulma on hallintolähtöinen. Strategioissa näkyvät edelleen uuden julkisen johtamisen (New Public Management, NPM) korostamat asiat, kuten tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen, tilivelvollisuuden ja avoimuuden lisääminen sekä hallintokäytäntöjen yksinkertaistaminen. Sähköisen hallinnon strategiat tähtäävät palvelujen, prosessien ja rakenteiden kehittämiseen ja niiden sovittamiseen sähköisiin palveluympäristöihin. Käyttäjänäkökulma tai innovatiivisuus eivät monessakaan maassa ole on strategiatasolla ensisijaisina tavoitteina. Digitalisaation ja sähköisten palvelujen odotetaan parantavan ennen kaikkea hallinnon sisäistä tehokkuutta ja tuottavuutta sekä hallinnollisten palvelujen sujuvuutta ja tuottavan asiakkaille toivottua hyötyä ja oikeanlaista vaikuttavuutta. Suurin osa sähköisten palveluiden kehittämisstrategioista keskittyykin hallinnollisten toimintatapojen ja prosessien muutostarpeisiin, kustannusten vähentämiseen ja prosessien standardisointiin sen sijaan, että tavoitteenasettelun lähtökohdat olisivat asiakasnäkökulmasta paremmissa palveluissa tai käyttäjäystävällisyydessä.

EU-maiden strategioissa on yllättävän vähän mainintoja sähköisen hallinnon resursseista, resurssien hallinnasta ja resurssien strategisesta johtamisesta. Resurssien kytkeminen strategioihin konkretisoisi tavoitteenasettelua ja kytkentä olisi myös tärkeä resurssiohjaukseen liittyvä kysymys. Useimmissa strategioissa ei myöskään oteta kantaa siihen, miten sähköisen asioinnin kasvun myötä mahdollisia kustannussäästöjä allokoitaisiin tai ohjataan valtionhallinnon palvelutuotannossa.

Tarkastelluista strategioista ei löydy Suomelle innovatiivisia tai uudenlaisia tapoja siihen, miten kansalaisia tai yrityksiä kannustettaisiin siirtymään sähköiseen asiointiin tai hyödyntämään digitalisaatiota toiminnassaan. Sen sijaan strategiadokumenteissa esiintyy laajasti perinteisiä, välillisiä keinoja sähköisen asioinnin ja digitalisaation parempaan hyödyntämiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi palvelujen ja lomakkeiden saavutettavuus sekä kansalaisten ja yritysten osallisuuden ja tietotaidon lisääminen. Toisen aallon maissa korostuvina, kehittämistä ohjaavina sanoina ovat mm. yksinkertaisuus, selkeys, helppokäyttöisyys ja käytettävyyttä, toimintavarmuus, luotettavuus ja turvallisuus monessa eri merkityksessä. Mitä lähemmäksi mennään edellä mainittua kolmatta aaltoa, sitä enemmän maiden strategioissa korostuvat sähköisen asioinnin helppous, vaivattomuus, houkuttelevuus ja datan uudelleenkäyttö. Lisäksi toistuvat mobiili- ja

verkkoliiketoiminnasta tutut sanat, kuten esimerkiksi hauskuus, personointi (elämänkaaripalvelut, käyttäjätottumukset ja profilointi), lisäarvo ja hyöty sekä kokemuksellisuus. Silti kolmannenkin aallon maissa toistuvat myös toisen aallon maista tutut keinot lisätä sähköistä asiointia.

Strategiadokumenttien tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että Euroopan maissa korostuvat nykyisin sähköisten palvelujen ja asiointin yhtenäisyys ja koherentsisuus monessa eri merkityksessä. Useimmiten tällä tarkoitetaan käyttäjäkokemuksen, palvelunäkymien ja palveluprosessien standardisointia. Palvelun halutaan siis yksinkertaisesti olevan sama kaikille käyttäjäryhmille, jopa silloin kun liikutaan palvelusta tai asiointiprosessista toiseen. Tästä seuraa standardisoinnin kääntöpuoli. Strategioiden avaintavoitteet tai periaatteet eivät sisällä mainintoja erityistä tukea tarvitsevien käyttäjien huomioimisesta digitalisoinnissa tai sähköisten palvelujen kehittämisessä. Osallistaminen, osallisuus ja vaikuttaminen sisältyvät kuitenkin monien maiden palvelujen digitalisointia koskeviin strategioihin. Nämä ovat tärkeä elementtejä kun pyritään lisäämään avoimuutta ja läpinäkyvyyttä palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä.

Merkittävän hyödyn saaminen digitalisaatiosta ja sähköisistä palveluista edellyttää palvelujen uudelleenmuotoilua sektori- ja hallinnonaloista riippumatta sekä pitkälle vietyä asiakastarvelähtöistä palvelukonseptointia. Monet maat ovat jo tunnustaneet strategioissa poikkihallinnollisen koordinaation ja palvelujen yhteistuottamisen ongelmalliseksi. Parhaimmillaan sähköisen hallinnon strategiat ja sektorikohtaiset strategiat olisivat toisiaan tukevia ja koherentteja tavoitteistoja palvelujen kehittämisen suuntaviivoista.

Palvelustrategioiden suunnitteluun liittyvä varsin yleinen ongelma Euroopassa on ollut se, ettei strategioihin ole kytketty selkeitä sisällöllisiä tavoitteita tai kuvausta siitä miten asetettuihin tavoitteisiin päästään. Useimmissa strategioissa ei myöskään selkeästi esitetä millaisilla resursseilla näihin tavoitteisiin pitäisi päästä, tai koska näin pitäisi tapahtua. Näiden puutteiden vuoksi strategiat toimivat huonosti johtamisen välineinä, eivätkä ne ohjaa kehittämistä kovinkaan hyvin.

Kansainvälisen vertailun havaintoja

Julkisia palveluita kehitetään kaikissa vertailumaissa digitalisaation hyödyntämiseen perustuen. Kaikille vertailumaille yhteisiä elementtejä ovat asetetut tavoitteet (1) palveluiden järjestämiseen liittyvistä kustannussäästöistä, (2) paremmista palveluista kansalaisille sekä (3) julkisten digitaalisten palveluiden koordinoinnista niin, että eri viranomaisten järjestelmien välillä voidaan siirtää tietoa sujuvasti. Tähän mennessä toteutetut uudistukset ovat tuottaneet kahden ensimmäisen tavoitteen mukaisia tuloksia¹⁰¹ kaikissa vertailumaissa. Kansalaiset näyttävät siis saavan parempia palveluita alemmilla tuotantokustannuksilla verrattuna digitalisaatiota edeltäneeseen aikaan. Kolmannen tavoitteen saavuttamiseen on alettu viime vuosina kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Näyttää siltä, että erilaisten järjestelmien laaja kirjo ja tietojärjestelmien väliset erot haittaavat tiedonsiirtoa eri palveluntarjoajien välillä merkittävästi.

Tanskassa ja Norjassa julkisten palveluiden kehittäminen vauhdittui vuoden 2008 talouskriisin myötä. Varsinkin Tanska on tähdännyt nopeaan kehitykseen, ja sen tavoitteena on ollut siirtyä niin nopeasti ja laajasti kuin mahdollista digitaalisten palveluiden käyttöön. Myös Viro on palveluiden digitalisoinnin edelläkävijöitä, ja Tanskan tavoin se tähtää palveluiden kattavaan digitalisointiin. Virossa palvelutarjonta on esitetty kootusti sivulla www.eesti.ee, josta löytyvät sekä kansalaisten että yritysten tarvitsemat palvelut. Tanskassa kansalaisille tarkoitetut palvelut on koottu sivulle www.borger.dk ja yrityksille tarkoitetut palvelut sivulle www.virk.dk. Viro tähtää teknisesti uudenaikaisiin ja jatkuvasti uudistuviin järjestelmiin, jotka toimivat hyvin myös eri viranomaisten välillä. Tavoitteena on välttää informaatioteknologian "spagettiarkkitehtuuri", jossa

¹⁰¹ Muutosta todistavat asiakaspalautteet palveluiden käyttäjiltä sekä toimistoverkon harventaminen, työvoiman vähentäminen ja hallinnollisten kulujen pieneneminen.

järjestelmät eivät ole yhteen sovitettavissa. Ruotsissa ja Alankomaissa yksittäisten palveluiden digitalisointi on viety pitkälle, mutta järjestelmät eivät anna mahdollisuutta niiden väliseen tiedonsiirtoon, eikä käyttäjä pääse liikkumaan kovin helposti järjestelmien välillä. Ekonomistyringsverket (ESV) toteaa, että Ruotsi on jäänyt monessa suhteessa jälkeen julkisten palveluiden digitalisaatioon liittyvässä kehitystyössä, ja että se voisi ottaa niiden kehittämisessä mallia esimerkiksi Tanskasta ja Norjasta.

Digitaalisten palveluiden hankinnasta pelkästään yksityisen sektorin toimijoilta oli saatu huonoja kokemuksia erityisesti Norjassa ja Alankomaissa. Myös Tanskassa kehittämisvastuuta oli otettu takaisin hallinnon omille asiantuntijoille ja yrityksistä riippumattomille asiantuntijoille. Ruotsissa ESV suositteli erillisen viraston perustamista vastaamaan kaikesta digitaalisten palveluiden kehittämisestä ja sen suunnittelusta. Yksityisten palveluntarjoajien käytössä laajojen järjestelmien suunnitteluun ja toteuttamiseen oli eri maissa todettu ongelmia, jotka liittyivät tuotetun palvelun laatuun ja hintaan sekä kehittäjien heikkoon sitoutumiseen järjestelmien kehittämiseen pidemmällä aikavälillä. Lisäksi vertailumaissa oli havaittavissa suuntaus pois yksittäisten tietotekniikka-alan yritysten alusta saakka tekemistä erillisistä järjestelmistä kohti laajasti käytössä olevia tietojärjestelmiä ja niihin liitettyjä hallinnon tarpeisiin räätälöityjä ratkaisuja. Tämän katsottiin helpottavan eri hallinnonalan järjestelmien yhteentoimivuutta.

Luvussa 3 lyhyesti kuvatut eri maiden julkisten palveluiden tarkastelut osoittavat, että eri vertailumaissa eri palveluiden kehittämisessä on edetty samansuuntaisesti, mutta eri tahtiin. Kaikissa vertailumaissa onnistuttu hyvin joidenkin palveluiden kehittämisessä, mutta joissakin toisissa palveluissa kehitys on ollut hitaampaa ja tehtyjä virheitä on jouduttu korjaamaan. Lisäksi palvelukohtaiset esimerkit nostavat esiin joidenkin palveluiden onnistuneita elementtejä, kuten puhuttuja ja/tai selkokielisiä ohjeita tai palvelun soveltuvuutta monille eri käyttäjäryhmille. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että vaikka Suomen palvelutarjonta on joiltakin osin vertailumaita jäljessä, se on toisilla osa-alueilla vähintään hyvää keskitasoa digitaalisen palvelutarjonnan kehittämisessä.

Muun kuin digitaalisen palvelutarjonnan ylläpitämisessä on suuria eroja eri maiden välillä. Vaikka Tanska ja Viro tähtäävät lähes pelkästään digitaaliseen palvelutarjontaan, on niissäkin päädytty siihen, että joidenkin ryhmien erityistarpeiden takia palveluja tarjotaan myös henkilökohtaisen palvelun kautta. Ruotsi taas on panostanut erilaisten ja varsin moninaisten palvelumuotojen tarjontaan ja yhdistämiseen. Vertailumaissa saatujen kokemusten perusteella vaikuttaa siltä, että vaikka palveluita digitalisoidaan, ja digitaalisista palveluista saadut asiakaskokemukset ovat hyviä, tulee digitaalisten palveluiden lisäksi kehittää myös muuta palvelutarjontaa. Osa kansalaisista ei syystä tai toisesta pysty käyttämään tarjottuja digitaalisia palveluja ainaakaan ilman jonkinlaista henkilökohtaista tai muilla menetelmillä tarjottua lisäpalvelua.

Digitaalisiin palveluihin siirtymisessä ja muiden palvelukanavien ylläpitämisessä onkin kansainvälisistä esimerkeistä nähtävissä erilaisia strategioita. Digital by default -mallissa palvelut ovat tarjolla lähtökohtaisesti vain sähköisesti ja muita palvelukanavia tarjotaan vain tietyt ehdot täytävissä poikkeustapauksissa. Tässä mallissa siirtyminen digitaalisiin palveluihin tapahtuu nopeasti ja myös muiden palvelukanavien käyttäjämäärä ja sitä myötä kapasiteettitarve ovat helpommin arvioitavissa. Poikkeusten määrittäminen tulee tehdä kuitenkin huolellisesti. Silti on mahdollista, että poikkeustapausten ulkopuolelle jää henkilöitä, jotka eivät pysty digitaalisia palveluita käyttämään ja jotka näin jäävät ilman palveluita. Lisäksi digitaalisten palveluiden suunnittelu ja toteutus ei aina ole suoratonta, jolloin voidaan joutua tilanteeseen, jossa palvelun laatu jopa heikkenee suurimmalle osalle käyttäjistä.

Toinen lähestymistapa on tehdä digitaalisista palveluista niin toimivia ja helppokäyttöisiä, että suurin osa kansalaisista siirtyy käyttämään niitä omaehtoisesti. Hyvien ohjeistusten ja helppokäyttöisyys- ja saavutettavuusominaisuuksien kautta pyritään tuomaan myös sähköiset palve-

lut haastavaksi kokevat asiakasryhmät niiden pariin. Tähän liittyy usein muiden palvelukavien kattavuuden supistaminen joko proaktiivisesti edistämään digitaalisiin palveluihin siirtymistä tai reaktiivisesti sen jälkeen, kun asiakkaat ovat siirtyneet sähköisiin kanaviin. Tämä kehitys on edennyt niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin, mutta digitaalisten palveluiden käytettävyyttä ja eri järjestelmien yhteensopimattomuus vaikeuttavat toimivien palveluiden toteuttamista.

Eri asiakasryhmät julkisten palveluiden hyödyntäjänä

Selvityksessä tarkasteltiin digitaalisia palveluita osana julkisen hallinnon monikanavaista palveluvalikoimaa ja eri asiakasryhmiä palveluiden hyödyntäjinä. Selvitystä varten kootun aineiston mukaan myös erilaisiin kansalaisryhmiin kuuluvat asiakkaat pitävät palveluiden digitalisatiota hyvänä kehityksenä. Sähköisten palveluiden kehittämisen lisäksi on kuitenkin tärkeää varmistaa myös henkilökohtaisen palvelun saatavuus. Kaikki kansalaiset eivät pysty ilman tukea nojaamaan pelkästään digitaalisten palveluiden tarjontaan. Digitaalisten palveluiden käyttöä vaikeuttavat muun muassa saavutettavuus ja siihen liittyvät tekijät, kuten laitteiden ja ohjelmistojen hinta sekä tietoteknisen osaamisen puuttuminen ja tietämättömyys palvelujärjestelmästä.

Varsinkin erityistä tukea tarvitsevien ryhmien osalta digitaalisten palveluiden käyttöä vaikeuttavat toisistaan poikkeavat palvelunäkökulmat julkisissa palveluissa, palvelujärjestelmien hallinnonalakohtaisuus sekä palveluiden vaikeakielisyys ja selkokielellisen materiaalin puuttuminen. Asiakasnäkökulmasta suuri haaste on myös tunnistautuminen, johon toivotaan pankkitunnistautumisen sijaan tai sen rinnalle yhdenmukaisempaa kaikille kansalaisille tarkoitettua mallia, jollaista käytetään Tanskassa ja Virossa. Verkkopankkitunnusten saatavuutta helpottaneella vuonna 2017 voimaan tulleella maksupalvelulain uudistuksella voidaan osaltaan vaikuttaa digitaalisten palveluiden käyttöön. Myös hallinnonalojen rajojen ylittämiseksi on kehittämisen varaa. Vaikka yrityksille suunnattu Yritys-Suomi-sivusto on esimerkki hyvästä mallista, niin esimerkiksi erityistä tukea tarvitseville henkilöille tarkoitetut työttömyysturvaan ja muuhun toimeentulon tukemiseen liittyvät digitaaliset palvelut eivät toimi asiakasnäkökulmasta kovin hyvin.

Design for all -periaatteen mukaan erityistä tukea tarvitseville ryhmille ei tarvitse rakentaa omia järjestelmiä, vaan julkisia palveluita tulisi kehittää mahdollisimman monille sopivaksi. Selkokielellä ja eri kommunikaatiokeinoilla suunnatulla sisällöllä sekä eri kieliversioilla voidaan helpottaa digitaalisten palveluiden käyttöä. Kaikille sopivan palvelun muotoilemiseksi on hyödyllistä ottaa monipuolisesti erilaisia kansalaisia palveluiden suunnitteluun. Suomessa voitaisiin lisätä Alankomaiden tavoin asiakasraatien ja muiden palautekanavien käyttöä, jotta tietoa saataisiin välittämään palveluiden toimivuudesta erilaisille asiakasryhmille. Julkisten palveluiden kehittämiseksi on tärkeää koota palautetta myös muulla tavoin kuin verkon kautta, jotta myös digitaalisia palveluita käyttämättömien kansalaisten näkemykset tulisivat esille.

Julkisen palveluiden tarjoamista ja digitaalisten palveluiden käyttämistä voidaan asiakasnäkökulmasta tukea hyvin toimivien sähköisten palveluiden lisäksi niiden tukipalveluilla. Asiantuntijaraadissa nousi esiin tarve suunnitella neuvontapalveluita digitaalisten palveluiden kehittämisen rinnalle. Asiakasnäkökulmasta tämä vastaa kansalaisten toiveisiin, sillä tämän selvityksen ja aiempien tutkimusten mukaan myös erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin kuuluvat toivovat saavansa henkilökohtaista tukea digitaaliseen asiointiin. Digitaalista asiointia voidaan tukea asiakasta ohjaavilla työkaluilla, puhelinpalvelulla, chatilla ja videoilla asiointin aikana. Julkisten palveluiden käyttöön voivat opastaa vertaiset ja kokemusasiantuntijat, minkä lisäksi tarvitaan asiakasryhmäkohtaista koulutusta palveluiden käyttöön.

Taulukko 18. Kehittämisen lähtökohtia: Strateginen näkökulma, tuottajan näkökulma ja asiakkaan näkökulma

Strateginen näkökulma
<ul style="list-style-type: none">• Strategiaan tulisi sisällyttää selkeät, mahdollisimman konkreettiset ja aikatauluteutut tavoitteet sekä riittävät resurssit niiden toteuttamiseksi.• Tavoitteena tulee olla koko julkista sektoria koskeva yleinen strategia, jota sektori-kohtaiset strategiat tukevat.• Julkisten palveluiden järjestelmien yhteensopivuus tulee varmistaa tai luoda yhtenäinen järjestelmä koko julkiselle sektorille.• Julkisten palveluiden kehittämiseen pitäisi asettaa yksi toimielin, joka päättää ja ohjaa sähköisten palveluiden kehittämistä (Ruotsissa on ehdotettu erillistä virastoa, Tanskassa ja Virossa toimintaa suunnittelee asiantuntijaelin).
Tuottajan näkökulma
<ul style="list-style-type: none">• Palveluiden kehittämisen lähtökohdaksi kannattaa ottaa asiakasnäkökulma. Toimivalla palvelulla on tyytyväiset käyttäjät ja korkea käyttöaste.• Yhteinen palvelunäkymä, yhteinen kirjautuminen ja yhtenäinen logiikka tukevat palvelun käyttöä.• Julkisten organisaatioiden oman asiantuntijuuden ylläpitäminen ja kasvattaminen on tärkeää. Palveluiden kehittämisen ulkoistamisesta yrityksille on saatu huonoja kokemuksia.• Järjestelmien jatkuva kehittäminen mm. asiakasosallisuuden perusteella.
Asiakkaan näkökulma
<ul style="list-style-type: none">• Palvelut tulee tarjota monikanavaisesti ja varmistaa niiden saatavuus kaikille kansalaisille.• Eri palvelukanavia kannattaa yhdistää helppokäyttöiseksi kokonaisuudeksi. Esimerkiksi nettiselaimella käytettävän palvelun tueksi kannattaa olla chat-palvelu, josta saa vastauksen kysymyksiinsä nopeasti ilman jonottamista. Näiden tueksi voi olla vielä erillinen puhelinpalvelu.• Selkeät ja havainnolliset ohjeistukset ja erityistä tukea tarvitsevien käyttäjien kaipaamat tekniset apuvälineet auttavat palvelun käyttäjiä.• Palveluiden käyttämisessä opastavien organisaatioiden hyödyntäminen ja tukeminen on tärkeää. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yhteispalvelupisteet, kirjastot ja vertaistukiverkostot.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Andersen, K.M., Henriksen, H.Z., Danziger, J.N., Sannarnes, M.K. & M. Enemark (2010). Fads and Facts of E-Government: A Review of Impacts of E-Government (2003-2009). *International Journal of Public Administration* 33(11), 564-579.

Antikainen J ym. (2017). Smart Countryside. Maaseudun palveluiden kehittäminen ja monipuolistaminen digitalisaatiota ja kokeiluja hyödyntämällä. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2017.

Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A. & Holm Pedersen, L. (2011). One-stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries. *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, 1451–1468.

Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster System: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance* 25: 2, 177-199.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2013). Introduction. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate. 1-13.

De Vries, M. & Nemec, J. (2013). Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *International Journal of Public Sector Management* 26: 1, 4-16.

Eggers, W. & Bellman, J. (2016). *The journey to government's digital transformation*, Deloitte University Press.

eGovernment 2015: Learning from Denmark and Estonia. The CBO Insight, February 2015.

Feeley, D. & Mair, R. (2012). Foreword. In Loeffler, E., Power, G., Bovaird, T. & Hine-Hughes, F. (Eds.). *Co-Production in Health and Social Care: What It Is and How to Do It?* Birmingham: Governance International.

Graham, M.W., Avery, E.J. & Park, S. (2015). The Role of Social Media in Local Government Crisis Communication. *Public Relations Review* 41(3), 386-394.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69(1), 3-19

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

Ikäihmiset ja sähköinen asiointi. Miten saadaan kaikki mukaan? Valli ry.

James, O., Petrovsky, N., Moseley, A. & Boyne, G. A. (2016). The Politics of Agency Death: Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliamentary System. *British Journal of Political Science* 46: 4, 763-784.

Jørgensen, A.M. & Andersen, K.M. (2016) Navigating troubled waters: bringing the e-democratic ship into safe harbour?. *Transforming Government: People, Process and Policy* 10(4), 591-604.

Jäppinen, T. (2017). Asiakaskeskeisyys ja käyttäjälähtöisyys muuttamat kuntaorganisaation hallintoa ja tehtäviä. Toim. Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom, Teoksessa: *Tulevaisuuden kunta*, s. 325-334. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kettunen P., Sandberg S. & Fredriksson C. (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016.

Kohti esteetöntä tietoyhteiskuntaa. Toimenpideohjelma 2011–2015. (2011). Liikenne- ja viestintäministeriö, Helsinki.

Kosonen Juuso (2017). Digitalisaatio ja ikääntyneet ihmiset palvelujen käyttäjinä. Opinnäytetyö Tietojenkäsittelyn koulutusohjelma Haaga-Helia ammattikorkeakoulu.

Kupiainen, Reijo. 2013. Diginatiivit ja käyttäjälähtöinen kulttuuri. *WiderScreen* 1/2013

- Lægreid, P. & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy, and Performance*. Basingstoke: Palgrave.
- Leinonen, J., Syväjärvi, A., Korhonen, R. & Puikkonen, A. (2016). Kuntajohtajien liikkumavara ja sosiaalinen media osana digitalisoituvaa kuntaa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2016, 21-36.
- Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi Toimenpideohjelma 2017–2021. Liikenne- ja viestintäministeriö 2017.
- Marjanen Päivi (2017). *Diginatiivit sähköisten palvelujen käyttäjänä*. Laurea ammattikorkeakoulu, Vantaa.
- Nordlund, M., Stenberg, L., Lempola, H-M. (2014). Tietoteknologian käyttö ja käyttämättömyyden syyt 75–89-vuotiailla – Kooste kyselytutkimuksesta. KÄKÄTE-projekti ja LähiVerkko-projekti.
- OECD (2014). *Recommendations of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD.
- OECD (2015). *Government at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016). *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas*. Paris: OECD.
- OECD (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Osborne, S., Z. Radnor & G. Nasi (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration* 43(2), 135-158.
- Parviainen P., Kääriäinen J., Honkatukia J. & Federley M. (2017). Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2017. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Public Integrity and Trust in Europe (2015). European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), Hertie School of Governance. Berlin.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rahja Rauna (2013). Nuorten mediamailma pähkinänkuoressa (toim.) Rauna Rahja. Mediakasvatusseura ry.
- Rey-Moreno M. & Medina-Molina, C. (2016). Omnichannel strategy and the distribution of public services in Spain. *Journal of Innovation & Knowledge*. Volume 1, Issue 1, January–April 2016, s. 36-43.
- Räty Minttu (2017). Ulkomailla syntyneet fiksut kansalaiset. Laurea ammattikorkeakoulu.
- Savoldelli, A., Codagnone, C. & G. Misuraca (2014). Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly* 31(1), 63-71.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö [verkkajulkaisu]. ISSN=2341-8699. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 1.7.2017].)
- Suri, P.K. & Sushil (2017). *Strategic Planning and Implementation of E-Governance*. Singapore: Springer.
- Syväjärvi, A. & V. Kivivirta (2017). Tulevaisuuden kunta ja digitalisaatio – kohti digikuntaa ja digikuntalaista. Toim. Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom, Teoksessa: *Tulevaisuuden kunta*, s. 265-277. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Tonttila, J. (2015). Työpolitiikan palvelurakennearviointi: ”Asiakaslähtöisempää ja tuloksellisempaa palvelua”. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 1/2015. Helsinki.
- Tuorila, Helena (2004). Yli 50-vuotiaat Internet-palvelujen käyttäjinä. *Julkaisuja* 2/2004. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Tuurnas, S. (2016). *The Professional Side of Co-Production*. Acta Universitatis Tamperensis, 2163. Tampere: Tampere University Press.

UNDESA (2016). United Nations E-government Survey 2016 – E-government in support of sustainable development. New York, United Nations.

Valjakka Sari (2017). Näkökulmia vammaisten ihmisten ja mielenterveyskuntoutujien tietotekniikan ja digipalveluiden käyttöön. Digitaalinen arki -selvitysprojekti. Aspa-selvityksiä 1/2017.

Van de Walle, S. (2013). NPM: Restoring the Public Trust through Creating Distrust? In T. Christensen & P. Lægreid (Eds). The Ashgate Research Companion to New Public Management. Farnham: Ashgate. 309-320.

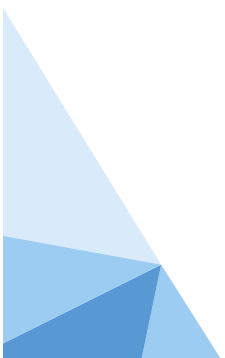
Van de Walle, S. (2017). Trust in Public Administration and Public Services. In: Trust at Risk: Implications for EU Policies and Institutions. Report of the Expert Group. European Commission.

Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-Production: The State of Art in Re-search and the Future Agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23(4), 1083-1101.

Viinamäki, O-P. (2007). Eurooppahallinto ja Suomi. Helsinki: Gaudeamus.

Viinamäki, L., Selkälä, A. & Suikkanen, A. (2016). Havaintoja e-kansalaisuudesta eräissä EU-maissa, Suomessa ja Suomen Lapissa. *Lumen-lehti*, (3/2016), Lapin ammattikorkeakoulu.

Wynen, J., Verhoest, K. & Rübecksén, K. (2014). Decentralization in Public Sector Organizations: Do Organizational Autonomy and Result Control Lead to Decentralization Toward Hierarchical Levels? *Public Performance & Management Review* 37: 3, 496-520.





VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-448-1 (pdf)