

SISÄLLYSLUETTELO

Taulukot ja kuvat	6
1 Johdanto	8
2 Arvioinnin metodologia ja arviointikysymykset.....	10
2.1 Arviointimetodologia.....	10
2.2 Arviointikysymykset.....	12
3 Viestintäviraston tehtävät ja institutionaalinen kehitys.....	14
3.1 Telehallintokeskuksesta Viestintävirastoksi	14
3.2 Viestintäviraston uudistunut organisaatorakenne	15
3.3 Viestintäviraston tehtävät.....	17
4 Viestintäpolitiikan muutos – kohti avointa kilpailua vai uudelleen sääntelyä?	18
4.1 Viestintämarkkinalain I-vaihe.....	18
4.2 Muita Viestintäviraston toimialan lakiuudistuksia	25
4.3 Arvio Viestintäviraston asemasta viestintäpolitiikan kentässä	26
5 Viestintävirasto sidosryhmien näkökulmasta.....	28
5.1 Sidosryhmäkyselyn toteutus	28
5.2 Sidosryhmäkyselyn tulokset	28
5.3 Viestintäviraston toiminnan yleinen relevanssi	30
5.4 Viestintäviraston vahvuudet ja kehittämistarpeet	31
5.5 Viestintäviraston toiminnan organisointi ja tehokkuus.....	33
5.6 Viestintäviraston toimialat sidosryhmien näkökulmasta	37
5.7 Arvio sidosryhmäanalyysin tuloksista	46
6 Viestintäviraston suorituskyky organisaation sisäisenä tulkintana	48
6.1 Lähestymistapa ja metodologia.....	48
6.2 Yksikkökohtaisten itsearvioiden tulokset	49
6.3 Yhteenveto ja arvio itsearvioinneista.....	51
7 Viestintäviraston tulosohtaus	57
7.1 LVM:n ja Viestintäviraston välinen tulosohtausprosessi	57
7.2 Viestintäviraston tulossuunnittelu, -tavoitteet ja seurantaindikaattorit.....	59
7.3 Nettobudjetointi ohjaushaasteena	62
7.4 Yhteenveto ja arvio Viestintäviraston tulosohtauksesta	63
8 Yhteenveto ja kehittämissuosituksot	66
A. Sääntely-ympäristö.....	66
B. Viestintäpoliittiset haasteet	67
C. Organisaatiokysymykset	69
Liitteet	72

Liitteet

Liite 1. Itsearviointiseminaarien osallistujalistat

Liite 2. Itsearviointiseminaarien koostetaulukot

Liite 3. Teemahaastateltavat

Taulukot ja kuvat

Taulukot

Taulukko 1. Itsearvioinneissa tuotettu tulkinta Viestintäviraston suorituskyvystä yli tulosityksikkörajojen.

Taulukko 2. Yhteenveto Viestintäviraston itsearviointiworkshoppien perusteella tehdyistä johtopäätöksistä ja kehittämis ehdotuksista.

Taulukko 3. Viestintäviraston laatujohtamisen keskeiset teemat Viestintäviraston itsearviointiworkshopeissa tehtyjen havaintojen perusteella.

Taulukko 4. Viestintäviraston menot ja tulot vuosina 2001-2007 (1000€).

Taulukko 5. Esimerkkejä Viestintäviraston tulostavoitteista vuodelle 2002.

Taulukko 6. Maksullisten toiminnan tuottojen jakauma vuonna 2001.

Kuvat

Kuvio 1. Kokonaisarvioinnin viitekehys.

Kuvio 2. Viestintäviraston toiminnan arvioinnin monitahonäkökuilu.

Kuvio 3. Viestintäviraston organisaatiokaavio.

Kuvio 4. Viestintäpolitiikan kenttäanalyysi.

Kuvio 5. Viestintäpolitiikan kentän temaattiset jakolinjat.

Kuvio 6. Sidosryhmävastaajien tuntemus Viestintäviraston toiminnasta.

Kuvio 7. Sidosryhmäkyselyn vastaajarakenne.

Kuvio 8. Viestintäviraston toiminnan yleinen merkitys.

Kuvio 9. Metaforat.

Kuvio 10. Viestintäviraston ennakointi ja reagointi.

Kuvio 11. Johtoa koskevat väittämät.

Kuvio 12. Sidosryhmät ja asiakkaat.

Kuvio 13. Toiminnan laatu.

Kuvio 14. Henkilöstön osaaminen.

Kuvio 15. Toimialakohtaiset vastaajamäärät.

Kuvio 16. Viestintävirasto on oikea taho huolehtimaan näihin toiminta-alueisiin liittyvistä kysymyksistä Suomessa.

Kuvio 17. Liikenne- ja viestintäministeriön välinen työnjako eri toiminta-alueiden osalta.

Kuvio 18. Osaaminen toiminta-alueittain.

Kuvio 19. Toiminta-alueittaista vertailua asiakaspalvelun, asiantuntemuksen ja tiedotuksen osalta.

Kuvio 20. Toiminta-alueittaista vertailua yhteistyökyvyn, kansainvälisyyden, innovatiivisuuden ja imagon osalta.

Kuvio 21. Teletoinnin tekninen valvonta.

Kuvio 22. Teletoinnin taloudellinen valvonta.

Kuvio 23. Viestintäviraston tiedottaminen teletoinninta-alueen osalta.

Kuvio 24. CERT-toimintaan liittyvät valvontatehtävät.

- Kuvio 25. Viestintäviraston suoriutuminen sähköiseen mediaan liittyvästä valvonnasta.
- Kuvio 26. TV-maksuhallintoa koskevat väittämät.
- Kuvio 27. Tulohjausprosessin suunnittelu- ja seurantakalenteri (Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö, talousyksikkö).
- Kuvio 28. Tulokset perusmuodossaan.

1 Johdanto

Sähköisen viestinnän kenttä Euroopassa on viime vuosina elänyt suurten murrosten aikaa. Televiestinnän deregulaatiopäätökset ja kilpailun vapauttaminen ovat merkittäväällä tavalla vaikuttaneet palveluiden tarjontaan sekä telepalveluiden hintojen kehitykseen. Tästä johtuen televiestintäpalveluista on tullut Euroopan nopeimmin kasvanut sektori. Kasvu vuonna 2001 oli peräti 9,5%.

Suomessa voidaan sanoa, että viestintämarkkinoiden avaaminen kilpailulle ja markkinoiden nopea kehitys olivat keskeisiä tekijöitä, joiden avulla Suomi onnistui nousemaan viime vuosikymmenen alun taloudellisesta taantumasta. On oletettavaa, että myös jatkossa televiestintäala on edelleen Suomen kansantalouden dynaamisin osa.

Sähköisen viestinnän nopea kasvu, tekninen kehittyminen ja alan konvergenssikehitys asettaa suuria haasteita myös lainsäädännön kehittämiseksi ja toimialan sääntelylle. Tässä yhteydessä myös liikenne- ja viestintäministeriön samoin kuin Viestintäviraston asema toimialan kehityksen ohjaajina korostuvat.

EU:n puitedirektiivi, toimilupadirektiivi, yleispalveludirektiivi sekä tietosuojadirektiivi helpottavat kaikki osaltaan uusien yritysten markkinoille pääsyä, lisäävät kilpailua, luovat edellytyksiä halvempien ja nopeampien Internet-yhteyksien syntymiselle, mutta myöskin lisäävät kuluttajien oikeuksia ja yksityisyyden suojaa. EU:n säädökset harmonisoivat kansallista televiestintälainsäädäntöä ja tuovat parhaimmillaan juridista ennustettavuutta telepolitiikan linjanvedoille. Toisena skenaariona on uudenlaisen uudelleen sääntelyn syntyminen alalle, jossa juuri kilpailu on vapautettu ja yksityiskohtaista sääntelyä on purettu.

Tässä arvioinnissa tarkastellaan Viestintäviraston asemaa ja tehtäviä nopeasti uudistuvan viestintäpolitiikan kentässä. Arvioinnin tarkoituksena on saada ulkopuolinen asiantuntija-arvio Viestintäviraston toiminnan vahvuuksista ja kehittämistarpeista sekä laajemmin pohtia viestintäkentän sääntelyn muutosta tilanteesta, jossa yhtäältä uusi viestintämarkkinalainsäädäntö tuo sääntelyn piiriin uusia alueita ja toisaalta valtionkeskushallinnon uudistustyö määrittelee ministeriöiden ja virastojen toimivaltasuhteita uudella tavalla.

Viestintäviraston toiminnan arviointi jakautuu kahteen osaan. Ensimmäinen osa koostuu tässä raportissa esiteltävästä Viestintäviraston institutionaalisesta arvioinnista ja toinen osa EU:n viestintäpolitiikan arvioinnista sekä kansainvälisestä vertailevasta arvioinnista. Kansainvälisen osion keskeisenä tarkoituksena oli tehdä vertailevaa arviointia muista EU-maiden NRA-yksiköistä etenkin hyvien käytäntöjen sekä vertailumallien hahmottamisen osalta. Kansainvälisessä osassa case study – esimerkeiksi on otettu Tanska ja Britannia. EU:n viestintäpolitiikan asiantuntija-arvioinnista vastaa professori Olli Rehn ja NRA-vertailututkimuksesta professori Volker Schneider ja tutkija Marc Tenbrücken Konstanzin yliopistosta Saksasta.

Tämä raportti jakaantuu neljään osioon. Ensimmäisessä osiossa (luku 2) esitellään arviointimetodologia ja keskeiset arviointikysymykset, toisessa osiossa (luku 3)

kuvataan Viestintäviraston kehitys ja nykyiset tehtävät. Kolmannessa osiossa analysoidaan viestintäpolitiikan kentän muutosta uusien viestintämarkkinalakien valossa (luku 4). Neljännessä osiossa (luku 5) raportoidaan Viestintäviraston sidosryhmille suunnatun kyselyn tulokset ja viidennessä osiossa (luku 6) Viestintäviraston henkilöstön itsearviointin tulokset. Kuudennessa osiossa (luku 7) analysoidaan liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston tulosohjaussuhdetta ja lopuksi luvussa 8 esitetään arvioitsijoiden johtopäätökset ja kehittämissuositukset. Petri Uusikylä vastaa lukujen 1, 2, 4 ja 7 kirjoittamisesta. Luvun 3 on kirjoittanut Anniina Tuominen. Luvun 6 ovat kirjoittaneet Petri Uusikylä ja Anniina Tuominen. Luvun 6 on kirjoittanut Petri Virtanen ja luvusta 8 vastaavat Petri Uusikylä ja Olli Rehn.

2 Arvioinnin metodologia ja arviointikysymykset

2.1 Arviointimetodologia

Tässä evaluaatiossa arviointinäkökulmaksi luontevasti asettui tulevaisuuteen painottunut näkökulma. Tällöin keskeisiksi arviointialueiksi tulevat viraston strategia, asema eurooppalaisessa televiestinnän kentässä sekä sidosryhmäsuhteiden hallinta. Viraston sisäisen toiminnan kehittäminen ja arviointi antavat puolestaan luotettavan kokonaiskuvan viraston toiminnan tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta.

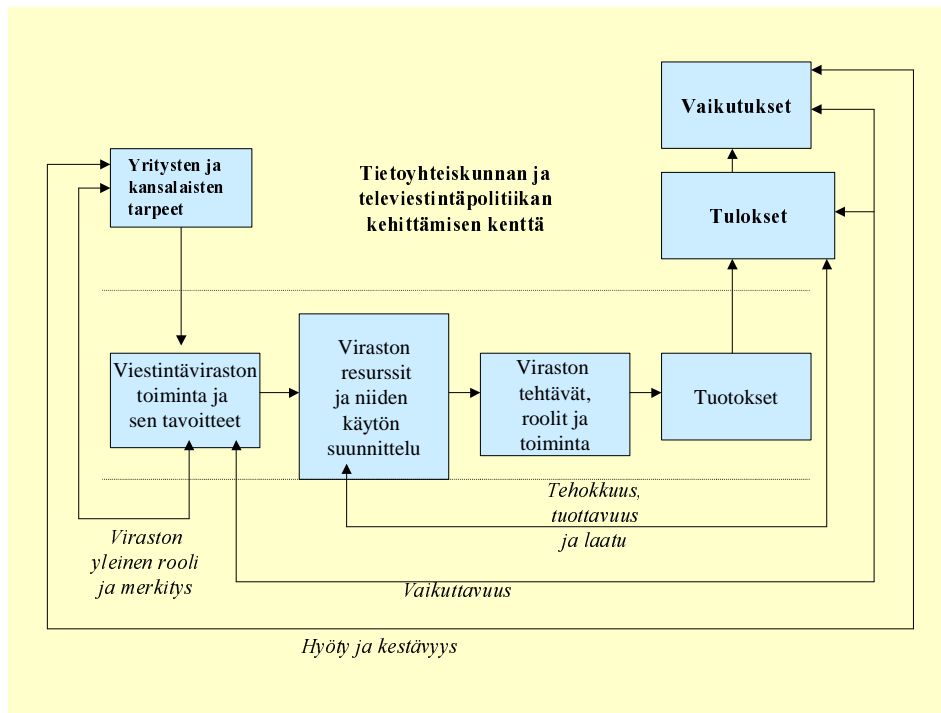
Arvioinnissa käytettyjä johtavia periaatteita ovat olleet riippumattomuus, konsultatiivisuus, hyödynnettävyys sekä käyttäjälähtöisyys. Nämä periaatteet ovat nivoutuneet toisiinsa koko arviointiprosessin ajan. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että evaluaatiotiimin edustajat ovat olleet läheisessä yhteistyössä sekä liikenne- ja viestintäministeriön että Viestintäviraston kanssa.

Arvioinnin toteutuksessa on otettu huomioon niin sanottu triangulaatio-näkökulma, jolla tarkoitetaan sitä, että arviointikohdetta lähestytään usean aineiston, tulkintakehikon sekä menetelmän kautta. Tämä vahvistaa mahdollisimman objektiivisen ja monipuolisen kuvan saamista tarkasteltavasta kohteesta. Analyysivaiheessa näkökulmien nivoutumisella yhteen pyrittiin siihen, että valitut näkökulmat ja lähestymistavat tukevat ja täydentävät toisiaan. Tällöin vältetään tulkinnan fragmentaarisuutta sekä aineistojen erillisyyttä toisistaan.

Kuvion 1 kaavakuvassa on havainnollistettu arvioinnin yleinen viitekehys ja tulkinnan taustalla olevat osa-alueet sekä niiden väliset yhteydet. Osa-alueiden välisten suhteiden tarkastelusta on pyritty saamaan luotettavaa tietoa Viestintäviraston toiminnan yleisestä merkityksestä, toiminnan tehokkuudesta, tuloksellisuudesta sekä vaikuttavuudesta. Tulkinnan syventämiseksi tehtiin ministeriön johdon sekä viraston johdon, henkilöstön ja toiminnan kannalta keskeisten sidosryhmien haastatteluja. Tarkempi kuvaus haastatteluista on esitetty raportissa myöhemmin.

Arvioinnin kautta saatu luotettava, monipuolinen ja kokonaisvaltainen yleiskuva Viestintäviraston toiminnasta ja tuloksellisuudesta hyödyttää liikenne- ja viestintäministeriötä viestintäpoliittisten linjausten kehittämisessä sekä viraston toimialan ja roolin mahdollisessa uudelleenmäärittelyssä.

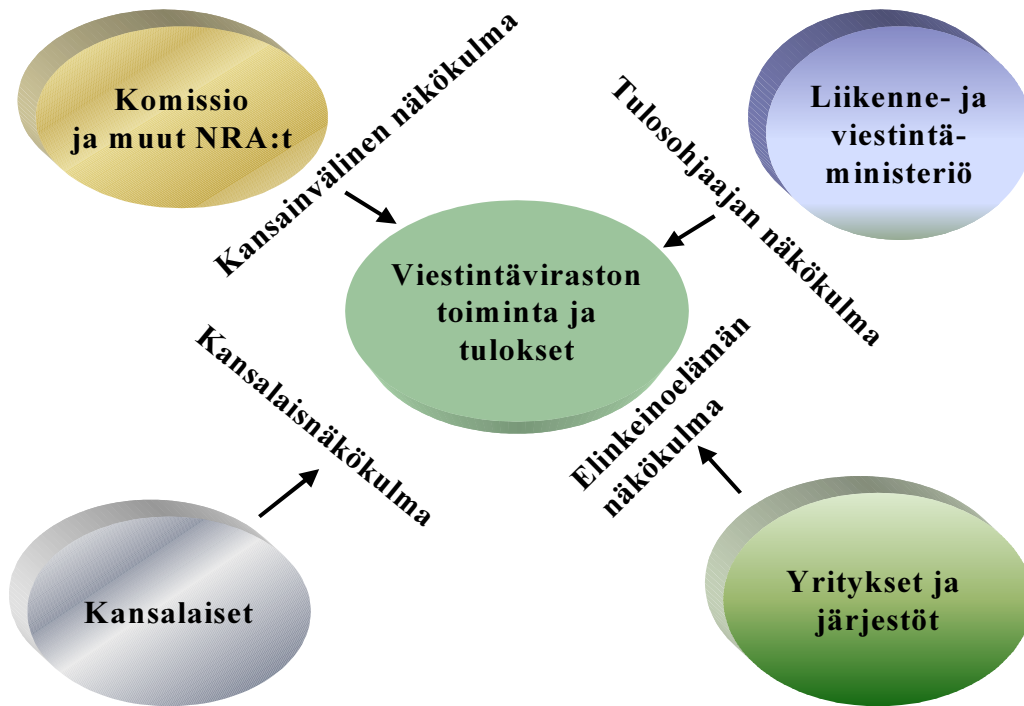
Kuvio 1. Kokonaisarvioinnin viitekehys.



Arvioinnin metodologia on rakennettu monitahoarvioinnin periaatteita noudattaen. Kuviossa 2 on esitetty Viestintäviraston toiminnan arvioinnin monitahonäkökulma. Tällä tarkoitetaan sitä, että arviointikohdetta eli Viestintäviraston toimintaa tarkastellaan useiden toisiaan täydentävien arviointiaineistojen kautta sekä eri sidosryhmien näkökulmasta. Monitahoarvioinnin merkittäväksi vahvuusalueeksi muodostuukin sen huomioiminen erilaisten sidos- tai niin sanottujen avainryhmien intressejä kohtaan. Avainryhmillä on erilaiset lähtökohdat ja odotukset organisaatiolta, mikä antaa aineksia monitahoiselle arvioinnille. Viestintäviraston toimintaympäristö huomioiden monitahoinen tarkastelu onkin perusteltua.

Arvioinnissa on korostettu niin tietoyhteiskuntakehityksen ja viestintäpolitiikan (tulosohjaajan näkökulma) kuin elinkeinoelämän ja kansalaisten näkökulmia. Erilliseksi näkökulmaksi on otettu vielä kansainvälinen tai eurooppalainen näkökulma viraston asemaan ja rooliin.

Kuvio 2. Viestintäviraston toiminnan arvioinnin monitahonäkökulma.



2.2 Arviointikysymykset

Arviointikysymykset on hahmoteltu arvioinnin keskeisten arviointialueiden kautta. Arviointialueet koostuvat neljästä alueesta:

- Viestintäviraston toiminnan yleinen relevanssi,
- Liikenne- ja viestintäministeriön ohjausote ja -prosessit tulosohjauksen näkökulmasta,
- Viestintäviraston toiminnan organisointi ja tehokkuus
- Viestintäviraston toiminnan vaikuttavuus ja kansainväliset vertailut.

2.2.1 Viestintäviraston toiminnan yleinen relevanssi

Osion tarkoituksena on tarkastella Viestintäviraston toiminnan yhteiskunnallista relevanssia ja merkitystä tietoyhteiskunnan kehittämisen ja viestintämarkkinoiden toimivuuden sekä tehokkuuden näkökulmasta, so. toiminnan tavoitteita suhteessa suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämiseen kohdistuviin tarpeisiin.

Osion arviointikysymykset:

1. Kuinka Viestintäviraston uusimuotoinen toiminta ja tavoitteet vastaavat suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämisen kannalta tärkeitä toiminnallisia tavoitteita?
2. Miten liikenne- ja viestintäministeriö, muut viranomaiset, elinkeinoelämän edustajat ja järjestöt sekä muut keskeiset sidosryhmät näkevät Viestintäviraston roolin ja aseman osana suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämistä?
3. Millaisena ao. tahot näkevät Viestintäviraston toiminnan tulevaisuudessa?
4. Mitkä ovat Viestintäviraston toiminnan keskeiset vahvuudet ja kehittämistarpeet?
5. Mikä on Viestintäviraston toiminnan aito lisäarvo kansainvälisestä näkökulmasta?

2.2.2 Liikenne- ja viestintäministeriön ohjausote sekä –prosessit tulosohjauksen näkökulmasta

Osiossa tarkastellaan liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston suhdetta tulosohjauksen näkökulmasta.

Osion arviointikysymykset:

1. Antaako liikenne- ja viestintäministeriö riittävän selkeän strategisen ohjaussignaalin Viestintäviraston toiminnalle?
2. Miten hyvin Viestintäviraston tulostavoitteet vastaavat ministeriön viestintäpoliittisia tavoitteita ja painopisteitä?
3. Ovatko tavoitteen asetanta ja toiminnan strategiset painopisteet olleet perusteltuja?
4. Miten tulosseuranta ja –raportointi on virastossa järjestetty?
5. Kuvaavatko viraston tulostulokset toiminnan kannalta keskeisiä alueita?
6. Miten ministeriön ja viraston yhteistoimintaa tulisi jatkossa kehittää?

2.2.3 Viestintäviraston toiminnan organisointi ja tehokkuus

Osiossa tarkastellaan Viestintäviraston toiminnan organisatorista kehikkoa käyttäen EFQM:n laatupalkintokriteereitä tarkastelua jäsentävinä kriteereinä.

Osion arviointikysymykset:

1. Miten tehokas ja tuloksellinen Viestintäviraston organisaatio on?
2. Miten toiminnan strategisessa suunnittelussa on onnistuttu?
3. Miten taloudellista toimintaa on vuoden 2002 suunnitelmien valossa?

2.2.4 Viestintäviraston toiminnan vaikuttavuus ja kansainväliset vertailut

Osiassa analysoidaan Viestintäviraston ulkoista toimintaa ja sen vaikuttavuutta pitkäaikaisempia vaikutuksia osana muuta sähköinen tietoyhteiskunnan kehittämistoimintaa. Institutionaalisessa arvioinnissa tarkasteltiin Viestintäviraston toiminnan vaikuttavuutta sidosryhmien näkökulmasta. Toinen arviointialue, joka koostuu Viestintäviraston toiminnan tarkastelusta Euroopan unionin ja EU:n muiden jäsenmaiden kansallisten televiranomaisten (NRA) näkökulmasta, on raportoitu erikseen kansainvälisessä vertailevassa osiossa. Viestintäviraston toiminnan vaikuttavuutta koskevat arviointikysymykset ovat:

1. Mikä on Viestintäviraston toiminnan yleinen vaikuttavuus sidosryhmien näkökulmasta?
2. Mitä laaja-alaisempia yhteiskunnallisia vaikutuksia toiminnalla on ollut / arvioidaan olevan?
3. Mitä mahdollisia ei-aiottuja vaikutuksia toiminta on saanut aikaan?

3 Viestintäviraston tehtävät ja institutionaalinen kehitys

3.1 Telehallintokeskuksesta Viestintävirastoksi

Viestintävirasto jatkaa vuonna 1988 perustetun Telehallintokeskuksen (THK) toimintaa. Telehallintokeskus perustettiin aikoinaan siitä syystä, että telealan kilpailun käynnistyessä syntyi tarve erottaa alan viranomaistoiminta ja liiketoiminta toisistaan. Tämä kehitys huomioitiin vuonna 1987 voimaantulleessa teletoimintalaissa ja radiolaissa vuonna 1988. Viestintä- ja tietoyhteiskunta-asioiden merkityksen korostumisen myötä Telehallintokeskuksesta kehittyi sähköisen viestinnän ja tietoyhteiskuntapalvelujen yleinen hallintoviranomainen eikä entinen nimi enää vastannut viraston tehtäväkuvaa ja jatkuvasti laajenevaa toimialaa. Uusi nimi otettiin käyttöön syyskuussa 2001.

Posti- ja telelaitos muutettiin valtion liikelaitokseksi 1990-luvun alussa. Vuonna 1994 tuli voimaan postitoimintalaki (907/93), joka erotti postin hallinnon ja liiketoiminnan toisistaan. THK asetettiin valvomaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten (postitoiminta-asetus 1385/93) noudattamista. Entisen posti- ja telelaitoksen toiminnot siirtyivät mainituilta osin THK: lle.

Telehallinnon ja standardoinnin tulosalueen juuret juontavat posti- ja lennätinhallitukseen (PLH), jonne perustettiin vuonna 1958 yksityisten puhelinlaitosten tarkastustoimisto (ypt). Vuonna 1987 tarkastustoimisto siirtyi väliaikaisesti liikenneministeriöön ja henkilöstön kokonaisvahvuus oli tällöin seitsemän. Tarkastustoimisto tehtävineen siirtyi liikenneministeriöstä lokakuun alusta 1988 Telehallintokeskukseen. Toimisto siirrettiin tarkastusosastoon, joka jakaantui teletarkastustoimistoon sekä radiotarkastustoimistoon.

Tarkastustoimiston lähes 30-vuotinen kausi posti- ja telelaitoksessa päättyi samanaikaisesti, kun yli 100-vuotias Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus korvattiin uudella teletoimintalailla 1.5.1987. Lakimuutoksen taustalla oli televiestinnän liberalisoituminen ja muuttuminen kilpailunalaiseksi liiketoiminnaksi, mikä edellytti hallintotehtävien erottamista varsinaisesta teleliikenteen hoidosta. Myös Euroopan integraatiolla oli vaikutuksensa kehitykseen.

Tarkastusosastossa tehtiin organisaatiomuutos vuoden 1993 alussa. Teletarkastustoimisto muuttui nykyiseksi telehallinnon ja standardoinnin tulosalueeksi (THS) ja radiotarkastustoimiston tehtävät organisoitiin uudella tavalla. Radioviestinnän pätevyystutkintojen hoitaminen annettiin radiotaajuusosastolle ja muusta yksiköstä muodostettiin THK:n sisäinen radiolaitetekniikan tulosalue (RLT).

3.2 Viestintäviraston uudistunut organisaatorakenne

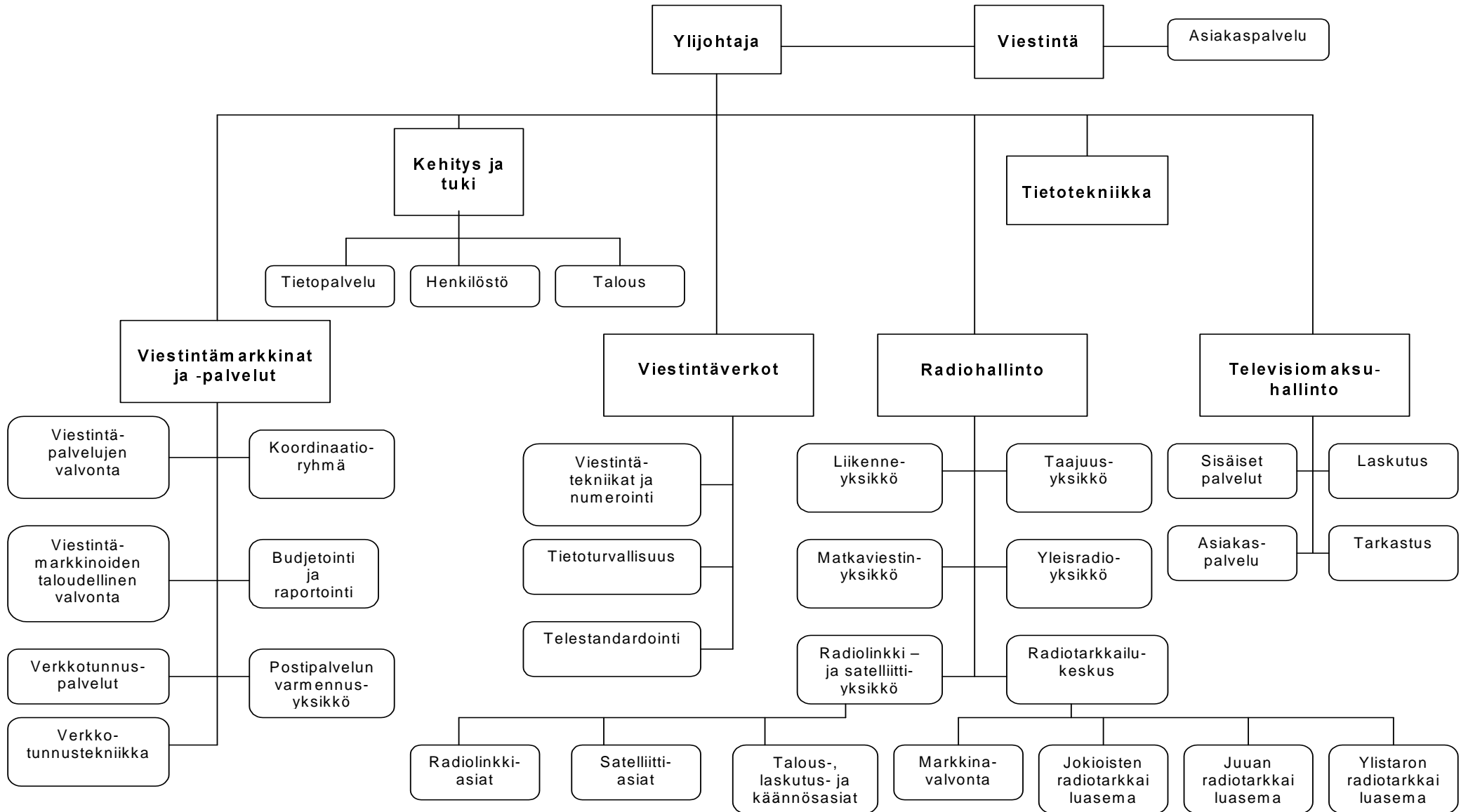
Viestintämarkkinat ovat koko viraston toimiajan olleet voimakkaassa murroksessa. Keskeisinä muutostekijöinä murroksessa ovat olleet etenkin Internetin ja matkaviestinpalveluiden vahva kasvu, globalisaatio sekä sähköisen asioinnin ja kauppakäynnin mukanaan tuomat uudet haasteet. Yksi suuri muutosprosessi toimialan historiassa on parhaillaan käynnissä oleva televiestinnän, informaatioteknologian ja mediaviestinnän konvergenssi eli yhdentymisen. Konvergenssin toteutumista edesauttavat muun muassa Internetin voimakas kasvu sekä verkkojen käytön muussa viestinnässä mahdollistava radio- ja televisioverkkojen digitalisointi.

Telehallintokeskuksen nimi muutettiin Viestintävirastoksi syyskuun alusta 2001. Entinen nimi ei enää vastannut viraston uutta tehtäväkuvaa ja jatkuvasti laajenevaa toimialaa. Viestintäviraston uudistetulla organisaatorakenteella on haettu nimenomaan konsolidointia sekä konvergenssia. Tällaista ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, sillä uuden viestintäympäristön seuranta ja sääntely edellyttävät vahvaa ja yhtenäistä virastorakennetta.

Viestintävirastossa on nykyisin yhteensä kuusi tulosaluetta, jotka jakautuvat ulkoisiin ja sisäisiin tulosalueisiin. Ulkoiset tulosalueet ovat Viestintämarkkinat ja -palvelut, Viestintäverkot, Radiohallinto sekä Televisiomaksuhallinto. Sisäiset tulosalueet ovat puolestaan Kehitys ja tuki sekä Tietotekniikka. Näiden lisäksi virastossa toimii Viestintäyksikkö. Tulosalueet jakautuvat edelleen yksiköihin. Kuviossa 3 on esitetty tulosalueiden jakautuminen edelleen yksiköihin. Vuoden 2001 lopussa Viestintävirastossa oli 220 henkilöä pysyvässä palvelussuhteessa. Henkilöstön määrä on ollut jatkuvassa kasvussa.

Kustannukset Viestintävirasto kattaa keräämillään maksuilla. Pääosa tuloista kertyy radiolähtettimien lupamaksuista, taajuusmaksuista, televerkon numerointimaksuista ja postitoiminnan valvontamaksuista sekä internetin verkkotunnusmaksuista. Televisio- ja toimilupamaksut kerätään valtion televisio- ja radorahastoon. Valtion vuoden 2002 talousarviossa Viestintävirasto on tulopuolelle nettobudjetoitu virasto, jonka nettotuloarvio on 417 000 euroa.

Kuvio 3. Viestintäviraston organisaatiokaavio.



3.3 Viestintäviraston tehtävät

Viestintävirasto toimii sähköisen viestinnän ja tietoyhteiskuntapalvelujen yleisenä hallintoviranomaisena, jonka tavoitteena on Suomen yhteiskuntakehityksen edistäminen. Viestintävirasto toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla.

Viestintäviraston tehtävänä on viestintämarkkinoiden toimivuuden ja tehokkuuden turvaaminen. Viestintäviraston tehtäviin kuuluu myöskin teknisten määräysten antaminen sekä standardoinnin kansallinen koordinointi. Viestintävirasto valvoo myös viestintäverkkojen teknistä toimivuutta ja turvallisuutta sekä ohjaa televerkkojen numerointia ja antaa yrityksille niiden tarvitsemat numerot ja tunnukset. Valvomalla viestintämarkkinoita varmistetaan taloudellisen kilpailun toimivuus ja se, että yritykset noudattavat niille säädettyjä hinnoittelu- ja toimintavelvoitteita. Toimivalla ja tehokkaalla kilpailulla parannetaan myös kuluttajien valintamahdollisuuksia.

Viestintäviraston tehtävänä on myös ohjata radiotaajuuksien käyttöä Suomessa. Tällä huolehditaan radiotaajuuksien riittävyys ja tasapuolisuus kaikkien niitä tarvitsevien käytössä. Virasto pyrkii varmistamaan myös mahdollisimman häiriöttömät taajuudet asiakkailleen. Viestintävirasto huolehtii lisäksi siitä, että Suomen kansalliset intressit huomioidaan taajuuksien käyttöä koskevassa kansainvälisessä päätöksenteossa.

Viestintävirasto hoitaa myös sähköisen viestinnän yksityisyyden suojaan ja tietoturvaan liittyviä tehtäviä kuten esimerkiksi tietoliikenneturvallisuus eli ns. COMSEC- toiminta. Tavoitteena on verkkoviestinnän kautta tapahtuva tietoyhteiskunnan sisältö- ja palvelutarjontaa edistävä tietoliikenneturvallisuus. Viestintävirasto hoitaa tietoturvaloukkausten havainnointiin ja selvittämiseen ns. CERT- toimintaan liittyviä tehtäviä.

Viestintävirasto valvoo myös, että televisio- ja radio-ohjelmat täyttävät ohjelmiston eurooppalaisuutta, mainontaa ja sponsorointia koskevat vaatimukset. Viestintävirasto valvoo myöskin postitoimintaa, hoitaa televisiomaksuhallintoa, koordinoi tele- ja postialan standardointia Suomessa sekä myöntää Internetin .fi-juuren alaiset verkkotunnukset.

4 Viestintäpolitiikan muutos – kohti avointa kilpailua vai uudelleen sääntelyä?

Viestintäalan nopea teknologinen kehitys ja eurooppalaisen televiestintäregiimin muutokset ovat aiheuttaneet myös toimialan säädösten jatkuvan uudelleentarkistamistarpeen. Suomessa viestintämarkkinalainsäädännön uudistamisella pyritään pitämään yllä Suomen näkyvää asemaa maailman johtavana tietoyhteiskuntana sekä vahvistamaan suomalaisten yritysten kilpailukykyä globaaleilla viestintämarkkinoilla. Tarkempaan tavoitteena on ollut laatia teknologianeutraali lainsäädäntö, joka sääntelee yhtäläisesti kaikkia viestintäpalvelun jakelukanavia ja päätelaitteita. Käytännössä tämä merkitsee tele- ja radioverkkojen lainsäädännöllisen jaon purkamista.

Tämän arvioinnin kannalta viimeaikaiset lainsäädännölliset uudistukset ovat merkittäviä myös sen vuoksi, että ne vaikuttivat/vaikuttavat olennaisesti myös Viestintäviraston tehtävien lisääntymiseen ja vaikutusvallan kasvuun.

4.1 Viestintämarkkinalain I-vaihe

4.1.1 Lain tavoitteet

Perinteisesti viestintäverkkoja on säännelty sen mukaan, käytetäänkö verkkoa kohdeviestintään vai joukkoviestintään. Heinäkuussa 2002 voimaan astuneen uuden viestintämarkkinalain tavoitteena on, että tietoyhteiskuntapalvelujen tarjoajilla on samat oikeudet ja velvollisuudet riippumatta siitä, minkä verkon välityksellä palveluita tarjotaan. Tietoyhteiskunnan ja verkkoliiketoiminnan kehityksen edistämisen lisäksi lain avulla pyritään luomaan entistä parempia edellytyksiä uudenlaisen viestintäteknologian ja sisällöntuotannon kehitykselle ja parantamaan televisiotoimialan toimintaedellytyksiä. Lain keskeiset muutokset olivat seuraavat:

- Kaupallisten TV-kanavien toimintaedellytykset paranivat, kun niiden Yleisradio Oy:lle maksamat toimilupamaksut alenivat. Analogisen televisiotoiminnan toimilupamaksu puolittui. Digitaalisen televisiotoiminnan harjoittajilta ei vaadita maksua lainkaan ensimmäisenä toimilupakautena. Toimilupamaksukäytännön muuttamiseen ovat vaikuttaneet kaupallisten televisioyhtiöiden mainostulojen laskun ja taloudellisen tilanteen lisäksi myös televisiotoiminnan digitalisointi ja siihen liittyvä konvergenssi¹.
- Entiset televisio- ja radiotoimiluvat jaettiin ohjelmisto- ja verkkoluviksi. Uudet verkkoluvat ja kolme aiemmin rauennutta TV-ohjelmistolupaa tulivat hakuun 16.6.2002.
- Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkisen palvelun tarjontaan parannettiin siten, että yhtiö voi tarjota tätä palvelua myös muissa kuin televisio- ja radioverkoissa. Mainonta kiellettiin kokonaan Yleisradio Oy:n kanavilla.

¹ Konvergenssillä tarkoitetaan palveluiden, verkkojen ja päätelaitteiden yhdentymistä uusien teknologioiden myötä.

- Kansalaisten maksamaan televisiomaksuun ei tullut muutoksia, mutta maksun korotus tulee seuraavan hallituksen harkittavaksi. Televisiomaksua korotettaneen vuonna 2004 ja tämän jälkeen sitä tarkistettaneen vuosittain. Televisiomaksua uudistettaessa otetaan huomioon edellisen televisiomaksun korotuksen jälkeen tapahtunut inflaatiokehitys ja uusien sisältöpalvelujen kehittämisen kustannukset.
- Pitemmällä aikavälillä kansalaiset joutuvat ostamaan uusia vastaanottolaitteita, kun analogiset lähetykset aikaisintaan vuonna 2006 loppuvat.
- Koska viestintäverkkoja voidaan jatkossa käyttää aiempaa laajemmin ja monipuolisemmin, kuluttajapalvelujen saatavuus ja hintakilpailu monipuolistuvat.

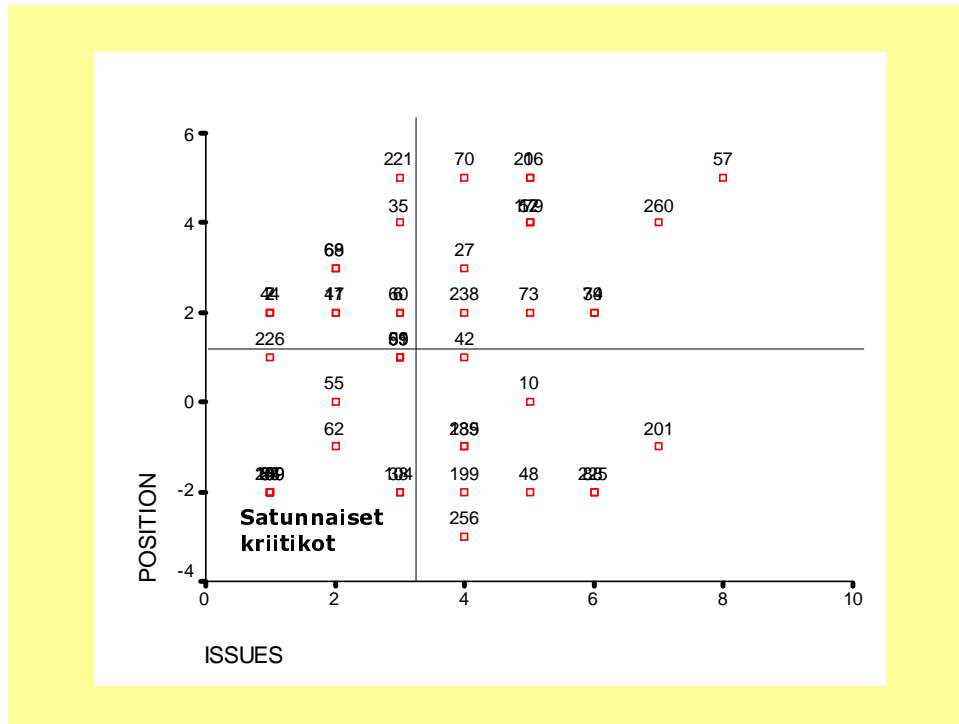
4.1.2 Viestintäpolitiikan kenttäanalyysi

Viestintämarkkinalaki I herätti laajaa keskustelua alan toimijoiden piirissä. Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 14.9.2001 esitysluonnoksesta lausuntoa 254 viranomaiselta, järjestöltä, yhteisöltä ja asiantuntijalta. Lausunnot pyydettiin toimittamaan 5.10.2001 mennessä liikenne- ja viestintäministeriöön. Lausunnon toimitti pyynnön saaneista yhteensä 55, joiden lisäksi yksi lausunto saatiin pyytämättä.

Seuraavassa analysoidaan lausuntoja niistä tehdyn lausuntoyhteenvedon (LVM 30.10.2001) pohjalta. Analyysissa tarkastellaan ensin toimijaperusteisesti viestintäpolitiikan kentän koalitiio- ja oppositiorakenteita (analyysistä ks. enemmän Laumann & Knoke 1987) ja tämän jälkeen asiaperusteisia ns. cleavage-rakenteita, so. miten yksittäiset asiakysymykset jakavat kenttää.

Toimijaperusteinen analyysi suoritettiin siten, että LVM:n tekemästä lausuntoyhteenvedosta poimittiin 13 teemaa (telemarkkinalain soveltamisalan laajentaminen, analogiset televisioverkot lain soveltamisalassa, uudistuksen kaksivaiheisuus, toimilupasääntely, televerkon ja teleyrityksen muun omaisuuden luovutusvelvollisuus, yleinen suhtautuminen muuta luovutusvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn, televerkkojen yhteenliittäminen, julkinen palvelu, televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien toimilupamaksu, mainonta Yleisradion kanavilla, sisältötuotannon edistäminen, Must Carry –velvollisuus ja lain säätämisjärjestys). Tämän jälkeen [toimija x teema] -matriisiin koodattiin toimijan (so. lausunnonantajan) lausunnossaan ilmaisema kanta kyseiseen teemaan eli yksittäiseen lain sisältökysymykseen. Mikäli kanta oli kategorisen kielteinen koodattiin –2, mikäli lausunnonantaja esitti kritiikkiä teema-alueen sisältökysymyksiin, mutta löysi myös jotain positiivisia piirteitä asiassa koodattiin –1. Puuttuva vastaus koodattiin nolllaksi, varovaisen myönteinen kanta +1 ja myönteinen kanta +2. Näin saatiin aikaiseksi 55 x 13 –matriisi, josta varsinainen kenttäanalyysi suoritettiin. Kuviossa 4 on kuvattu toimijaperusteisen analyysin tulokset. Position-akseli kuvaa vastaajan asennoitumista lakiesityksen sisältöihin ja Issues-akseli puolestaan kuvaa lausunnonantajan kantojen laajuutta (yksi kysymys – useita kysymyksiä).

Kuvio 4. Viestintäpolitiikan kenttäanalyysi.



Alma Media Oyj	79	Suomen audiovisuaaliset tuottajat SATU ry	52
Broadcasters Oy	87	Suomen kaapelitelevisioliitto ry	55
Canal+ Finland	88	Suomen kaupallisten televisioiden liitto SKTL ry	57
Digita Oy	99	Suomen kiinteistöliitto	58
Elisa Communications Oyj	104	Suomen kuluttajaliitto ry	59
FiCom ry	34	Suomen markkinointiviestinnän toimistojen liitto ry	60
Finnnet-Liitto	35	Suomen Posti Oy	221
Journalistiliitto	38	Suomen Suoramarkkinointiliitto ry	62
Kauppa- ja teollisuusministeriö	6	Swelcom Oy	225
Keskuskaupakamari	42	Swwap Oy	226
Kilpailuvirasto	10	Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto STUL ry.	65
Kopiosto	44	Tampereen yliopisto	24
Kuluttajavirasto	11	Telia	238
Kuurojen liitto	47	Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto TT	6
Mainostajien Liitto	48	Teosto	69
Mosquito Films Oy	169	Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus TIEKE ry	70
Nokia Oyj	179	Turun yliopisto	27
Oikeusministeriö	1	Valtiovarainministeriö	4
Oy Ruutunelonen Ab	199	Wellnet Oy	256
Perfecto Films Oy	189	Viestinnän Keskusliitto	73
Sanoma-WSOY Oyj	201	Viestintävirasto	17
Satelliitti- ja antenniliitto SANT ry	51	Yleisradio Oy	260
Sisäasiainministeriö	2	Ympäristöministeriö	7
Sonera Oyj	206		

Kuviossa 4 voidaan erottaa toisistaan neljä toimijakenttää (kentät on määritelty ulottuvuuksien keskiarvojen perusteella): 1) uskolliset tukijat (positiivinen

suhtautuminen useampaan kysymykseen) 2) satunnaiset tukijat (positiivinen suhtautuminen harvaan kysymykseen), 3) satunnaiset kriitikot (kriittinen suhtautuminen muutamaan yksittäiseen kysymykseen), 4) vastahakoiset partnerit (kriittinen suhtautuminen useampaan kysymykseen).

Laaja-alaisten kannattajien etujoukkoon kuuluivat Suomen kaupallisten televisioiden liitto SKTL ry ja Yleisradio. SKTL oli erityisen tyytyväinen lakiesityksen toimilupasääntelyyn liittyviin huomioihin², sisältötuotannon edistämiseen liittyviin painotuksiin sekä mainonnan kieltämiseen Yleisradion kanavilla. Kriittinen suhtautuminen sillä oli toimilupamaksukysymyksiin³ ja julkisen palvelun velvoitteeseen. Yleisradion myönteiset perusargumentit liittyivät pääasiassa julkisen palvelun kohtiin, mainonnan kieltämiseen Yleisradion ohjelmien yhteydessä sekä sisältötuotantokohtiin. Muita uskollisia tukijoita olivat mm. Nokia Oyj, Suomen audiovisuaaliset tuottajat SATU ry, Viestintävirasto, Sonera Oyj, Suomen Posti Oy, Oikeusministeriö, Alma Media, Ficom, Turun yliopisto, Viestinnän Keskusliitto ja Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus TIEKE ry sekä TT.

Kannattajat kuuluivat Finnet-Liitto, kauppa- ja teollisuusministeriö, Kopiosto, Kuluttajavirasto, Kuurojen liitto, sisäasiainministeriö, Suomen markkinointiviestinnän toimistojen liitto, Suomen Posti Oy, Teosto sekä ympäristöministeriö. Nämä toimijat ottivat kantaa ainoastaan muutamaan harvaan asiakysymykseen, jotka liittyivät läheisesti heidän organisaationsa kannalta keskeisiin teemoihin. Tyypillisesti nämä kannanotot liittyivät joko toimilupasääntelyyn liittyviin kysymyksiin tai yleinen suhtautumiseen muuta luovutusvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn.

Satunnaiset kriitikot ovat toimijoita, jotka esittivät kritiikkiä lakiesityksen muutamien asiakohtien suhteen. Edellisen tapaan nämä erillisintressit liittyivät organisaatioiden oman toiminnan kannalta keskeisiin kysymyksiin. Tällaisia toimijoita olivat Broadcasters Oy, Digita Oy, Elisa Communications Oyj, Journalistiliitto, Mosquito Films Oy, Satelliitti- ja antenniliitto SANT, Suomen kaapelitelevisioliitto ry, Suomen kiinteistöliitto, Suomen kuluttajaliitto ry, Suomen Suoramarkkinointiliitto ry, Swwap Oy, Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto STU, Tampereen yliopisto sekä valtiovarainministeriö.

Kriittiset kantaaottajat ovat kaikkein kriittisimpiä viestintämarkkinalain linjauksiin. Kuvaavaa tähän ryhmään kuuluville organisaatioille on se, että kantaa on otettu useaan lain kohtaan ja suhtautuminen on ollut pääsääntöisesti kriittistä. Tähän ryhmään kuuluivat mm. Canal+ Finland, Keskuskauppakamari, kilpailuvirasto, Mainostajien Liitto, Oy Ruutunelonen Ab, Perfecto Films Oy, Sanoma-WSOY Oyj, Swelcom Oy, Telia ja Wellnet Oy. Näistä kaikkein kriittisimpiä olivat Wellnet Oy, Canal + Finland, Ruutunelonen, Swelcom Oy ja Mainostajien liitto. Nämä toimijat suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti telemarkkinalain soveltamisalan laajentamiseen, mutta esittivät voimakasta kritiikkiä televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien toimilupamaksukysymykseen, Must Carry –velvollisuuteen (Swelcom, Canal+ ja Wellnet) sekä mainonnan kieltämiseen Yleisradion kanavilla (Mainostajien

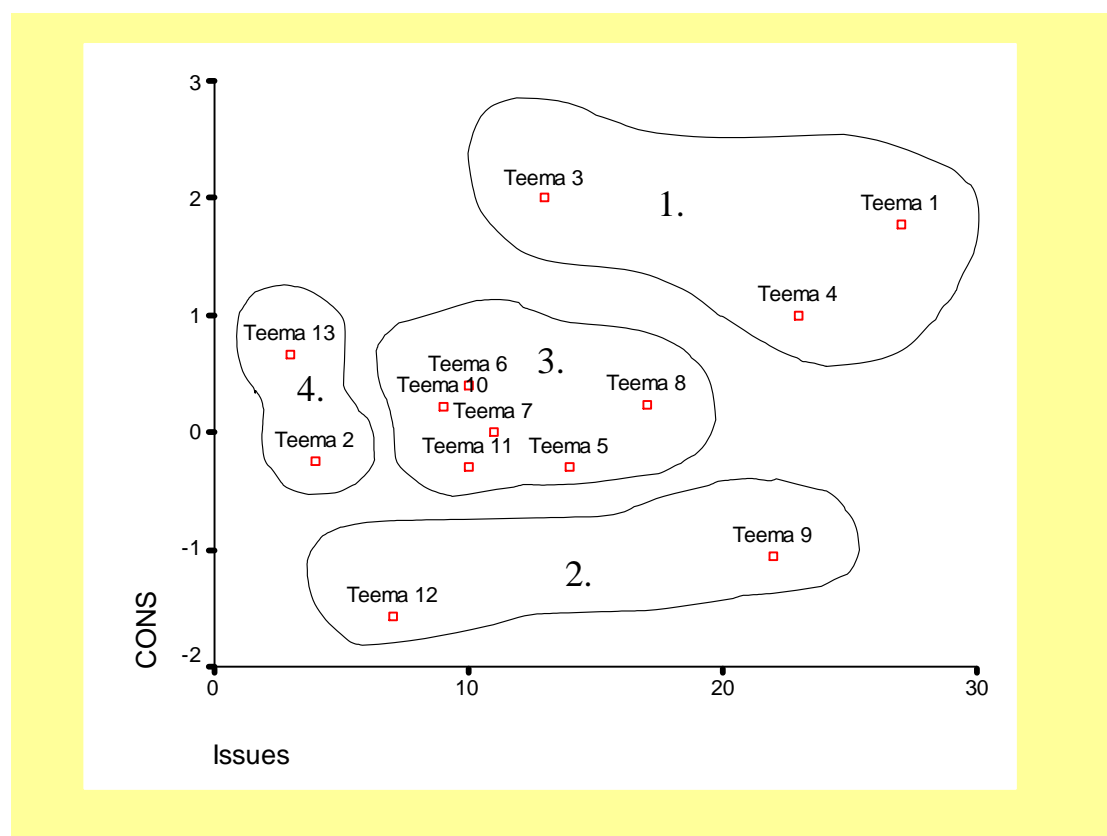
² SKTL katsoi mm., että toimilupia myönnettäessä tulee etusija antaa nykyisille kanavanipun hallinnoijille, mikä lisää kilpailua ja vähentää keskittymistä sekä turvaa palveluiden tason ja hinnoittelun kohtuullisuuden.

³ SKTL katsoi, että toimilupamaksu on perusteiltaan virheellinen, koska se on vastoin teknologista neutraliteettia, kilpailua vääristävä ja digitaalisia investointeja hidastava.

liitto, Sanoma WSOY ja Ruutunelonen). Yleinen kritiikki Must Carry –velvoiteasiaan oli se, että lakiehdotuksessa ei oteta riittävän selkeästi kantaa must carry –velvoitteeseen. Ehdotuksessa ei esimerkiksi määritellä, mitkä kanavat kuuluvat must carry –kanavien piiriin⁴. Samoin kritiikkiä esitettiin, että analoginen ja digitaalinen lähetys vaativat erilaisen verkkokapasiteetin sekä korvausvelvoitteen määrittelemättömyyttä kohtaan.

Seuraavaksi tarkastellaan viestintäpolitiikan kentän jakolinjoja yksittäisistä teemoista lähtien. Kuviossa 5 on kuvattu kentän temaattiset jakolinjat. Kuvio on muodostettu samalla tavoin kuin edellä esitetty toimijaperusteinen kenttäkuvio. Pystyakselilla on kuvattu keskiarvo siitä, miten myönteisesti tai kielteisesti alan toimijat lausunnoissaan suhtautuvat ko. teemaan. Vaaka-akseli kuvaa sitä, kuinka moni omassa lausunnossaan selkeästi ottaa kantaa kyseiseen asiakysymykseen.

Kuvio 5. Viestintäpolitiikan kentän temaattiset jakolinjat.



- Teema 1 Telemarkkinalain soveltamisalan laajentaminen
- Teema 2 Analogiset televisioverkot lain soveltamisalassa
- Teema 3 Uudistuksen kaksivaiheisuus
- Teema 4 Toimilupasääntely
- Teema 5 Televerkon ja teleyrityksen muun omaisuuden luovutusvelvollisuus
- Teema 6 Yleinen suhtautuminen muuta luovutusvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn

⁴ Must Carry –velvollisuudella tarkoitetaan pääasiassa tai yksinomaan digitaalisen televisio- tai radio-ohjelmiston jakeluun käytettävää viestintäverkkoa (esim. kaapelitelevisioverkko) hallitsevan yrityksen velvollisuutta jakaa viestintäverkkossaan tiettyjä ohjelmia (esim. Yleisradio) ilman erilliskorvausta.

- Teema 7 Televerkkojen yhteenliittäminen
- Teema 8 Julkinen palvelu
- Teema 9 Televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien toimilupamaksu
- Teema 10 Mainonta Yleisradion kanavilla
- Teema 11 Sisältötuotannon edistäminen
- Teema 12 Must Carry -velvollisuus
- Teema 13 Sääätämisyjärjestys

Kuviossa 5 on esitetty kansallisen viestintäpolitiikan jakolinjat. Teemoista muodostui neljä selvästi toisistaan poikkeavaa asiakysymysryhmää. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat teemat (Telemarkkinalain soveltamisalan laajentaminen, uudistuksen kaksivaiheisuus ja toimilupasääntely) liittyvät lähinnä lain yleisiin periaatteisiin ja toteutustapaan, Nämä teemat saavat laajasti tukea lausunnonantajilta.

Toiseen ryhmään kuuluu kaksi teemaa (televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien toimilupamaksu sekä must carry –velvollisuus). Nämä asiakysymykset saavat osakseen melko paljon kriittisiä äänenpainoja, joita on must carry –velvollisuuden osalta jo avattu hieman kenttäanalyysin puolella. Televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien toimilupamaksuja koskevissa muutoksissa yleinen näkemys muutosten suunnasta oli pääsääntöisesti positiivinen. Kritiikkiä esitettiin lähinnä siitä, että toimilupamaksujen puolittaminen ei ole riittävä toimenpide, vaan toimilupamaksuista tulisi luopua kokonaan (Keskuskauppakamari) ja digitaalisten toiminnan osalta tulisi poistaa pysyvästi. Eräissä lausunnoissa (esim. Alma Media) katsottiin, että ns. Backmanin ryhmän esitykset olivat tältä osin pidemmälle meneviä ja kannatettavampia.

Ryhmään kolme kuului suuri joukko yksittäisiä asiakysymyksiä. Näitä olivat mm. televerkon ja teleyrityksen muun omaisuuden luovutusvelvollisuus, yleinen suhtautuminen muuta luovutusvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn, televerkkojen yhteen liittäminen, julkinen palvelu, mainonta Yleisradion kanavilla sekä sisältötuotannon edistäminen. Näille asiakysymyksille oli tunnusomaista ristikkäiset tai neutraalit näkemykset toimijoiden keskuudessa.

Lopuksi neljänteen ryhmään kuului kaksi hieman teknisempää kysymystä (analogiset televisioverkot lain soveltamisalassa sekä sääätämisyjärjestys), joissa näkemykset olivat varsin neutraaleja ja kiinnostus näitä asiakysymyksiä kohtaan varsin vaatimatonta.

Viestintämarkkinalain II-vaihe

Hallitus päätti viestintämarkkinalain toisen vaiheen sisällöstä 5. syyskuuta 2002. Lakiesitys on parhaillaan Eduskunnasta, jossa on koottu lakia koskevat uudet lausunnot.

Viestintämarkkinalain toisessa vaiheessa pannaan täytäntöön Euroopan yhteisön uudet sähköisen viestinnän direktiivit, tehostetaan viestintähallintoa ja nopeutetaan riita-asioiden käsittelyä. Uudistuksessa otetaan huomioon myös uuden perustuslain vaatimukset. Lakiesityksellä edistetään verkkoliiketoimintaa, televisio- ja radiotoimintaa sekä sisältötuotantoa. Lakiesitys luo entistä paremmat edellytykset viestintäpalvelujen kehitykselle. Ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan 25. heinäkuuta 2003.

Lain toisessa vaiheessa on esitetty esimerkiksi seuraavia muutoksia:

- Lakiesityksen mukaan velvoitteita voitaisiin tulevaisuudessa kohdistaa pääasiassa vain huomattavan markkinavoiman yritykseksi nimettyihin teleyrityksiin. Huomattavan markkinavoiman yritykseen kohdistuvat velvoitteet asettaisi Viestintävirasto yksittäistapauksessa laissa mainituilla edellytyksillä ja ehdoilla.
- Huomattavan markkinavoiman teleyrityksillä olisi esimerkiksi tietyissä tilanteissa velvollisuus luovuttaa muille yrityksille käyttöoikeus matkapuhelinliittymän tai muun vastaavan viestintäverkon liityntäpisteen hallinnoinnissa käytettävän älykortin (esimerkiksi SIM-kortti) kapasiteettiin. Älykortin vapaana olevalla kapasiteetilla voitaisiin tarjota erilaisia sisältöpalveluita kuten sähköisiä allekirjoituksia.
- Telepalveluiden käyttäjillä olisi oikeus tiettyihin yleispalveluihin kuten oikeus liittymään yleisessä puhelinverkossa. Käyttäjien saatavilla tulisi olla myös kattava kohtuuhintainen puhelinluettelopalvelu ja numerotiedotuspalvelu sekä maksuttomat hätäpalvelut. Käyttäjä saisi oikeuden säilyttää puhelinnumerosa myös matkaviestinpalvelun tarjoajaa vaihtaessaan. Teleyritysten pitäisi huolehtia siitä, että käyttäjien saatavilla on yleinen, kattava ja maksuton tiedotuspalvelu siirretyistä numeroista.
- Kaapelitelevisioverkossa toimivien teleyritysten tulisi jatkossa siirtää korvauksetta vain Yleisradio Oy:n ohjelmistot. Siirtovelvoite eli niin sanottu must carry -velvoite koskisi myös kaupallisten toimijoiden valtakunnallisia kanavia, mutta niiden siirrosta teleyritys voisi periä enintään kustannussuuntautuneen hinnan.
- Viestintävirasto voisi myöntää ohjelmistoluvan sellaiseen digitaaliseen televisio- tai radiotoimintaan, joka on lyhytaikaista tai pienimuotoista. Myös lyhytaikaisten analogisten radiotoimilupien käsittely siirrettäisiin liikenne- ja viestintäministeriöltä Viestintäviraston tehtäväksi.
- Yleisradio Oy veloitettaisiin antamaan toiminnastaan kaksi uutta vuosikertomusta. Hallintoneuvoston tulisi antaa yhtiön toiminnasta sisältökertomus eduskunnalle. Lisäksi yhtiön tulisi antaa Viestintävirastolle julkisesta palvelusta laillisuuskertomus, josta virasto antaisi oman lausuntonsa valtioneuvostolle.
- Viestintäviraston merkitys on viime vuosina kasvanut ja tehtävät lisääntyneet ilman, että Viestintävirasto on voinut kerätä uusista tehtävistä aiheutuneita kuluja valvonnan kohteena olevilta yrityksiltä. Ilmoituksenvaraista tai toimiluvanvaraista teletoimintaa harjoittavien teleyritysten tulisikin ehdotuksen mukaan suorittaa Viestintävirastolle viestintämarkkinoiden valvonnasta aiheutuvia kustannuksia vastaava valvontamaksu. Maksun suuruus määräytyisi harjoitetun teletoiminnan liikevaihdon perusteella ja sen periminen aloitettaisiin vuoden 2004 alusta

4.2 Muita Viestintäviraston toimialan lakiuudistuksia

Viestintämarkkinalainsäädännön lisäksi voimaan on astunut muitakin Viestintäviraston toimintaan vaikuttaneita säädöksiä. Vuoden 2002 alusta voimaantulleella radiolaililla selkeytettiin muun muassa taajuuksien käyttösuunnittelua ja markkinavalvontaa koskevia säännöksiä. Viestintävirasto vastaa edelleen taajuuksien käytön suunnittelusta, mutta valtioneuvosto vahvistaa valtakunnallisen televisio- ja radiotoiminnan taajuudet samoin kuin matkaviestinverkkojen taajuudet ja lukumäärän. Uuden lain myötä luovutaan kokonaan radiolaitteiden ennakovalvonnasta. Radio- ja telepäätelaitedirektiivin (R&TTE-direktiivi) mukaan laitteiden vaatimuksenmukaisuudesta vastaa valmistaja. Viestintävirasto valvoo markkinoilla olevia laitteita. Tämä asettaa uudenlaisen valvontahaasteen virastolle. Viestintävirastolla on lisäksi velvoite tarkkailla radioviestintää ja käyttää radioviestinnän tunnistamistietoja häiriöiden selvittämiseksi.

Laki eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä tuli voimaan vuoden 2002 alusta. Se tiukensi maksullisten radio- ja televisiolähetysten suojauksien purkujärjestelmiä koskevia säännöksiä. Uuden lain mukaan suojauksen purku on rikos, jos se tapahtuu ansiotarkoituksessa tai aiheuttaa huomattavaa haittaa tai vahinkoa suojatun palvelun tarjoajalle. Viestintäviraston tehtävänä on valvoa lain noudattamista.

Vuoden 2002 alussa voimaan astuneen uuden postipalvelulain yleispalveluvelvoitteella on pyritty varmistamaan postipalveluiden saatavuus asuinpaikasta riippumatta. Lain mukaan postipalveluiden pysyvä tarjonta on turvattava kohtuullisin hinnoin kaikille käyttäjille koko maassa. Jokaisessa kunnassa on oltava vähintään yksi postipalveluja tarjoava toimipiste. Viestintävirasto valvoo lain noudattamista. Lisäksi perille saamattomien postilähetysten avausoikeus siirrettiin Suomen Posti Oyj:ltä Viestintävirastolle vuoden 2002 alusta.

Viestintäviraston vastuu tietoturvan valvonnasta on vahvistettu lakiin vuoden 2002 aikana.

Viestintävirasto oli jo vuoden alusta toiminut CERT-vastuuviranomaisena (Computer Emergency Response Team). Viraston tehtävänä on kerätä tietoa tietoturvauhkista ja -loukkauksista. Tämän vuoksi teleyrityksille määrättiin entistä laajempi ilmoitusvelvollisuus. Yritysten on ilmoitettava Viestintävirastolle televerkkojen ja -palvelujen vika- ja häiriötapauksien lisäksi nyt myös tietoturvallisuusloukkauksista ja niiden uhkista.

Tietoturvasta ei Suomessa ole yhtenäistä lainsäädäntöä. Tietoturvallisuuden järjestämistä koskevia säännöksiä sisältyy useisiin lakeihin ja asetuksiin, joita niin ikään on muutettu viime vuosien aikana.

Viestintävirasto valvoo yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain (TTsL 565/1999) noudattamista. Lailla on saatettu voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/66/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla. Lain tarkoituksena on edistää yleisen teletoiminnan tietoturva- ja tilaajien ja käyttäjien yksityisyyden ja oikeutettujen etujen suojaa televiestinnässä.

Televiestinnän tietosuojalain voimaan tuleminen myötä Viestintäviraston jo ennestään monipuoliset viranomaistehtävät lisääntyivät, kun televiestinnän osapuolten yksityisyyden suojaaminen ja teletoiminnan tietoturvallisuus saivat laajemman ja tarkemmin määritellyn sisällön. Tietoturvaan liittyy myös joukko muita lakeja, jotka määrittävät Viestintäviraston toimivaltaa ja tehtäviä⁵.

4.3 Arvio Viestintäviraston asemasta viestintäpolitiikan kentässä

Uusi sähköisen viestinnän säädöskehikko ja kansalliset viestintälainsäädännön uudistukset ovat muuttaneet ja tulevat vielä muuttamaan Viestintäviraston asemaa viestintäpolitiikan sääntelijänä. Samalla ne merkitsevät liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston välisten tehtävien osittaista uudelleenmäärittelyä.

Viestintäviraston tehtävät ovat viime vuosina merkittävästi lisääntyneet etenkin teletoiminnan ja tietoturvan alueilla. Tällaista toimintojen keskittämistä ja toimivallan lisäämistä voidaan pitää perusteltuna alan nopean teknologisen kehityksen ja viestinnän konvergenssikehityksen näkökulmasta. Toisaalta se saattaa lisätä tarpeettoman yksityiskohtaista sääntelyä tilanteessa, jossa poliittis-hallinnollisin päätöksin toimialan sääntelyä on viimeisen kymmenen vuoden aikana nimenomaisesti pyritty vapauttamaan.

Sektorikohtaisen sääntelyn lisääntyminen saattaa erityisesti aiheuttaa ongelmia suhteessa yleiseen kilpailulainsäädäntöön ja se toteutumista seuraavan Kilpailuviraston toimialaan. Uudessa viestintämarkkinalainsäädännössä oleva huomattava markkinavoima on käsitteellisesti eri asia kuin kilpailunrajoituslaissa säännelty määräävä markkina-asema. Mikäli Viestintäviraston ja Kilpailuviraston välillä ei synny yhteistä näkemystä tehtävistä linjauksista saatetaan ajautua tilanteeseen, jossa Viestintävirasto ja Kilpailuvirasto tekevät keskenään ristiriitaisia päätöksiä, joilla saattaa olla alan kehitystä vaikeuttavia vaikutuksia.

Relevanttien markkinoiden ja huomattavan markkinavoiman yritysten määrittelyssä niin ikään tulee välttää ristikkäisiä linjauksia liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston välillä. Alan yritysten kannalta on ongelmallista, jos

⁵ Näitä ovat mm. Suomen perustuslaki (731/1999), Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, muutoksineen 636/2000 ja 1151/2001), Arkistolaki (831/1994, muutoksineen 746/1996, 689/1999 ja 718/2000), Asetus valtionhallinnon tietohallinnosta (155/1988, muutos 1401/1992), Henkilötietolaki (523/1999, muutos 986/2000), Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (565/1999, muutoksineen 532/2000, 1120/2001, 1148/2001, 459/2002 ja 681/2002), A yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (723/1999), LMP yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (760/1999), Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (477/2001), Viestintämarkkinalaki (396/1997, muutoksineen 596/1998, 139/1999, 566/1999, 314/2001, 893/2001, 1119/2001 ja 489/2002), Radiolaki (1015/2001), Rikoslaki 38 luku ja 34 luku 9 a §, Laki eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä (1117/2001), Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999), Laki sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa (594/1993, muutos 199/1998), Laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta (458/2002). Lisäksi Eduskunnan käsiteltävänä ovat parhaillaan sähköisiä allekirjoituksia (HE 197/2001) sekä sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa (HE 17/2002) koskevat lait.

markkinamäärittely perustuu muihin kuin objektiivisiin taloudellisiin tosiasioihin. Samoin huomattavan markkinavoiman yritysten valvonnassa tulisi ottaa huomioon yleinen kilpailutilanne. Pelkistetysti jo muutoinkin hyvin toimivassa markkina- tai kilpailutilanteessa HVM-kontrollia tulisi soveltaa ”kevyemmin” kuin tilanteessa, jossa kilpailu ei toimi.

Yleisemminkin Viestintäviraston toimialaa ja toimintavaltuuksia lisättäessä tulisi kriittisesti pohtia millä tavoin Viestintävirastossa eriytetään rajaa norminantovaltuuksien ja normien toimeenpanon ja valvonnan välillä. Samoin virastolla on lisäksi toimialan kehittämiseen liittyviä tehtäviä, jotka helposti sotkeutuvat sääntelytehtävien kanssa. Tilanne on osittain identtinen ministeriön omistajaohjauskysymysten ympärillä käydyn keskustelun kanssa. Tässä on esitetty, että ministeriöiden tulisi hallinnollisesti eriyttää omistajapolitiikka toimialan kehittämis- ja valvontatehtävistä.

5 Viestintävirasto sidosryhmien näkökulmasta

5.1 Sidosryhmäkyselyn toteutus

Viestintäviraston arvioinnin yhteydessä tehdyn sidosryhmäkyselyn tarkoituksena oli analysoida viraston keskeiset sidosryhmät ja kuinka asiakkaat näkevät viraston toiminnan eri osa-alueilla⁶. Useiden näkökulmien huomioonottamisella on pyritty muodostamaan mahdollisimman laaja ja monipuolinen kokonaiskuva Viestintäviraston toiminnasta sidosryhmien näkökulmasta.

Sidosryhmäkysely⁷ koostui kahdesta kokonaisuudesta, joista ensimmäisessä vastaajia pyydettiin vastaamaan koko Viestintävirastoa koskeviin väittämiin. Toisessa osiossa vastaajia pyydettiin vastaamaan toiminta-aluekohtaisiin väittämiin. Toiminta-alueet oli jaettu teletoimintaan, tietoturvaan, sähköiseen mediaan, TV-maksuhallintoon, radioliikenteeseen, internetin verkkotunnuksiin sekä postitoimintaan.

Koko Viestintävirastoa koskevat väittämät koskivat viraston tuloksellisuutta kokonaisuudessaan. Tuloksellisuutta arvioitiin valmiiden väittämien sekä avointen kysymysten avulla. Avoimiin kysymyksiin vastaajat saivat vastata vapaamuotoisesti ilman annettuja vaihtoehtoja. Vastaajia pyydettiin vastaamaan myös joukkoon metaforia (kielikuvia), joiden avulla arvioitiin vastaajien näkemyksiä viraston toiminnasta.

Vastausasteikko väittämien osalta kyselyssä oli 1-5, joista 1= täysin eri mieltä, 2=osittain eri mieltä, 3=neutraali, 4=osittain samaa mieltä ja 5=täysin samaa mieltä. Lisäksi vastausvaihtoehdoksi oli annettu ei osaa sanoa (EOS) vaihtoehto. Jälkimmäisellä vaihtoehdolla pyrittiin siihen, että vastaajia ei pakotettaisi vastaamaan väittämiin, joihin heillä ei ole mielipidettä ja siten saataisiin vastauksista myöskin mahdollisimman oikeanmukaisia. Avoimiin kysymyksiin vastaaminen oli myöskin vapaaehtoista.

5.2 Sidosryhmäkyselyn tulokset

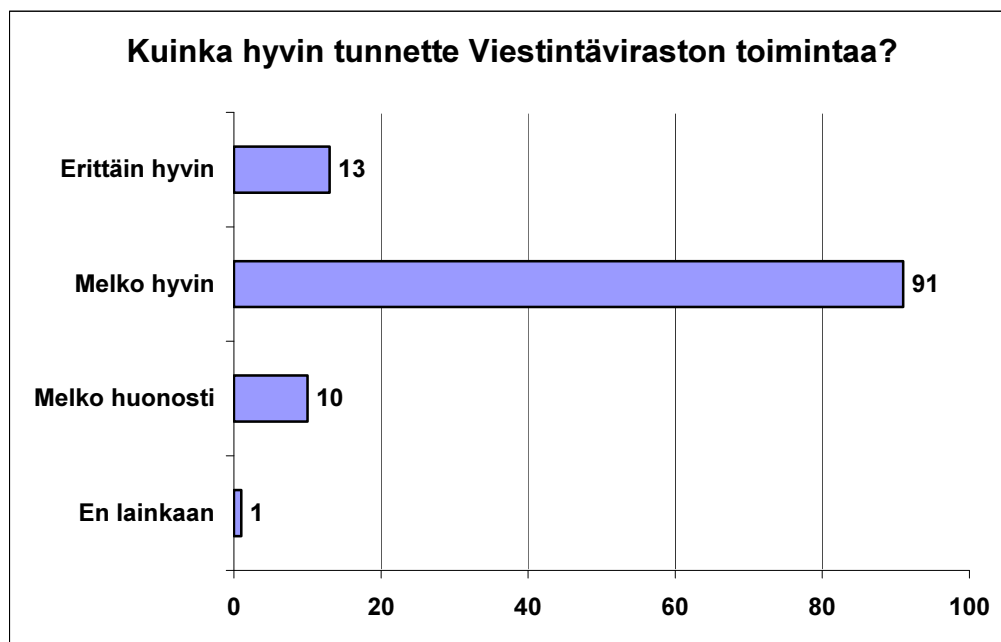
Ennen varsinaisiin väittämiin vastaamista sidosryhmiltä kysyttiin heidän tuntemustaan Viestintäviraston toiminnasta. Taustakysymyksellä haluttiin kartoittaa vastaajien tuntemusta, jotta voitaisiin arvioida vastausten luotettavuutta. Vastaajien tuntemusta Viestintävirastosta voidaan pitää melko hyvänä, sillä suurin osa vastaajista (90%)

⁶ Jokaisella sidosryhmällä voidaan olettaa olevan intressejä organisaatiota kohtaan. Tähän liittyy oletus siitä, että kaikkien ryhmien, joilla on intressejä ja vaateita organisaatiota kohtaan tulisi olla organisaation responsiivisen toiminnan kohteena. Arvioinnin ja organisaation toiminnan kannalta yhtä tärkeitä ovat niin omistaja- ja rahoittajaryhmät kuin muutkin intressiryhmät. Eri avainryhmien oletetaan tekevän omat arvionsa, omien ja muista poikkeavien kriteerien varassa, jotka eivät ole kaikille yleisiä ja yhtäläisiä.

⁷ Sidosryhmäkysely toteutettiin sähköisenä kyselynä touko-kesäkuun 2002 vaihteessa ja se lähetettiin yli 400 vastaajalle. Vastaajaryhmät muodostuivat julkishallinnon, elinkeinoelämän sekä järjestöjen vastaajista. Vastauksia saatiin yli sadalta vastaajalta (n=115).

vastasi tuntevansa Viestintäviraston melko hyvin tai erittäin hyvin ja ainoastaan 10% vastaajista vastasi tuntevansa Viestintäviraston melko huonosti ja 1% vastaajista vastasi ettei tunne Viestintäviraston toimintaa lainkaan.

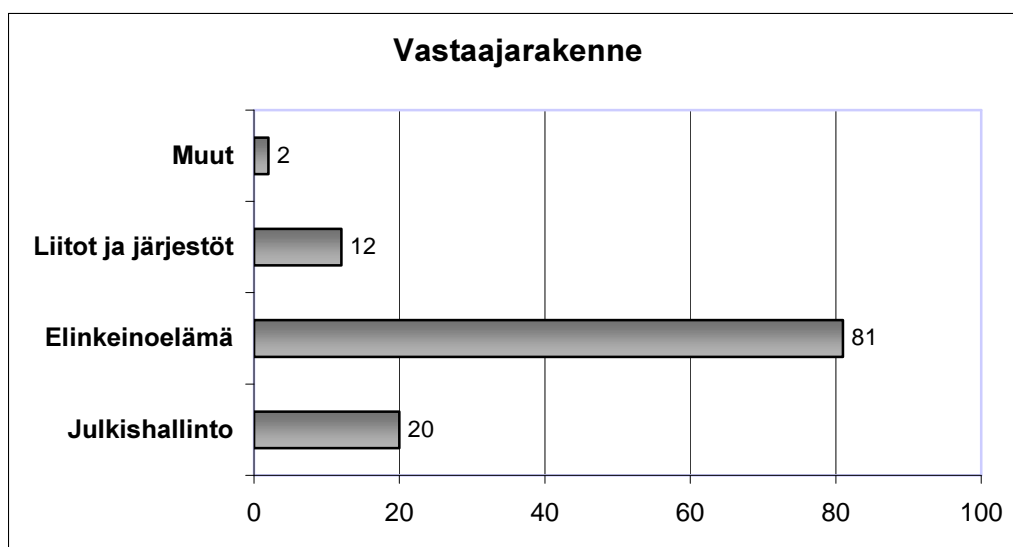
Kuvio 6. Sidosryhmävastaajien tuntemus Viestintäviraston toiminnasta.



Vastaajaryhmittäin vastaajat jakautuivat julkishallinnon, elinkeinoelämän sekä järjestöjen vastaajiin. Suurin vastaajamäärä muodostui elinkeinoelämän vastaajista, kun taas järjestöjen ja julkishallinnon vastaajien osalta vastaajamäärät jäivät melko pieniksi. Tähän onkin syytä kiinnittää huomiota päätelmien osalta. Mitä pienemmiksi vastaajaryhmät jäävät, sitä varauksellisemmin on suhtauduttava päätelmiin⁸. Vastaajaryhmittäistä tarkastelua on otettu mukaan raporttiin niiltä osin, kun jotain raportoitavaa on.

⁸ Sidosryhmäkyselyssä tehtiin niin sanottu karhuamiskierros, eli vastaajille lähetettiin ns. karhukirje, jossa pyrittiin saamaan vastaamatta jättäneitä vastaajia vastaamaan kyselyyn.

Kuvio 7. Sidosryhmäkyselyn vastaajarakenne.



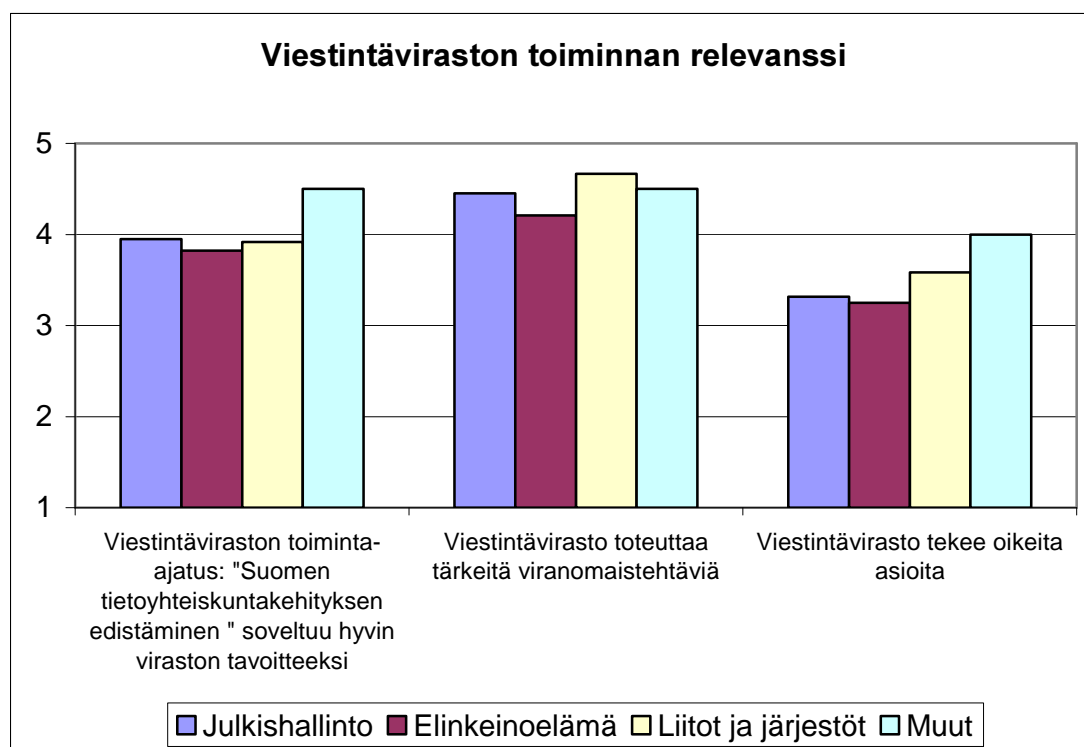
Sidosryhmäkyselystä muodostuneita tuloksia on syytä tarkastella arviointialueittain, jotta asetettuihin arviointikysymyksiin voitaisiin saada vastauksia ja jotta arviointitulosten seuraaminen säilyisi eheänä ketjuna arvioinnissa tehdyistä havainnoista päätelmiin saakka. Aluksi tarkastellaan siis Viestintäviraston toiminnan yleistä relevanssia ja toiminnan organisointia sekä tehokkuutta sidosryhmien näkökulmasta. Lopuksi tarkastellaan Viestintäviraston toimialoja sidosryhmien näkökulmasta.

5.3 Viestintäviraston toiminnan yleinen relevanssi

Arviointialueen tarkoituksena on tarkastella toiminnan tavoitteita suhteessa suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämiseen kohdistuviin tarpeisiin. Arviointikysymykset liittyivät toiminnan merkityksen osalta siihen, miten sidosryhmien edustajat näkevät Viestintäviraston roolin ja aseman osana suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämistä ja siihen millaisena sidosryhmät näkevät Viestintäviraston toiminnan tulevaisuudessa ja mitkä ovat Viestintäviraston toiminnan keskeiset vahvuudet ja kehittämistarpeet.

Viestintäviraston toiminnan yleisen relevanssin osalta väittämiin vastasivat kaikki vastaajat. Tehtävien merkityksen osalta Viestintävirastoa voidaan pitää sidosryhmien näkökulmasta melko onnistuneena. Keskiarvot ylittivät kaikkien toiminnan relevanssia mittaavien väittämiä ja vastaajaryhmien osalta kolmen, jota voidaan pitää neutraalin rajana. Viestintäviraston viranomaistehtävien toteuttamista sidosryhmät pitävät tärkeänä, kun taas oikeiden asioiden osalta keskiarvot jäivät hieman matalammiksi.

Kuvio 8. Viestintäviraston toiminnan yleinen merkitys.



5.4 Viestintäviraston vahvuudet ja kehittämistarpeet

Viestintäviraston keskeisiä vahvuuksia ja kehittämistarpeita selvitettiin avointen kysymysten avulla. Vastaajat saivat määritellä Viestintäviraston kolme selkeintä vahvuutta ja ne alueet/ toiminnot, joissa Viestintäviraston tulisi selvimmin parantaa toimintaansa.

Vastauksia saatiin melko runsaasti ja niistä voitiin tehdä joitain huomioita. Selkeästi Viestintäviraston vahvuudeksi vastaajat asettivat teknisen osaamisen ja asiantuntemuksen. Tämä vahvuus nousi esille kaikkein voimakkaimmin. Toisena vahvuutena voidaan sidosryhmien mukaan pitää objektiivisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Vastaajien mielestä Viestintävirasto on osoittanut toimissaan tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Lisäksi uudistuminen ja jatkuva kehittyminen sekä johdon asiantuntevuus ja taitavuus toistui myös osassa vastuksista. Yleinen arvio oli se, että viraston johtaminen ja yleinen toiminta ovat selkeästi kehittyneet Telehallintokeskuksen ajoista. Alla olevaan laatikkoon on koottu yhteen Viestintäviraston kolme selkeimmin erottuvaa vahvuutta.

Viestintäviraston kolme selkeintä vahvuutta:

- Tekninen osaaminen ja asiantuntemus
- Objektiivisuus ja oikeudenmukaisuus
- Selkeästi asema viestintäpolitiikan kentässä

Parantamisalueiden suhteen kyselyssä vastaajia ei pyydetty nimeämään erikseen kolmea parantamisaluetta, vaan vastaajat saivat vastata vapaamuotoisesti. Varmastikin tästä johtuen vastauksista ei voitu yhtä selkeästi muodostaa yhteenvedoa, sillä parantamisalueiden osalta yhteiset piirteet olivat aika hajanaisia. Sellaisia parantamisalueita, joita useampi vastaajista toi esille, löytyi joitakin.

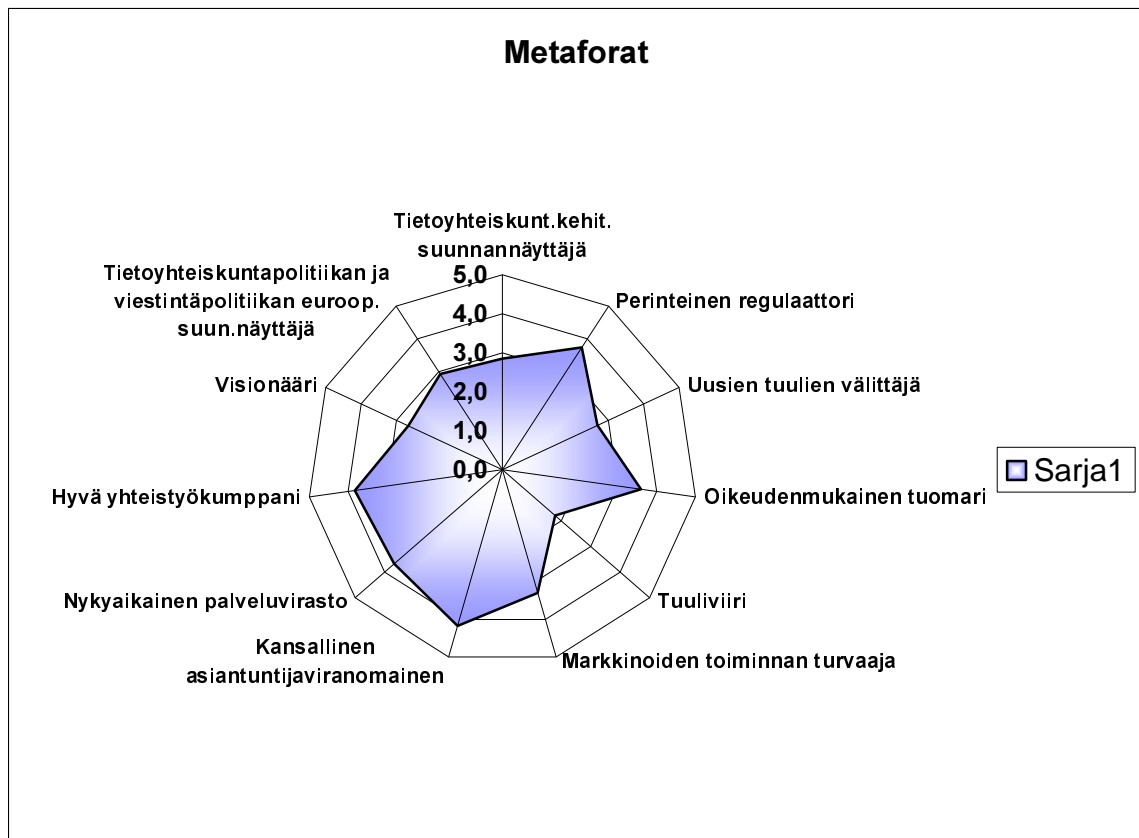
Viranomaistoiminnan ja muun palvelutoiminnan erillään pitämistä pidettiin yhtenä parantamisalueena. Etenkin roolijakoa ohjaajana ja valvojana tulisi pitää selkeänä, siinä ei saisi tapahtua sekoittumista. Tällä tarkoitettiin lähinnä sitä, ettei muodostuisi vaaraa siihen, ettei *”lain vartija itse laatisi lakeja”*, kuten eräs vastaajista oli ilmaissut. Toinen parantamisalue muodostui riittävän nopeasta reagoimisesta markkinoiden kehitykseen ja toimialan kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Myös taloudelliset tarkastukset ja valvonta sekä näiden suoritustapa saivat yksittäisiä mainintoja parantamisalueena.

Viestintäviraston toiminnan yleistä relevanssiä tarkasteltaessa on tärkeää hakea sidosryhmien vastausta kysymykseen siitä, miten sidosryhmät näkevät Viestintäviraston roolin ja aseman osana suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämistä. Seuraavassa on haettu sidosryhmien vastausta kysymykseen esitettyjen metaforien kautta.

Viestintävirasto koetaan metaforien eli kielikuvien kautta tarkasteltuna asiantuntijavirastona, joka toimii myös nykyaikaisena palveluvirastona ja hyvänä yhteistyökumppanina. Tätä tulkintaa tukee myös sidosryhmien vastaukset Viestintäviraston vahvuuksien osalta. Tietoyhteiskunnan kehityksen suunnannäyttäjänä ja tietoyhteiskuntapolitiikan ja viestintäpolitiikan eurooppalaisena suunnannäyttäjänä Viestintävirasto jää neutraalin rajoille.

Visionäärin ja uusien tuulien välittäjänä Viestintävirastoa ei myöskään voida pitää metaforien kautta tarkasteltuna. Toisaalta avointen vastausten osalta Viestintäviraston koettiin kuitenkin uudistuvan ja kehittävän itseään jatkuvasti. Kuten jo edellä todettiin on viestintämarkkinoilla eletty murrosten aikaa ja muutos sekä kehittyminen on saattanut osaltaan välittyä myös Viestintäviraston sidosryhmien tahoille. Vaikkakaan Viestintävirastoa ei voitaisi pitää ns. visionäärinä eikä uusien tuulien välittäjänä ei sidosryhmien mukaan Viestintävirastoa voida myöskään pitää tuuliviirinä. Oikeudenmukaisuuden osalta Viestintävirasto saa vastaavasti myös melko hyvän keskiarvon.

Kuvio 9. Metaforat.

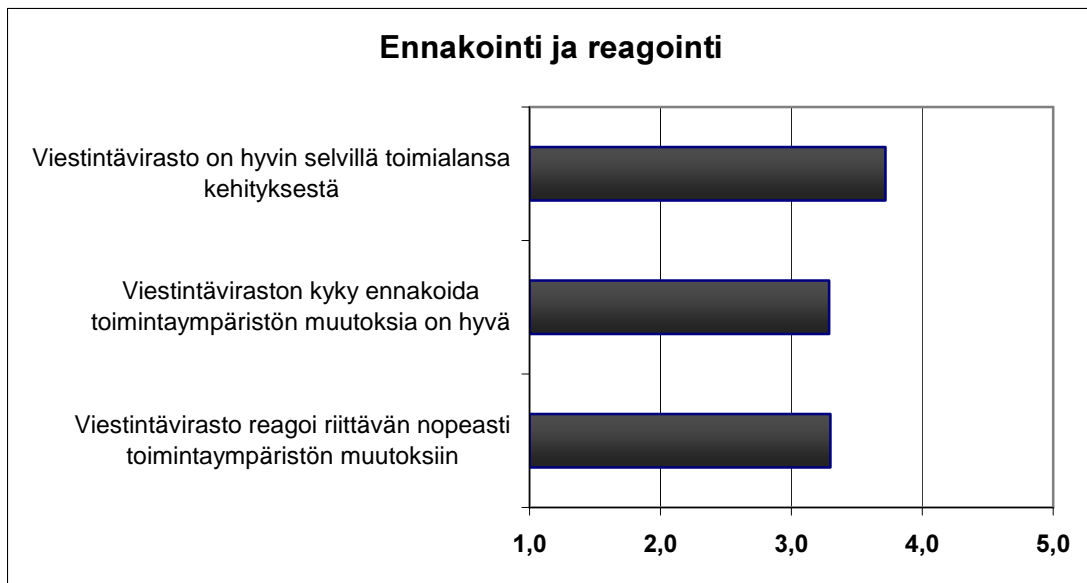


5.5 Viestintäviraston toiminnan organisointi ja tehokkuus

Toiminnan organisoinnin ja tehokkuuden osalta sidosryhmäkyselystä oli mahdollista tarkastella sitä, miten tehokas ja tuloksellinen Viestintäviraston organisaatio on sidosryhmiensä näkökulmasta. Nimenomaan Viestintäviraston organisaatiota koskevaa tuloksellisuutta on puolestaan pyritty tarkastelemaan ennakointia ja reagointia, henkilöstöä ja johtoa, sidosryhmiä ja asiakkaita sekä toiminnan laatua koskevien väittämien avulla. Myös tähän osaan vastasivat kaikki sidosryhmäkyselyn vastaajat.

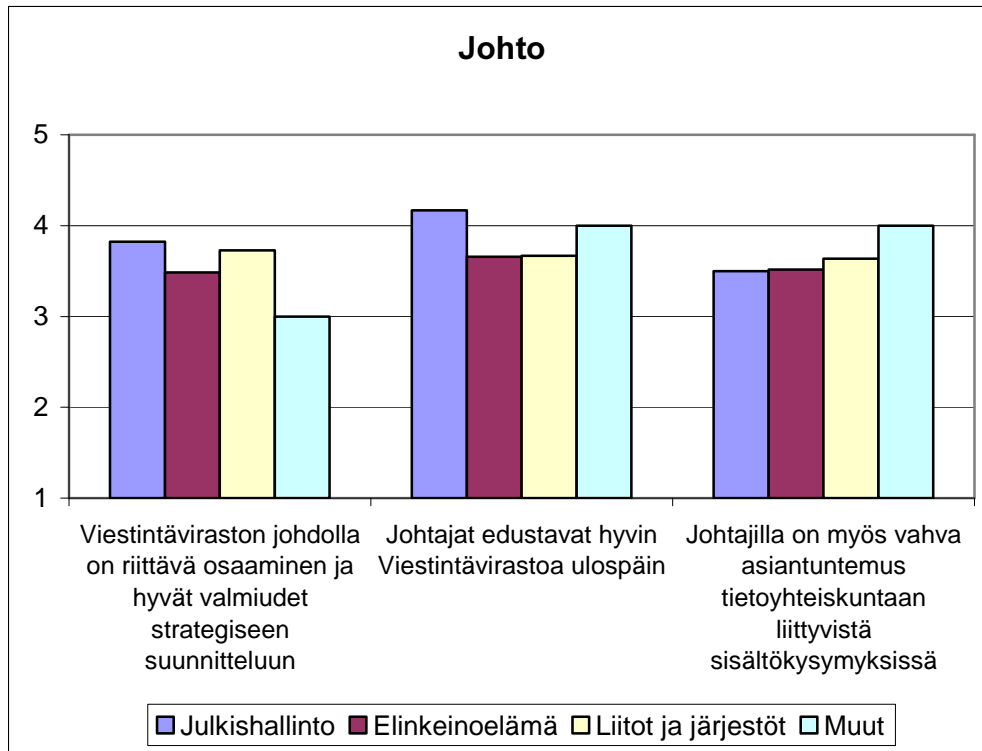
Viestintävirasto on sidosryhmiensä mielestä hyvin selvillä toimialansa kehityksestä. Muutoksien ennakoimisen ja reagoimisen osalta vastaukset jäävät hieman toimialan kehitystä koskevaa väittämää alemmalle tasolle. Vastaajaryhmittäisessä tarkastelussa ei ennakoimisen ja reagoimisen osalta ollut merkittäviä eroavaisuuksia, joten siitä ei ole myöskään tarkoituksenmukaista raportoida enempää. Toisaalta ennakointia ja reagointia koskevien väittämien osalta vastauksiin muodostui jonkin verran myös hajontaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että pelkästään keskiarvo ei kerro kaikkea, vaan vastauksissa on ollut jonkin verran keskinäisiä eroavaisuuksia. Vastaajien mielipiteet eivät ole olleet siis täysin yhteneviä väittämien osalta.

Kuvio 10. Viestintäviraston ennakointi ja reagointi.



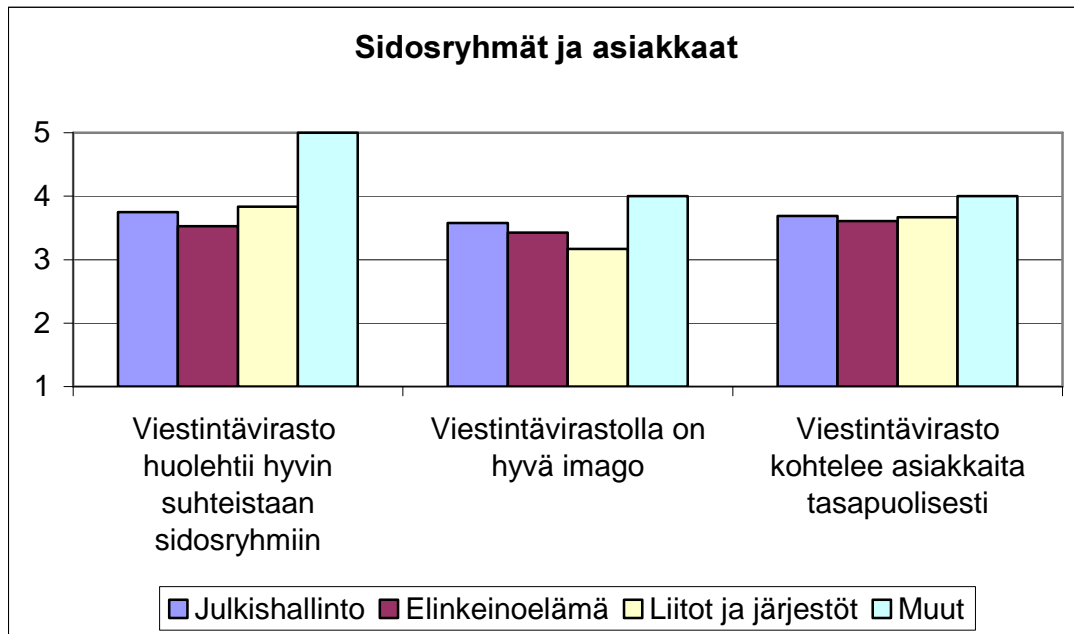
Viestintäviraston johtoa koskevia väittämiä oli esitetty osaamiseen, strategiseen suunnitteluun, edustamiseen sekä asiantuntemukseen liittyen. Kaikkien väittämien ja vastaajaryhmien osalta voidaan sanoa, että johto onnistuu melko hyvin tehtävissään. Pientä vaihtelua esiintyy vastaajaryhmien kesken. Julkishallinnon vastaajat vastaavat muita vastaajia positiivisemmin osaamiseen, strategiseen suunnitteluun sekä edustamiseen liittyviin väittämiin. Kun taas tietoyhteiskuntaan liittyvien sisältökysymysten asiantuntemuksen osalta julkishallinnon vastaajat mukailevat muita vastaajaryhmiä.

Kuvio 11. Johtoa koskevat väittämät.



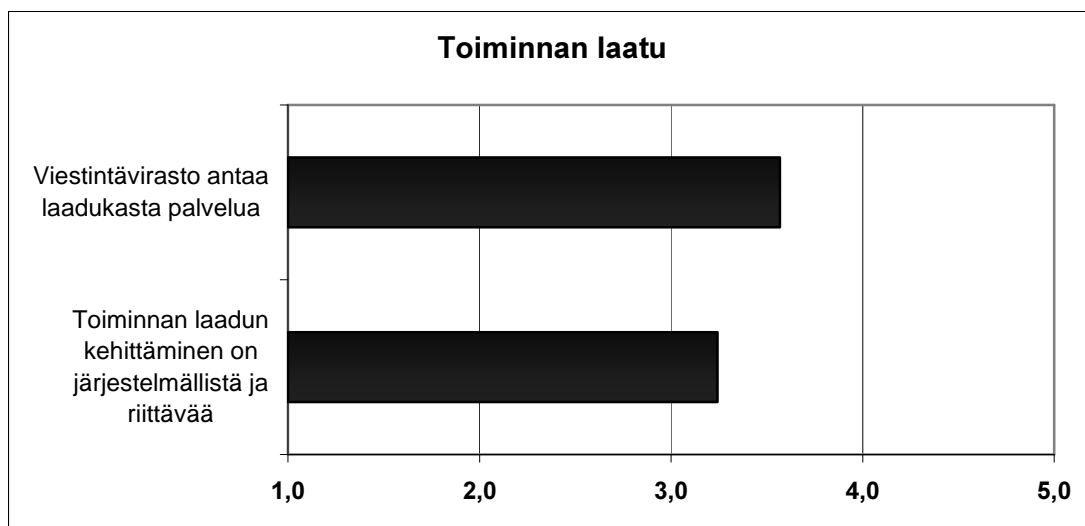
Sidosryhmien ja asiakkaiden suhteen Viestintävirasto onnistuu myöskin melko hyvin. Kaikkien väittämien ja vastaajaryhmien osalta vastaukset ovat jälleen melko hyviä ja ylittivät neutraalin rajan. Vastaajaryhmittäisiä eroja esiintyy jälleen ryhmän ”Muut” vastauksissa, mutta jälleen tämän vastaajaryhmän vastauksiin ei voida tukeutua luotettavasti vastaajamäärän pienuuden vuoksi. Sidosryhmien ja asiakkaiden osalta vastauksissa esiintyi jonkin verran hajontaa kaikkien väittämien osalta eli vastauksissa on ollut eroja.

Kuvio 12. Sidosryhmät ja asiakkaat.



Toiminnan laadun osalta vastauksissa ei ollut juurikaan vastaajaryhmittäisiä eroja. Siksi niitä ei ole myöskään tähän raportoitu erikseen. Viestintäviraston palvelu koetaan laadukkaaksi sidosryhmien keskuudessa. Laadun kehittämisen suhteen vastaajat eivät ole ihan samaa mieltä kuin palvelun laadukkuuden osalta, mutta tämänkin väittämän osalta vastaukset yltyvät neutraalin rajan yli.

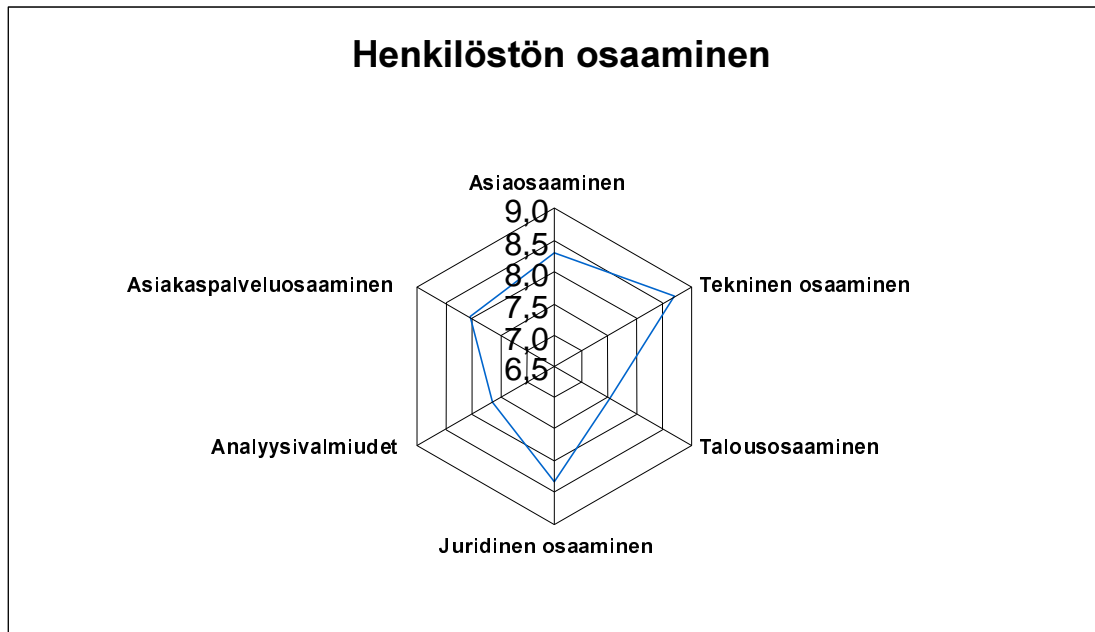
Kuvio 13. Toiminnan laatu.



Viestintäviraston henkilöstöä voidaan pitää varsin osaavana sidosryhmien vastausten perusteella. Kouluarvosana-asteikolla 4-10 ylittää kaikkien osaamisalojen keskiarvot seitsemän, jota voidaan pitää melko hyvänä arvosanana. Havaintoja voidaan kuitenkin tehdä sen suhteen, mitkä osaamisalat ovat vertailussa vahvimpia ja missä osaamisaloissa taas olisi parantamisen varaa. Tekninen osaaminen (8,7),

asiaosaaminen (8,3) ja juridinen osaaminen (8,3) ovat vahvimpia osaamisaloja sidosryhmien näkökulmasta. Juridisen osaamisen osalta vastauksissa on eniten vaihtelua eli vastaajat eivät ole tämän osaamisalan osalta täysin samaa mieltä. Vastaajaryhmittäistä tarkastelua ei ole tähän otettu mukaan, sillä eroja niiden välillä ei juurikaan synny. Talousosaaminen ja analyysivalmiudet ovat osaamisalueista niitä, joissa on eniten kehittymisen varaa sidosryhmien mielestä.

Kuvio 14. Henkilöstön osaaminen.

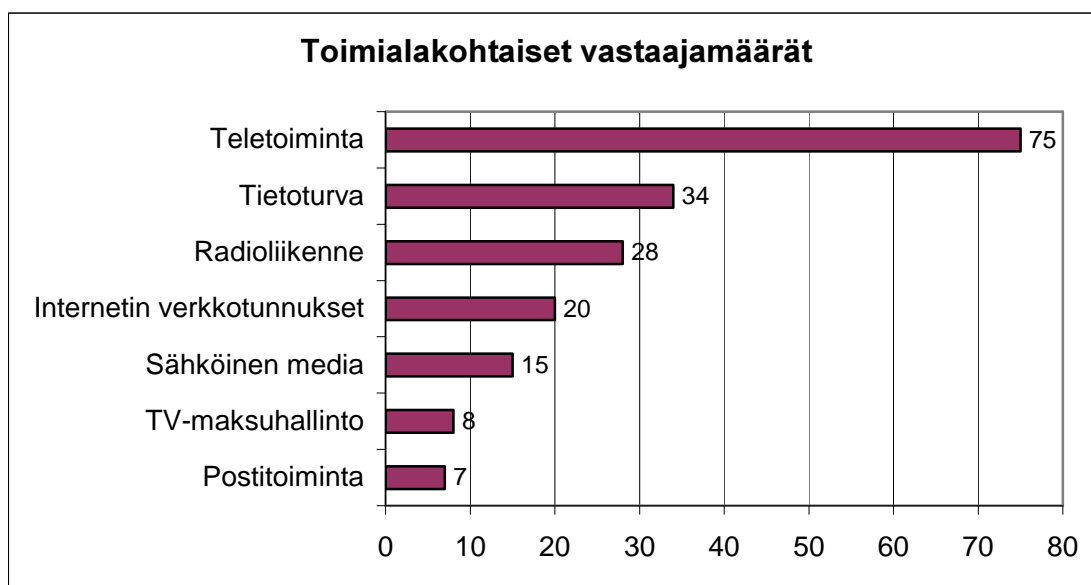


5.6 Viestintäviraston toimialat sidosryhmien näkökulmasta

Sidosryhmäkyselyn toinen kokonaisuus liittyi Viestintäviraston toimialoittaiseen tarkasteluun. Tähän osaan kyselyä eivät vastanneet kaikki sidosryhmäkyselyn vastaajat, vaan vastaajat vastasivat toimialueittain. Toimialoja kyselyssä oli yhteensä seitsemän, joista vastaajat valitsivat siis sen alueen tai ne alueet, jotka parhaiten katsoivat tuntevansa. Toimialueittaista tarkastelua voidaan pitää toiminnan yleisen vaikuttavuuden tarkasteluna sidosryhmien näkökulmasta.

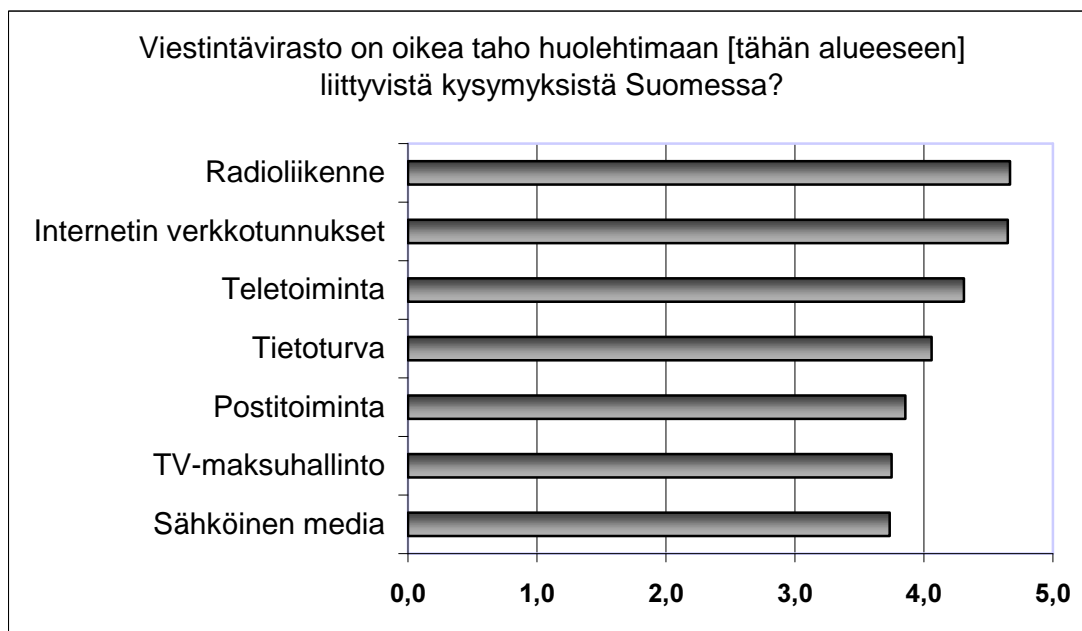
Vastaajamäärät toimialoittain vaihtelivat aika paljon. Kuviosta 14 voi tarkastella vastaajamäärien jakautumista toimialoittain. Tästä tarkastelusta on syytä tehdä se huomio, että mitä suurempi vastaajamäärä on sitä luotettavampia ovat havainnoista tehdyt päätelmät.

Kuvio 15. Toimialakohtaiset vastaajamäärät.



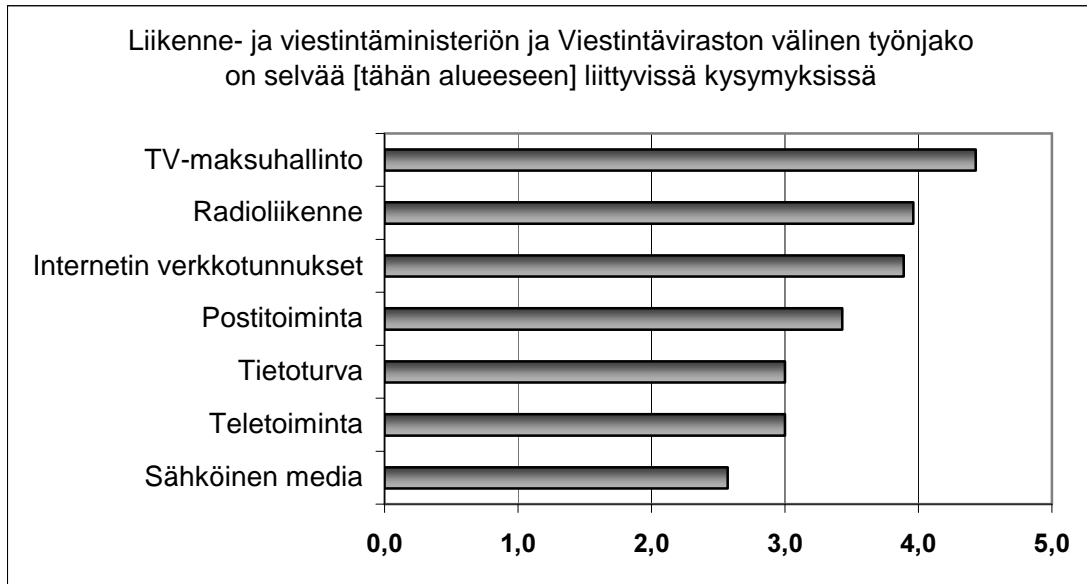
Sidosryhmien mukaan Viestintävirasto on oikea taho huolehtimaan kuviossa 15 esitettyjen toiminta-alueiden hoitamiseen Suomessa. Vahvimmat toiminta-alueet tämän väittämän osalta ovat radioliikenne sekä internetin verkkotunnukset. Niiden osalta vastaukset olivat siis positiivisimpia.

Kuvio 16. Viestintävirasto on oikea taho huolehtimaan näihin toiminta-alueisiin liittyvistä kysymyksistä Suomessa.



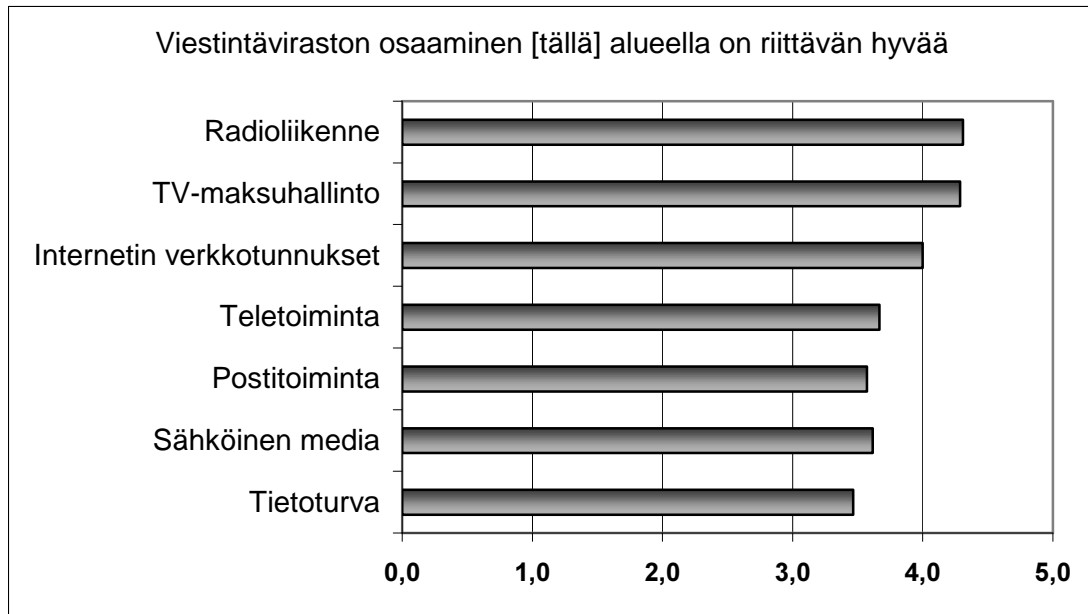
Liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston välisen työnjaon osalta vastaukset vaihtelivat toiminta-alueittain jonkin verran. TV-maksuhallinnon osalta työnjako on sidosryhmien mukaan selkeintä, kun taas sähköisen median ja teletoiminnan osalta työnjako ei kaikilta osin ole selkeää. Sähköisen median osalta vastaukset jäivät alle kolmen, jota pidetään neutraalin rajana. Taustana tässä on varmasti uusi viestintämarkkinalainsäädäntö, jossa ministeriön ja viraston toimivaltasuhteet edelleen hakevat muotoaan (erityisesti VML II). Tietoturvan ja teletoiminnan osalta vastaukset työnjaon osalta jäivät neutraalin rajoille.

Kuvio 17. Liikenne- ja viestintäministeriön välinen työnjako eri toiminta-alueiden osalta.



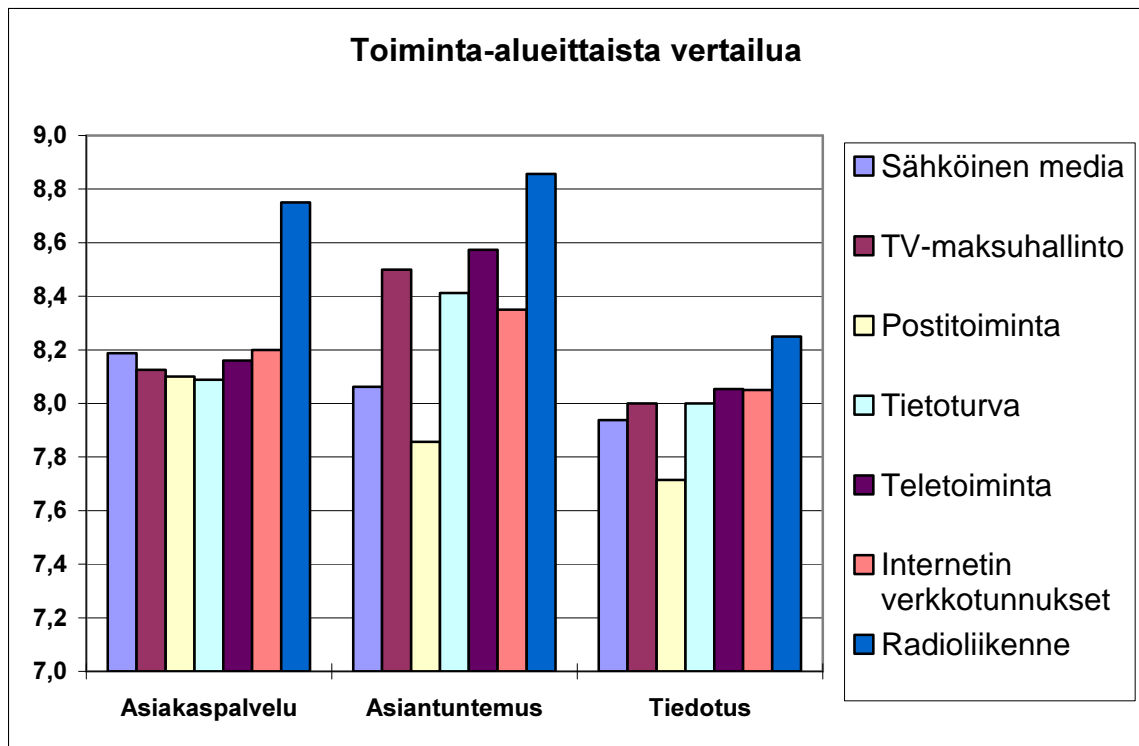
Toiminta-alueittaisen osaamisen osalta vahvimmit toiminta-alueiksi vastaajien mukaan nousivat radioliikenne ja TV-maksuhallinto. Myös internetin verkkotunnusten hallinta oli vastaajien mielestä osaamisen osalta melko vahva. Huomattavaa osaamisen osalta tässä tarkastelussa on se, että kaikki toiminta-alueet osaamisen osalta saivat melko positiivisia vastauksia.

Kuvio 18. Osaaminen toiminta-alueittain.

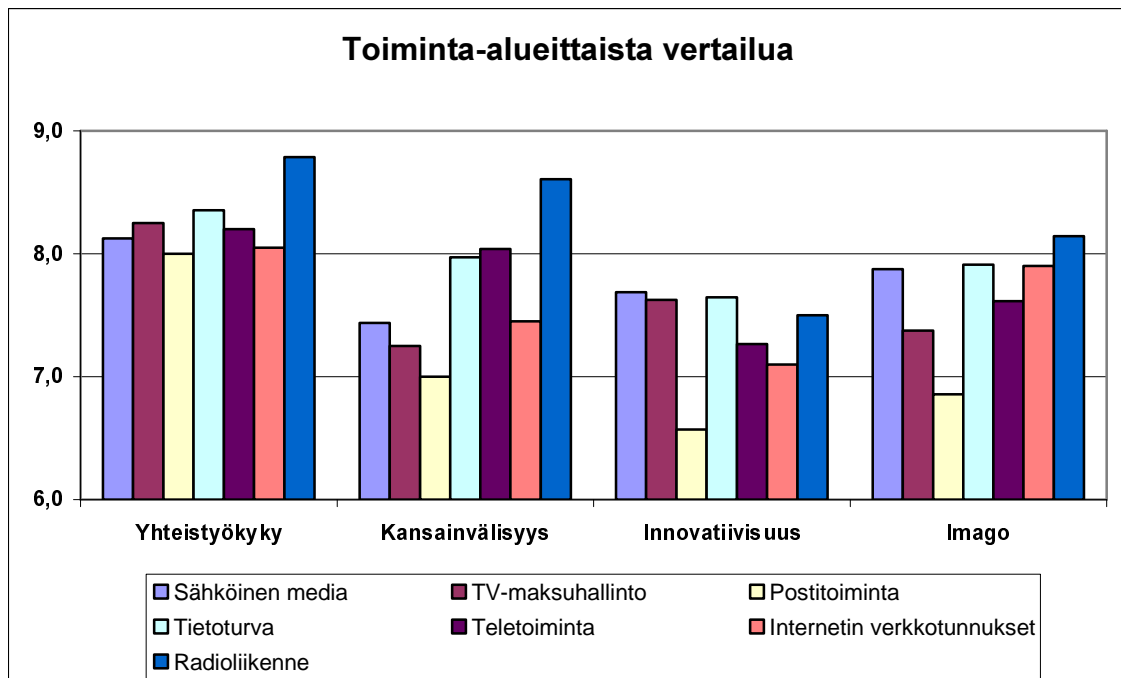


Toiminta-alueittaisessa osiossa pyydettiin vastaajia arvioimaan toiminta-alueita kouluarvoasteikolla 4-10 erilaisten väittämien osalta. Kuvioissa 19 ja 20 vertailua näiden väittämien osalta on tehty toiminta-alueittain. Kaikkien väittämien osalta toiminta-alueet yltyvät yli kuuden. Mielenkiintoinen huomio muodostuu siitä, että radioliikenne onnistuu kaikkien muiden väittämien paitsi innovatiivisuuden osalta vastaajien mielestä parhaiten. Asiantuntemus, asiakaspalvelu ja yhteistyökyky ovat toiminta-alueittain sidosryhmävastaajien mielestä onnistuneita. Innovatiivisuuden, kansainvälisyyden ja imagon osalta vastaajien mukaan olisi joidenkin toiminta-alueiden osalta parantamisen varaa. Kuvioista voi tehdä sen huomion, että tiedotus postitoiminnan ja sähköisen median osalta jää hieman muita alemmalle tasolle.

Kuvio 19. Toiminta-alueittaista vertailua asiakaspalvelun, asiantuntemuksen ja tiedotuksen osalta.



Kuvio 20. Toiminta-alueittaista vertailua yhteistyökyvyn, kansainvälisyyden, innovatiivisuuden ja imagon osalta.

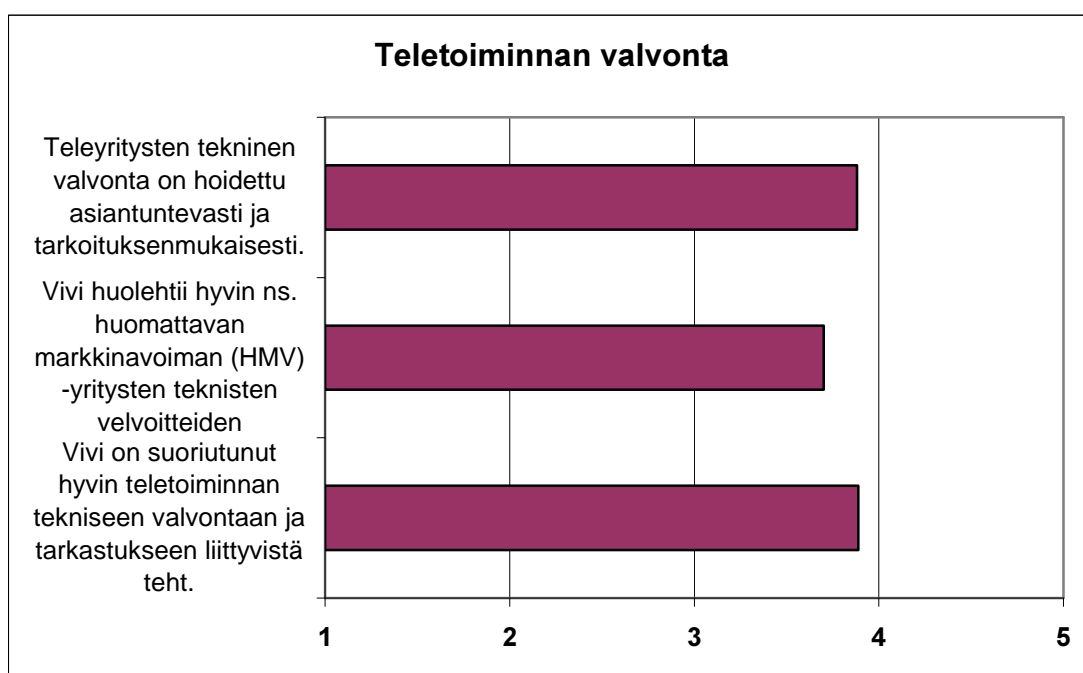


5.6.1 Teletoiminta

Tarkastelua toiminta-alueittain on tehty niiden tulosten osalta kun jotakin raportoitavaa on havaittu. Kaikkia Viestintäviraston toiminta-aloja ei siis ole otettu mukaan tähän tarkasteluun. Teletoiminnan osalta kysymykset oli jaettu neljään osaan, teknisiin määräyksiin ja valvontaan, taloudelliseen valvontaan ja markkinoihin, televerkkojen numerointiin ja siirrettävyyteen sekä telestandardointiin. Teletoiminnan osalta kysymyksiä oli esitetty hieman muita toiminta-alueita enemmän. Teletoiminnan osalta vastaajamäärä oli myös suurin.

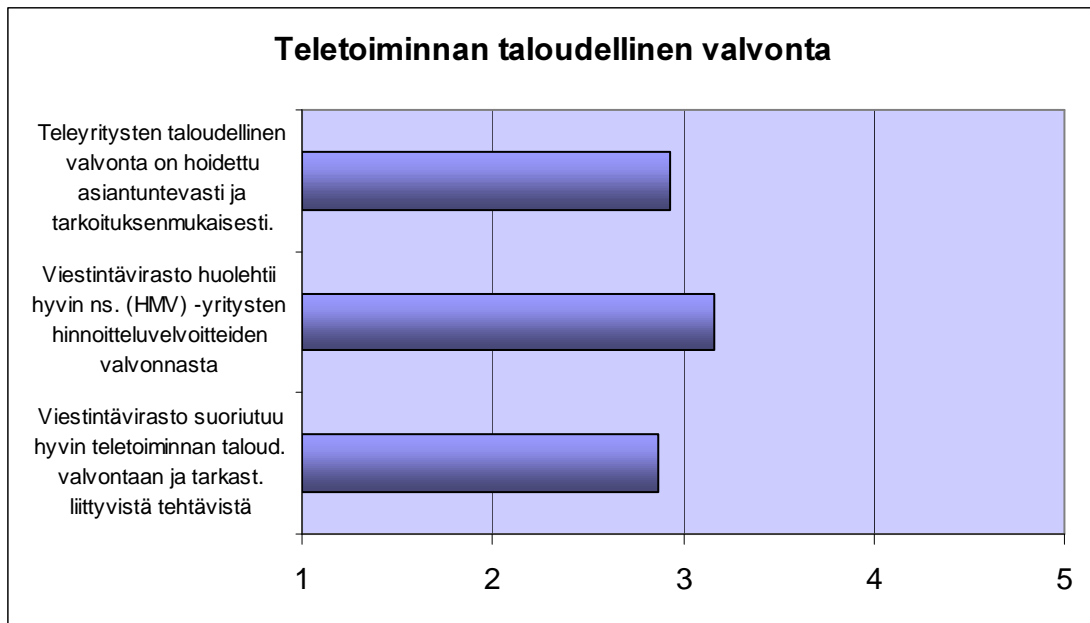
Teletoiminnan teknisen valvonnan osalta Viestintävirasto on onnistunut vastaajien mielestä melko hyvin. Kaikkien väittämien osalta vastaukset ovat hyviä.

Kuvio 21. Teletoiminnan tekninen valvonta.



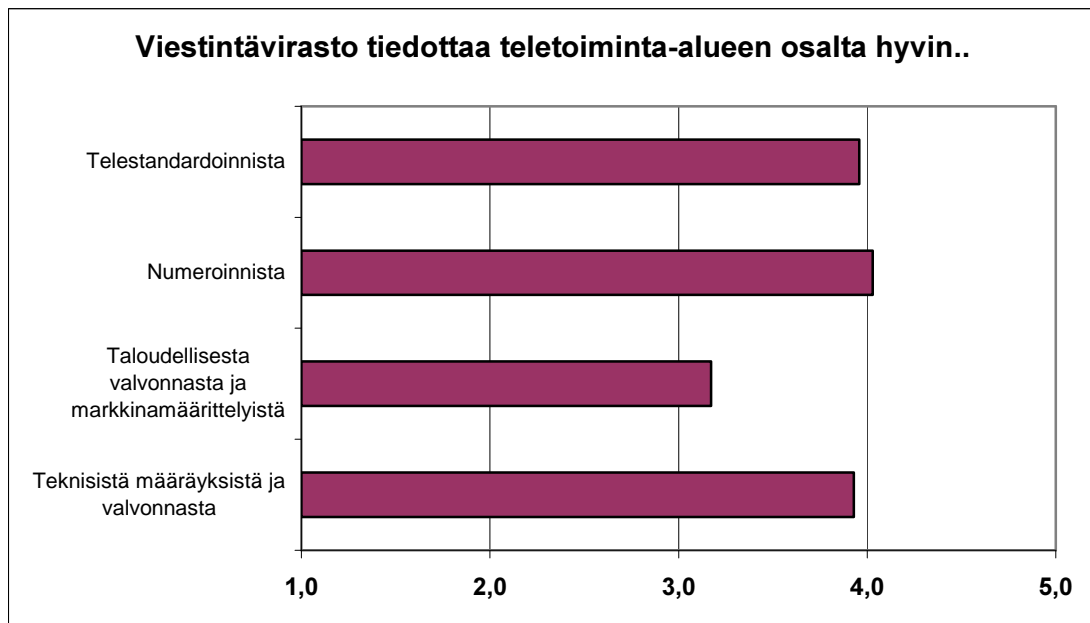
Mielenkiintoinen huomio syntyy siitä, että teletoiminnan taloudellisen valvonnan osalta vastaukset eivät ole yhtä hyviä kuin teknisen valvonnan osalta. Vastaajien mielestä Viestintävirasto ei onnistu taloudellisen valvonnan osalta yhtä hyvin. Vastaukset eivät yllä kolmen eli neutraalin rajan asti muuta kuin ns. huomattavan markkinavoiman (HMV) -yritysten hinnoittelovelvoitteiden valvonnan osalta.

Kuvio 22. Teletoiminnan taloudellinen valvonta.



Teletoiminnan osalta sidosryhmäkyselyn vastaajilta kysyttiin tiedottamisen onnistuneisuudesta neljän eri alueen osalta. Näitä olivat telestandardointi, numerointi, taloudellinen valvonta ja markkinamäärittelyt sekä tekniset määräykset ja valvonta. Näiden osalta tarkasteltuna tiedottaminen on melko hyvää, joskin taloudellisen valvonnan ja markkinamäärittelyiden osalta tiedottaminen jää muuta heikommaksi.

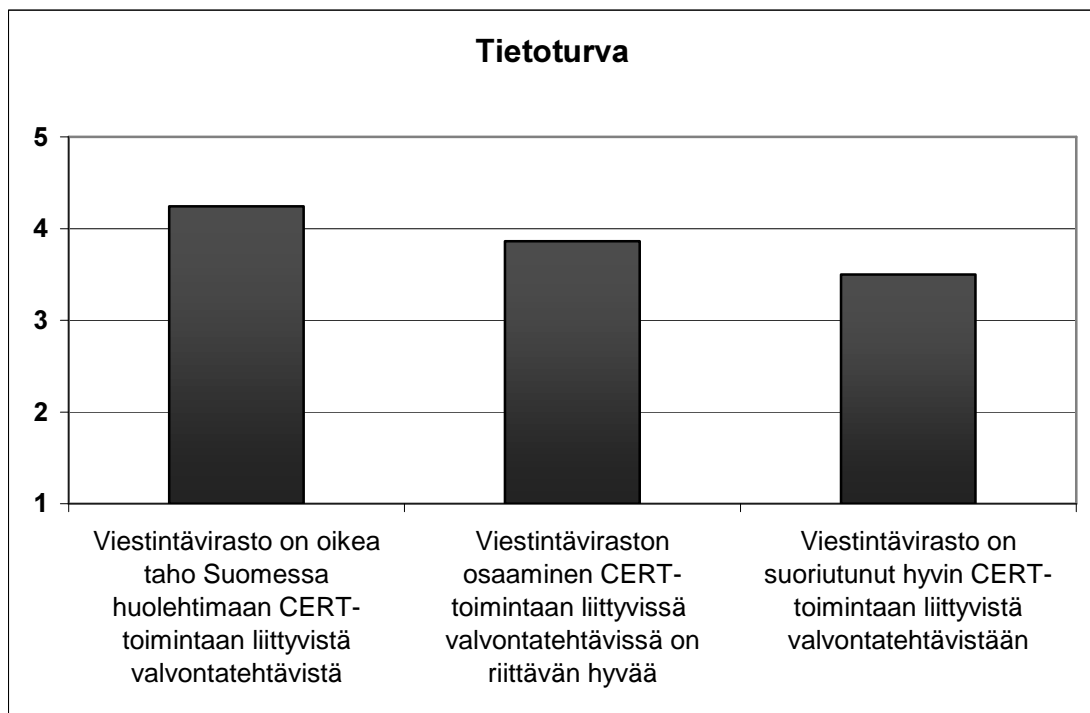
Kuvio 23. Viestintäviraston tiedottaminen teletoiminta-alueen osalta.



5.6.2 Tietoturva

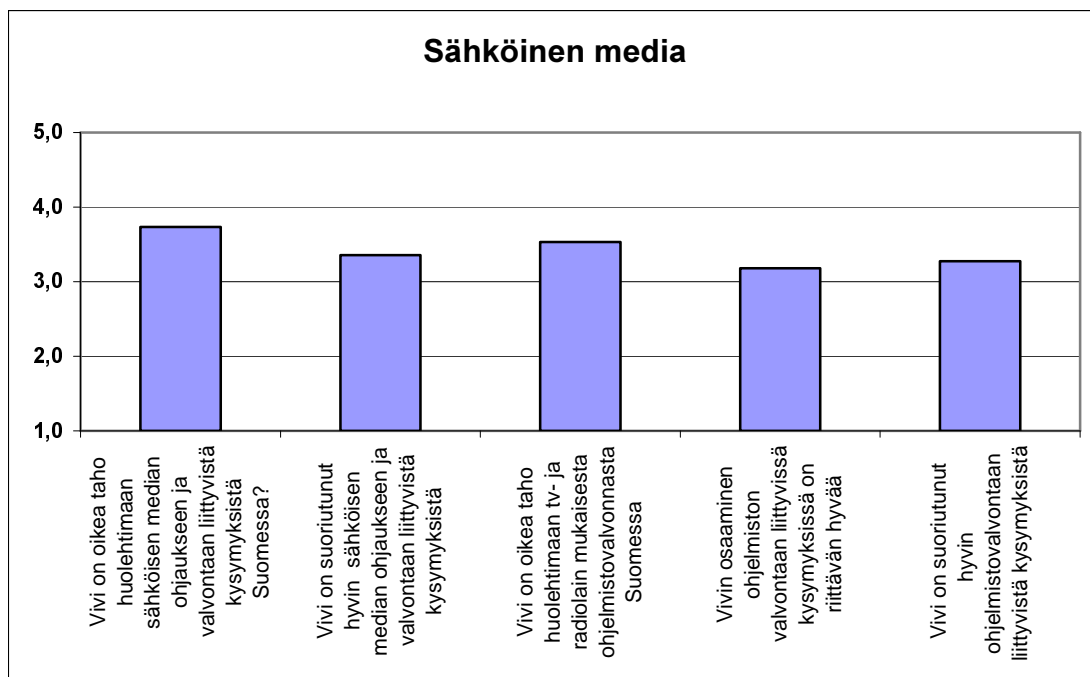
Tietoturvan osalta CERT-toimintaan liittyvissä valvontatehtävissä ollaan onnistuttu melko hyvin. Sidosryhmien mukaan Viestintävirastoa voidaan pitää oikeana tahona huolehtimaan CERT-toimintaan liittyviä valvontatehtäviä.

Kuvio 24. CERT-toimintaan liittyvät valvontatehtävät.



Viestintävirasto on onnistunut sidosryhmiensä näkökulmasta sähköiseen mediaan liittyvässä valvonnassa. Kaikkien väittämien osalta vastaajat mielsivät Viestintäviraston olevan oikea taho huolehtimaan valvonnasta ja lisäksi vastaajat mieltävät Viestintäviraston onnistuneen valvontatehtävässään.

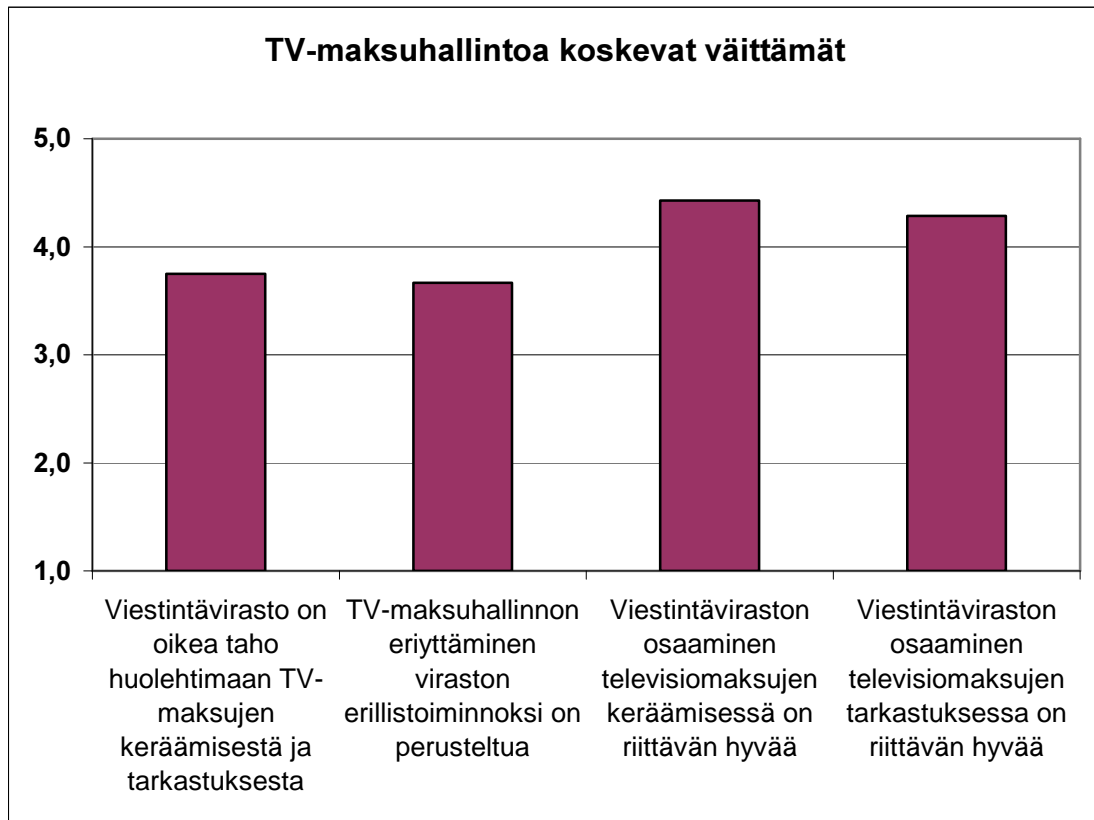
Kuvio 25. Viestintäviraston suoriutuminen sähköiseen mediaan liittyvästä valvonnasta.



5.6.3 TV-maksuhallinto

TV-maksuhallintoa koskevien väittämien tarkastelussa mielenkiintoinen huomio nousee esille siitä, että sidosryhmävastaajien mielestä Viestintävirasto on oikea taho huolehtimaan TV-maksujen keräämisestä ja sen osaaminen keräämisen ja tarkastamisen osalta on hyvää, mutta TV-maksuhallinnon eriyttäminen viraston erillistoiminnaksi katsotaan olevan perusteltua. Tosin ensimmäisen väittämän osalta, joka koskee Viestintäviraston olevan oikea taho huolehtimaan TV-maksujen keräämisestä ja tarkastuksesta, vastausten hajontaa on paljon. Vastaajat eivät siis ole yksimielisiä oikean tahon osalta. Tosin huomioitavaa tämän väittämän osalta on se, että vastaajamäärä on melko pieni. Tämä heikentää tulkinnan luotettavuutta.

Kuvio 26. TV-maksuhallintoa koskevat väittämät.



5.7 Arvio sidosryhmäanalyysin tuloksista

Sidosryhmäkyselyn antaa varsin myönteisen kuvan Viestintäviraston toiminnasta ja osaamisesta. Samaa näkemystä tukevat myös arvioinnin yhteydessä tehdyt asiantuntijahaastattelut sekä viraston sisällä että ulkopuolella. Yleinen näkemys oli se, että organisaatiouudistuksen ja uuden ylijohdajan myötä virasto on selkeästi nostanut profiiliaan ja parantanut julkista imagoaan. Lisääntyneet sääntelyvelvoitteet, jotka osin harmittivat alan toimijoita, ovat pitkälti tekijöitä, joihin virasto itse ei voi paljoakaan vaikuttaa.

Vastaajien arvioissa Viestintävirastoa pidettiin korkeatasoisena kansallisena asiantuntijavirastona, jossa yhdistyy laaja-alainen tietoyhteiskunta-alan osaaminen. Osaamisalueista korostettiin etenkin teknistä ja juridista osaamista. Sen sijaan asiakaspalveluosaamisessa ja taloudellisessa osaamisessa, samoin kuin analyysivalmiuksissa virastolla katsottiin olevan vielä selvästi parantamisen varaa. Tähän haasteeseen on syytä suhteuttaa vakavuudella, sillä juuri näitä osaamisen alueita virasto tulee korostetusti tarvitsemaan uuden laajentuneen tehtäväkuvansa myötä.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston välinen työnjako on periaatteessa selkeä. Ministeriö määrittelee viestintäpoliittiset linjaukset ja valmistelee lainsäädäntöä ja Viestintävirasto vastaa näiden toimeenpanosta ja valvonnasta. Uudet tehtävät ovat kuitenkin jossain määrin hämärtäneet ministeriön ja viraston tehtäväkuvaa. Tällaisina alueina voidaan pitää kansainvälisiä tehtäviä, joissa

Viestintävirastolla on jo nyt merkittävä rooli. Uuden ERG-järjestelmän kautta viraston rooli eurooppalaisen viestintäpolitiikan määrittelijänä saattaa korostua entisestään. Lisäksi markkinamäärittelyjen alueella viraston ja ministeriön vastuut hakevat vielä muotoaan. Vastaajien mukaan myös sähköisen median ja tietoturvan alueilla ministeriön ja virastot tehtäväkuvat eivät ole riittävän selkeät.

Viraston sisäisten toimintojen arvioinnissa radiohallinnon tulosalue sai osakseen kaikkein myönteisimmän arvion. Radiohallinnon tulosalue käsittää kaikkiaan kuusi yksikköä: liikenne, matkaviestit, taajuus, radiolinkki- ja satelliitti, yleisradio, radiotarkkailu. Radiohallinnon sisälle on Viestintävirastossa pystytty keräämään paljon laaja-alaista erityisosaamista. Radiohallinnon tulosalueen vahvuutena voidaan pitää monipuolista osaamista kaikilta merkityksellisiltä alueilta (esimerkiksi tekniikka, lakiasiat, kansainvälinen yhteistyö). Viestintävirastossa radiohallinnon tulosalueella osaaminen ja vastuu asioiden hoitamisesta on pyritty kokoamaan yksiköihin niin, että jokaisessa yksikössä on kaikki tarpeellinen asiantuntemus ja tieto yksikön vastuulla olevien asioiden hoitamiseen. Tämä erottaa radiohallinnon organisoinnin esimerkiksi pohjoismaalaisista kumppaneistaan, joissa samaan asiakokonaisuuteen liittyvät eri toiminnot radiohallinnossa on ripoteltu erillisiin organisaatioyksiköiksi (esimerkiksi lupa-asiat hoitaa yksi, taajuusasiat toinen, ja kansainväliset asiat kolmas konttori). Nykyinen laaja-alainen radiotaajuusasioiden osaaminen ja virallisen normiston tuntemus sekä valmiit suhdeverkostot radiohallintoon ovat luoneet hyvän pohjan yritysmaailman toiminnalle sekä yritysmaailman ja radiohallinnon yhteistyölle tulevaisuudessa.

6 Viestintäviraston suorituskyky organisaation sisäisenä tulkintana

6.1 Lähestymistapa ja metodologia

Lukuisissa yhdysvaltalaisissa, eurooppalaisissa ja kotimaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä on tuotu esille yhteys organisaatioissa tapahtuvan laadun kehittämistyön ja organisaation suorituskyvyyden ja tuloksellisuuden välillä.⁹ Eri tutkimuksissa tehdyt johtopäätökset viestivät siitä, että mitä pidempään ja systemaattisemmin organisaation laatuun on kiinnitetty huomiota ja laatua edistäviä toimenpiteitä on toteutettu, sitä paremmat organisaation tulokset ovat eri mittareilla mitattuna.

Osana Viestintäviraston institutionaalista kokonaisarviointia toteutettiin Viestintävirastossa elo-syyskuussa neljän itsearviointiworkshopin kokonaisuus. Itsearviointien toteuttaminen perustui ajatukseen, että organisaation ”sisäinen tulkinta” omasta suorituskyvystään konstruoimalla voidaan jäsentää muilla arviointimenetelmillä ja –aineistoilla tuotettua ymmärrystä Viestintäviraston toiminnasta. Itsearvioinnissa käytettiin arvioinnin viitekehyksen Euroopan laatupalkintokriteeristöä (The EFQM Excellence Model®). Itsearviointiin osallistui Viestintäviraston strateginen johtoryhmä ja kaikkiaan kolme toimintayksikköä.¹⁰ Yhteensä workshoppeihin osallistui 75 henkilöä. Kunkin itsearviointiworkshopin osallistujamäärä vaihteli 12-25 henkilön välillä. Osallistuneiden henkilöiden määrää voidaan pitää riittävän isona luotettavan ymmärryksen muodostamiseksi organisaation sisäisestä tulkinnasta sen toimintatapoihin ja tuloksellisuuteen liittyen. Workshoppeissa arvioinnin lähtökohtana oli nimenomaan Viestintäviraston kokonaisuuden arviointi – toimintayksikötkin siis arvioivat virastoa, eivät oman yksikkönsä toimintaa.¹¹

Euroopan Laatupalkintokriteeristöä käytettiin arvioinnin viitekehyksenä sen vuoksi, että se tarjoaa kokonaisvaltaisen viitekehyksen organisaation toiminnan

⁹ Ks. näistä tutkimuksista esim. Virtanen, P. ym. (2002). *Onko laatupalkintotoiminnalla vaikuttavuutta?* Selvitys laatupalkintotoiminnan vaikuttavuudesta suomalaisissa organisaatioissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/2002. Helsinki ja Virtanen, P. (2002). *Laatumatka*. NEBooks. Helsinki.

¹⁰ Toimintayksikköjen tunnistetiedot on hävytetty, koska yksikköjen tunnistamisella ei tässä arvioinnissa ole sinänsä merkitystä senkään vuoksi, että toimintayksiköissä arvioitiin lähtökohtaisesti Viestintäviraston, ei kyseisten toimintayksiköiden, toimintaa ja tuloksellisuutta.

¹¹ Workshoppeissa tämä lähtökohtainen rajaus toimi yllättävän hyvin, koska workshoppeihin osallistuneilla oli monissa tapauksissa pitkä ammatillinen ura takana. Näin ollen muutamaa poikkeusta lukuunottamatta kussakin workshopissa keskityttiin nimenomaan koko viraston toiminnan arviointiin. Niissä tapauksissa (yksittäiset ryhmätyövaiheet, joissa ryhmiin valikoitui henkilöitä, joilla ei ollut kokonaiskäsitystä koko viraston toiminnasta), joissa koko viraston arviointi oli mahdotonta, ohjeena oli toimintayksikön toimintatapojen ja tulosten arviointi. Tähän näkökulmaan liittyy luonnollisesti kysymys itsearvioinnin luotettavuudesta ja tarkkuudesta, koska vähintäänkin voidaan kysyä, oliko itsearviointeihin osallistuneilla henkilöillä riittävän tarkka yleiskäsitys koko Viestintäviraston toiminnasta. Workshopit kuitenkin osoittivat tämän huolen turhaksi, koska – kuten todettua – itsearviointityöhön osallistui henkilöitä, joilla oli hyvin pitkä työkokemus Viestintävirastosta ja sen edeltäjistä.

ymmärtämiseen. Euroopan Laatupalkintokriteeristön arviointialueet ovat johtajuus, toimintaperiaatteet ja strategia, henkilöstö, resurssienhallinta ja kumppanuudet, prosessit, asiakastulokset, henkilöstötulokset, yhteiskunnalliset tulokset ja keskeiset suorituskykytulokset. Euroopan Laatupalkintokriteeristöä käytettiin nimenomaan soveltavasta näkökulmasta. Arvioinnissa ei käytetty esimerkiksi laatupalkintomalleilla tapahtuvaan arviointiin tavallisesti kytkettävää pisteytystä (jonka vaihteluväli on 0-1000 pisteen välillä).

Kukin itsearviointiworkshop kesti kuusi tuntia. Workshop aloitettiin lyhyellä katsauksella itsearvioinnin toteutustapaan ja Euroopan Laatupalkintokriteeristön rakenteeseen. Tämän jälkeen itsearviointi suoritettiin ryhmätyömenetelmää hyödyntämällä. Varsinainen arviointityö tapahtui arviointikohdittain työryhmissä, joiden jälkeen ryhmätöiden tulokset käytiin läpi yhteisesti. Yhteisissä keskustelutilanteissa¹² ryhmät esittelivät työnsä tulokset fläppitauluilla ja havainnot kirjattiin muistiin kannettavalle tietokoneelle Net Effect Oy:n tutkimusavustajan toimesta.¹³

Itsearviointiworkshopeissa osallistujat määrittivät Euroopan Laatupalkintokriteeristön arviointialueisiin liittyen Viestintäviraston vahvuuksia (toimintatapoihin ja tuloksellisuuteen liittyviä seikkoja, jotka tehdään Viestintävirastossa erityisen hyvin ja joiden perusteella virasto erottautuu edukseen esimerkiksi muiden valtionhallinnon organisaatioiden rinnalla), parantamisalueita (puutteita viraston toiminnassa, jotka estävät virastoa saamaan aikaan parempia tuloksia) ja parantamisalueista johdettuja kehittämisalueita. Viestintäviraston institutionaalisen arvioinnin näkökulmasta itsearviointiworkshopeilla oli selkeä tavoite. Itsearviointiworkshopeilla haluttiin selvittää sitä, 1) missä määrin kuva Viestintäviraston suorituskyvystä, toimintatapojen tarkoituksenmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta on yhdenmukainen viraston sisällä ja 2) miten viraston sisäinen kuva vastaa muissa institutionaalista arviointia koskevissa aineistoissa virastosta välittyneitä kuvia.

Seuraavassa esitetään itsearviointiworkshoppien tulokset. Tässä alaluvussa raportoidaan itsearviointien tulokset pääkohdittain sellaisenaan kuin mitä workshoppeihin mukaan tulleet henkilöt asiat kokivat.¹⁴ Taulukossa 1 esitetyissä tulkinnoissa on kyse itsearviointiworkshopit ohjanneen konsultin (Petri Virtanen) tulkinta esiin nousseista teemoista.

6.2 Yksikkökohtaisten itsearvioiden tulokset

Strategisen johtoryhmän itsearvioinnissa Viestintäviraston vahvuutena pidettiin organisaation johtamisjärjestelmää, selkeää vastuunjakoa ja johtajien erityisasantuntemuksen tasoa. Erityisenä vahvuutena pidettiin myös tehokkaasti organisoitua neuvottelukuntayhteistyötä, joka on paitsi asiantuntijoiden, myös johdon kanava sidosryhmäkumppaneihin. Johtoryhmän arvioinnin perusteella viraston henkilöstöpolitiikassa on joukko kiistattomia vahvuuksia. Tällaisia ovat muun muassa

¹² Viestintäviraston itsearviointiworkshopeissa tämä vaihe oli tavallaan analoginen varsinaiseen laatupalkintoarviointiin liittyvän konsensustulkinnan muodostamisen kanssa.

¹³ Liitteessä 2 itsearviointiworkshoppien yhteenvetotaulukot.

¹⁴ Alalukuun ei kuitenkaan esitetä kaikkia itsearviointiworkshopeissa esiin tulleita teemoja, vaan alalukuun on yritetty tiivistää kyseisissä workshoppeissa esiin nousseet olennaiset teemat.

oma palkkausjärjestelmä, opiskelujen tukeminen, erinomaiset työskentelyolosuhteet, henkilöstön hyvinvoinnin edistäminen monipuolisilla tavoilla (terveydenhoito, kulttuuritarjonta, liikuntaharrastukset), mahdollisuus laaja-alaiseen vuoropuheluun työtovereiden ja esimiesten kanssa ja ylipäänsä henkilöstön osaaminen on korkeatasoista. Tulosten osalta strateginen johtoryhmä paikansi joukon vahvuuksia. Kaiken kaikkiaan johtoryhmän mukaan välitön asiakasrajapinta on hoidettu virastosta ulospäin todella hyvin. Samoin henkilöstö on sitoutunut työhönsä, sen työmotivaatio on korkea ja virasto on viime vuosina onnistunut rekrytoinneissaan. Yhteiskunnallisissa tuloksissa johtoryhmä korosti muun muassa viraston avointa tiedotuskulttuuria. Keskeisten suorituskykytulosten osalta johtoryhmä katsoi viraston suoriutuneen kiitettävästi virastolle annetuista tehtävistä sillä käytössä olleilla resursseilla.

Strategisen johtoryhmän itsearviointiworkshopissa kiinnitettiin huomiota joukkoon keskeisiä *parantamisalueita*. Yhtenä keskeisimmistä nousi esille koko organisaation sisäisen yhteistyön edistäminen ja henkilöstön kannustaminen. Toinen selkeä parantamisalue liittyy koko viraston tasolla keskeisten tulosten mittaamiseen, arviointiin ja parantamiseen liittyvien prosessien kehittämisen ja toteuttamisen varmistaminen. Henkilöstöpolitiikkaan liittyvänä parantamisalueena mainittiin henkilöstöstrategian (ml. osaamiskartoitus) laatiminen ja ajan tasalla päivittäminen. Parantamisalueita paikannettiin runsaasti myös asiakastulosten osalta. Näitä olivat muun muassa ennakoivan yleisneuvonnan lisääminen, benchmarking-toiminnan fragmentaarisuus tietyillä tulosyksiköillä ja organisaation asiakastyön tuloksellisuutta kuvaavan suorituskykymittariston puuttuminen. Keskeisten suorituskykymittarien arviointialueella keskeiseksi keskusteluaiheeksi workshopissa nousi yhteiskunnallisten vaikuttavuusmittarien puuttuminen, mikä on viraston tuloksellisuuden mittaamisessa ilmeinen kehittämistarve.

Toimintayksikkö 1:n itsearvioinnissa vahvuutena korostettiin strategisen johtoryhmän tapaan viraston johdon asiantuntijaosaamista. Suurimmat vahvuudet toimintayksikkö 1:n arvioinnissa löydettiin toimintatapojen osalta henkilöstöpolitiikasta. Kiitosta saivat viraston myötäsukainen suhtautuminen koulutukseen ja työntekijöiden toimitilat ja työskentelyvälineet. Toisena merkittävänä vahvuusalueena toimintayksikkö 1 piti asiakastyön tuloksellisuutta. Hyvä menestys tällä alueella näkyy muun muassa korkeana ja parantuneena asiakastyytyväisyytenä, kansainvälisenä tunnettuutena, palveluiden kohtuullisina hintoina, lyhyinä (kansainvälisestäkin verrattuna) toimitusaikoina, ja ylipäänsä sen vuoksi, että palvelu on maksutonta ja asiakkaiden hyvin tavoitettavissa. Kolmas merkittävä vahvuusalue toimintayksikkö 1:n arvioinnissa löytyi henkilöstöpolitiikan tuloksellisuudesta, josta kertovat muun muassa henkilöstön pysyvyys, henkilöstön korkea viihtyvyys (mitatut tulokset), virkistys/ harrastustoiminnan tukeminen, korkealaatuiset henkilökohtaiset työvälineet ja henkilöstön osallistuminen kansainväliseen työhön. Vahvuutena pidettiin myös sitä, että toimintayksikkö on pystynyt hahmottamaan oman yksikkönsä osalta palveluketjuja.

Toimintayksikkö 1:n mielestä Viestintäviraston keskeiset *parantamisalueet* liittyvät toimintaperiaatteiden ja strategisten tavoitteiden ”jalkauttamiseen” läpi organisaation. Toinen merkittävä parantamisalue paikannettiin prosessien arviointialueella. Paitsi, että ydinprosessit olisi määriteltävä koko viraston tasolla, olisi prosesseille kehitettävä niiden suorituskykyä mittaavat indikaattorit. Samoin koko viraston tasolta puuttuu

vielä nykyisin laatujärjestelmä. Tuloksellisuuden puolelta parantamisalueena mainittiin asiakaspalautteen systemaattinen kerääminen, saadun asiakaspalautteen analysointi ja asiakaspalautetta koskevan analysoidun tiedon hyödyntäminen palvelujen suunnittelussa. Puutteena nähtiin myös koko viraston kattavan asiakasrekisterin puuttuminen.

Toimintayksikkö 2:n itsearvioinnissa vahvuudet olivat painotuksiltaan hyvin samansuuntaisia kuin toimintayksikkö 1:n itsearvioinnissa. Suurimmat vahvuudet löydettiin johtajuuden arviointialueella (asiantuntijajohtajuus), henkilöstöpolitiikan arviointialueella (asiantuntemuksen tukeminen ml. kurssitus ja valtuuttaminen, liikunta- ja harrastetoiminta, työskentelyvälineet ja ergonomia, monipuolisen ja osaavan henkilöstön kehittäminen ja hyvät työolosuhteet) ja asiakas- ja henkilöstötulosten arviointialueilla (tuloksellisuutta indikoivat muun muassa aktiivinen viestintä ml. media, www jne., puolueettomaksi kokeminen, hyvä responsiivisuus, ”VIVI vastaa aina kysyttäessä, työpaikan pysyvyys, hyvät henkilösuhteet työpaikalla, onnistunut sisäinen viestintä ja tiedonkulku sekä, että virasto koetaan henkilöstön keskuudessa näköalapaikkana toimialalle).

Toimintayksikkö 2:n esiin nostamat keskeiset *parantamisalueet* liittyvät kaikkiaan neljään asiakokonaisuuteen. Puutteeksi nähtiin ensinnäkin sirpaloitunut ”virastokulttuuri”, mikä johtuu toimintayksiköiden välisistä korkeista raja-aidoista. Toisena puutteena nousi esille johtajuuteen ja henkilöstöön liittyvät seikat. Erityisesti toivottiin lisäpanostusta henkilöstöjohtamiseen, kehityskeskustelujen sisällölliseen kehittämiseen ja henkilöstön urakehitysmahdollisuuksien vahvistamiseen. Kolmas parantamisalue löytyy tulosten mittaamismenetelmien olemattomuudesta. Toimintayksikkö 2:n mielestä tulosten mittaamisessa on viraston sisällä olennaisia eroja. Lopuksi puutteena pidettiin Viestintäviraston huonoa tunnettuutta yhteiskunnassa.

Toimintayksikkö 3:n itsearvioinnissa paikannetut vahvuudet mukailevat pitkälti sitä, mitä on jo edellä tuotu esille eli ne löydettiin johtajuudesta, henkilöstöpolitiikan alueelta, sidosryhmäyhteistyöstä (erityisesti korostettiin neuvottelukuntien tehokasta ja tuloksellista työtä) ja asiakas- ja henkilöstötulosten myönteistä kehitystä. Nämä vahvuusalueet katsottiin sellaisiksi, joilla erityisesti virasto eroaa edukseen muista valtion virastoista sekä myös kilpailtaessa yksityisen sektorin kanssa osaavasta työvoimasta.

Toimintayksikkö 3:n itsearvioinnissa *parantamisalueina* nähtiin viraston yleisen proaktiivisen toimintaotteen puute, ydinprosessien määrittely ja prosessien hallinta, kehittämisprojektien parempi priorisointi, kritiikkipalaverien olemattomuus projektien päätyttyä, heikko ”tunnustuksenantokulttuuri” viraston sisällä, heikot mahdollisuudet talon sisäisessä urakehityksessä sekä yhteistyön niukkuus oppilaitosten ja yliopistojen kanssa (minkä korjaaminen voisi osaltaan vahvistaa viraston yhteiskunnallisen vastuun osoittamista).

6.3 Yhteenveto ja arvio itsearvioinneista

Yhteenvetona neljästä edellä kuvatun itsearviointiworkshopin tuloksista voidaan sanoa, että workshoppeissa tuotettiin kaikille Euroopan Laatu-palkinnon arviointialueille vahvuuksia, samoin parantamisalueita. Mikä on mielenkiintoista, workshoppeissa ei juurikaan noussut esiin ristiriitaisia teemoja, mitkä olisivat

vaikuttaneet kokonaisvaltaisen tulkinnan tekemistä viraston suorituskyvyn kriittisistä menestystekijöistä. Tämä tarkoittaa, että workshoppeissa nousi esille hienoisin painotuseroin samantyyppisiä teemoja samankaltaisilla painotuksilla. Taulukkoon 26 on tiivistetty edellä esitetyt havainnot Euroopan Laaturaportointikriteeristön arviointialuejakoa mukaillen. Taulukossa 1 on kyse henkilöstön itsearviointina tuottaman – viraston suorituskyvyn kriittisiä menestystekijöitä koskevan tulkinnan – johdonmukaisuudesta yli tulosityksikkörajojen.

Taulukko 1. Itsearvioinneissa tuotettu tulkinta Viestintäviraston suorituskyvystä yli tulosityksikkörajojen.

ARVIOINTIALUE	ITSEARVIOINNIN OHJAAJAN TULKINTA
Johtajuus	➤ Asiantuntijajohtajuutta arvostetaan, mutta henkilöstöjohtamisen puolella katsotaan olevan edelleen parantamisen varaa.
Toimintaperiaatteet ja strategia	➤ Neuvottelukuntien työ koetaan systemaattiseksi, tehokkaaksi ja tulokselliseksi. Kaikesta päätellen neuvottelukuntien työn onnistuminen on koko Viestintäviraston kannalta kriittinen tekijä.
Henkilöstö	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Osaava henkilöstö, henkilöstön pysyvyys ja työtyytyväisyys ➤ Työnantajan erittäin myönteinen suhtautuminen kouluttautumiseen. ➤ Virastolta puuttuu kuitenkin kokonaisvaltainen henkilöstöstrategia ja urakehitysjärjestelmä.
Kumppanuudet ja resurssit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Edellä mainittiin kumppanuuksien hallinnan osalta neuvottelukuntien työ. Erityisenä vahvuutena voidaan pitää sitä, miten systemaattisesti ja järjestelmällisesti neuvottelukuntien työhön suhtaudutaan virastossa ➤ Hyvät toimitilat ja korkeatasoiset työskentelyvälineet.
Prosessit	➤ Virastolta puuttuu virastotasoisten ydinprosessien määrittelytyö. Tämä seikka osaltaan todennäköisesti on lisännyt viraston kokemista sirpalemaisena kokonaisuutena henkilöstön keskuudessa.
Asiakas- ja henkilöstötulokset	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tulosten mittaaminen on vielä koko viraston tasolla fragmentaarista. Asiakaspalautteen systemaattisessa keräämisessä, asiakaspalautetiedon analysoinnissa ja asiakaspalautetta koskevassa systemaattisessa hyödyntämisessä on vielä paljon kehitettävää. ➤ Asiakastyytyväisyys kuitenkin koetaan johdonmukaisesti hyväksi. ➤ Benchmarking –toiminnan lisääminen on kaikkia viraston toimintayksiköitä ja tulosalueita koskeva kriittinen haaste..
Yhteiskunnalliset ja keskeiset suorituskykytulokset	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Yhteiskunnallisten tulosten mittaaminen ja käsitteellinen haltuunotto osoittautui vaikeaksi kysymykseksi. Viestintäviraston yhteiskunnallisen roolin osoittaminen ei ole yksiselitteistä. ➤ Itsearviointiworkshoppien perusteella näyttää siltä, että virasto suoriutuu hyvin sille asetetuista lakisäätöistä ja

	<p>tulosohjauksen myötä annetuista tehtävistä.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Perusongelma näyttää olevan viraston yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen vaikeudet. Tämä edellyttää jatkossa erityistä panostusta indikaattorien rakentamisen ja raportointijärjestelmien kehittämisen osalta. ➤ Liikenne- ja viestintäministeriön toivottiin terävöittävän rooliaan tulosohjaustehtävässä. Nyt tavoitteet artikuloidaan liiaksi virastosta käsin. Samoin tulossopimuksen seuraamisessa ja tulosten mittaamisessa todettiin olevan parannettavaa.
--	--

Viestintävirastossa on vuosia kiinnitetty huomiota toimintatapojen kehittämiseen ja tuloksellisuuteen. Vaikka koko viraston tasolla kuitenkin laadunhallinnan systemaattisuutta voidaan vielä tehostaa huomattavasti, on Viestintävirasto kuitenkin jo selvästi liikkeellä ”laatumatkallaan”.¹⁵ Taulukossa 2 on tiivistetty itsearviointiworkshopeissa nousseet teemat.¹⁶

¹⁵ Vaikka ko. neljässä itsearviointiworkshopissa ei käytetty laatupalkintopisteystystä, sijoittuu virasto itsearviointi ohjanneen konsultin Petri Virtasen käsityksen perusteella Euroopan Laatupalkintokriteeristön pisteillä tällä hetkellä 300-400 pisteen väliin (Petri Virtanen on ollut Suomen laatupalkintokilpailun arvioijana vuosina 1999 ja 2002 hänellä on EFQM:n arvioajakoulutus vuosilta 2000 ja 2001. Julkishallinnon organisaatiot saavat Euroopan Laatupalkintokriteeristön pisteityksellä pisteitä tavallisesti keskimäärin 200-300 pistettä, joten Viestintävirasto on julkishallinnon organisaatioiden joukossa selvästi ”parempaa keskitasoa”.

¹⁶ Kyse on siis itsearviointiworkshopeissa mukana olleiden henkilöiden tuottama näkökulma. Taulukossa 3 on itsearviointiworkshoppeja koskevien havaintojen tulkinta itsearviointi ohjanneen konsultin näkökulmasta.

Taulukko 2. Yhteenveto Viestintäviraston itsearviointiworkshoppien perusteella tehdyistä johtopäätöksistä ja kehittämisehdotuksista.

ORGANISAATION TOIMINTATAVAT JA TULOKSEL-LISUUS	ORGANISAATION VAHVUUKSIA JA PARANTAMISALUEITA KOSKEVAT JOHTOPÄÄTÖKSET JA NIISTÄ JOHDETUT KEHITTÄMISEHDOTUKSET
Vahvuudet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Johdolla selkeä käsitys organisaation kehittämisestä ➤ Vahva painotus kansainvälisyyteen ➤ Osaava henkilöstö, henkilöstön pysyvyys ja työtyytyväisyys ➤ Hyvät toimitilat ja henkilöstön työskentelyvälineet
Parantamisalueet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Virastokulttuuri koetaan sisäisesti sirpaleisena ➤ Tuntuma viraston tuloksellisuudesta on hyvä, mutta tuntuma ei perustu kokonaisvaltaisesti faktoihin, vaan osin olettamuksiin ➤ Ydinproessin hahmottumattomuus koko viraston tasolla ➤ Virastotasoinen laatu järjestelmä
Kehittämisideat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Viraston sisäisen yhteistyön tehostaminen muun muassa yli tulosalue rajojen meneviä kehittämisprojekteja toteuttamalla ➤ Koko virastoa strategioiden ja toimintaperiaatteiden esittely tilaisuuksissa, jossa on paikalla henkilöstöä eri tulosalueilta ➤ Ydinproessin määrittely viraston tasolla ➤ Mittaamisjärjestelmien ja tulosindikaattorien kehittäminen koskien kaikkia Euroopan Laatu palkintokriteeristön alueita ja erityisesti viraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta ➤ Benchmarking –toiminnan lisääminen nykyisestä niin, että vertailukehittäminen on työmuotona kaikilla viraston tulosalueilla

Julkishallinnon organisaation laatujohtamisen keskeiset näkökulmat liittyvät johdon strategiseen kyvykkyyteen, johtamiskulttuurin vahvuuteen ja organisatoristen arvojen huomioon ottamiseen arkipäiväisessä työssä (taulukossa 3 FOKUSOINTI), organisaation johdonmukaisuuteen strategisten tavoitteiden tavoittamisen kanssa (SYMMETRISYYS), strategisten tavoitteiden konkretisoimiseen ja systemaattiseen tavoittelemiseen (OPERATIONALISOINTI) ja oppivan organisaation periaatteiden sisäistämiseen toimintatapoja ja tuloksellisuutta mittaamalla ja parantamistoimenpiteitä tekemällä (OPPIMINEN). Näitä mainittuja näkökulmia koskevat keskeiset johtopäätökset on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Viestintäviraston laatujohtamisen keskeiset teemat Viestintäviraston itsearviointiworkshopeissa tehtyjen havaintojen perusteella.

TEEMA	VAHVUUDET	PARANTAMISALUEET JA HAASTEET
FOKUSOINTI	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vahva painotus kansainvälisyyteen ➤ Johdolla selkeä käsitys organisaation kehittämisen suunnasta ➤ Johtamispotentiaalin kehittämiseen on kiinnitetty viime vuosina runsaasti huomiota (mm. koulutus) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organisatoristen arvojen tunnettuuden lisääminen koko henkilöstön keskuudessa ➤ Viestintäviraston mission jalkauttaminen koko henkilön keskuuteen
SYMMETRISYYS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eri tulosyksiköillä selkeä käsitys keskeisistä sidosryhmistä ja asiakassegmenteistä ➤ Prosessien (palveluketjujen) määrittelyyn on alettu kiinnittää huomiota 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ydinprosessien määrittely koko viraston tasolla ➤ Sirpaleinen organisatorinen rakenne ei välttämättä tue kokonaisvaltaisen strategisen otteen saavuttamista koko viraston tasolla ➤ Systemaattinen pyrkimys osa tulosyksikkörajojen yli meneviin kehittämishankkeisiin ja projekteihin vahvistaisi todennäköisesti viraston yhdenmukaista strategista tavoitteenasettelua
OPERATIONALISOINTI	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Virastossa on tiedostettu toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamisen tarve osana tilintekovastuullisuuden osoittamista 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tulosketjuajattelun vahvistaminen viraston strategisessa suunnittelussa ja seurantajärjestelmän kehittämisessä ➤ Kokonaisvaltaisten tulostulosten kehittäminen asiakas- ja henkilöstötuloksiin koko viraston tasolle

OPPIMINEN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Laatuökalujen systemaattinen soveltaminen ➤ Työnantajan koulutusmyönteisyys 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Laaturaporttien nimeäminen vastaamaan laatujohtamisen periaatteiden suunnittelusta koko viraston tasolla. ➤ Laatuöytä koskevan koulutuksen ulottaminen koko henkilöstöön. ➤ Keskeisten sidosryhmien kanssa yhteiset teemaseminaarit
-----------	--	---

Kaiken kaikkiaan voidaan lopuksi todeta, että itsearviointiworkshoptit onnistuivat hyvin ja välitön palaute ko. tilaisuuksien jälkeen oli hyvin myönteinen. Euroopan Laaturaporttikriteeristön arviointialueet sopivat melko hyvin Viestintäviraston toiminnan ja tuloksellisuuden arviointiin.¹⁷ Lisäksi voidaan todeta, että itsearviointiworkshopien kautta saatu tieto viraston suorituskyvystä vastaa kuka kuinkin hyvin esimerkiksi sidosryhmäkyselyissä esiin tulleita ajatuksia ja johtopäätöksiä koskien ennen muuta Viestintäviraston henkilöstön hyväksi koettua asiantuntemusta, hyvää sidosryhmäyhteistyötä ja lakisääteisten tehtävien suorittamiseen liittyvää korkeaa vaikuttavuutta.

¹⁷ Ongelmia mallin soveltamisessa tuottivat ensisijaisesti asiakastuloksia, yhteiskunnallisia tuloksia ja keskeisiä suorituskykytuloksia koskevat kohdat. Itsearvioinnissa erilaiset mainittuihin arviointikohtiin liittyvät määrittelyongelmat ratkaistiin niin, että asiakastulosten kohdassa arvioitiin nimenomaan välitöntä asiakasrajapintaa (eli niitä tuloksia, jotka todella kuvaavat viraston asiakastyötä, ei siis sidosryhmien kanssa tehtävää yhteistyötä), yhteiskunnallisissa tuloksissa niitä tuloksia, jotka kuvaavat viraston yhteiskunnallisen vastuun ottoa ja keskeisissä suorituskykytuloksissa niitä tuloksia, miten virasto suoriutuu lakisääteisistä tehtävistään ja tehtävistä, jotka sille annetaan liikenne- ja viestintäministeriön ja viraston välisessä tulossopimusmenettelyssä.

7 Viestintäviraston tulosohtaus

Tulosohjaus on ollut käytössä valtionhallinnossa vuodesta 1995 lähtien. Tulosohjauksella tarkoitetaan ”ministeriön ja viraston välistä ohjaussuhdetta, kun taas tulosjohtamisella tarkoitetaan viraston sisäistä ohjausta (...) Tulosohjaus edellyttää ministeriöiltä, että toiminnalle asetetaan tulostavoitteet, joiden toteutumista mitataan sovituin kriteerein (...) Ministeriön päätehtävä tulosohjauksessa on huolehtia, että ministeriön alaiset virastot ja laitokset tekevät ”oikeita asioita”, jotta voimavarat kohdistuvat halutulla tavalla” (Taipale 1990).

Tulosohjaus ei ole mahdollista ilman luotettavaa seurantatietoa. Itse asiassa koko informaatio-ohjaus perustuu ajatukseen kriittisen palautetiedon hyödyntämisestä päätöksentekoprosessissa. Tulosarvioinnin tarkoituksena on hyödyntää tuloksellisuuden toteumainformaatiota uusien tulostavoitteiden määrittelyssä. Vaikka tähän asiaan on kiinnitetty viimeisten vuosien aikana huomiota on tuloksellisuusinformaation hyödyntämättömyys edelleen yksi valtion tulosohjauksen keskeisiä ongelma-alueita. Pöllä ja Vuorela (2001) toteavat, että ”tuloksellisuuden arvioinnille ei aina ole systemaattisia menettelytapoja. Tuloksia käsittelevät samat henkilöt tai sama ohjausryhmä, joka vastaa tulossopimusten tekemisestä (...) Virastoilta toivotaan entistä enemmän varsinaisen raportoinnin lisäksi viraston omaa analyysia tilanteesta.”.

Tulosohjauksen tulee integroitua kiinteästi laajempaan taloushallinnon ja budjetoinnin kenttään. Tulosohjaus, jolla ei ole suoria budjettivaikutuksia jää usein kuolleeksi kirjaimeksi. Tulosohjauksen ja budjettiprosessin integrointi on tärkeää paitsi tilivirastojen talousarvioiden laadinnan yhteydessä, myös budjettitoteutuksen ja tarkastuksen yhteydessä. Tulosohjausjärjestelmässä on kolme ydinprosessia: 1) tavoitteenasetanta, 2) tulosmittaus ja 3) tuloseuranta ja –raportointi. Taloushallinnon järjestelmä puolestaan rakentuu neljän ydinprosessin varaan: 1) talousarvion laadinta, 2) talousarvion toteutus, 3) laskentatoimi ja kirjanpito ja 4) tarkastus ja valvonta. On tärkeää, että nämä kytketään toisiinsa tulosohjausprosessissa.

Tämän luvun tarkoituksena on arvioida Viestintäviraston tulossuunnitteluprosessia, asetettuja tulostavoitteita ja niiden seurantaa sekä liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston välistä tulosohjaussuhdetta sekä laajemmin pohtia nettobudjetoitujen virastojen ohjausmenettelyjä.

7.1 LVM:n ja Viestintäviraston välinen tulosohjausprosessi

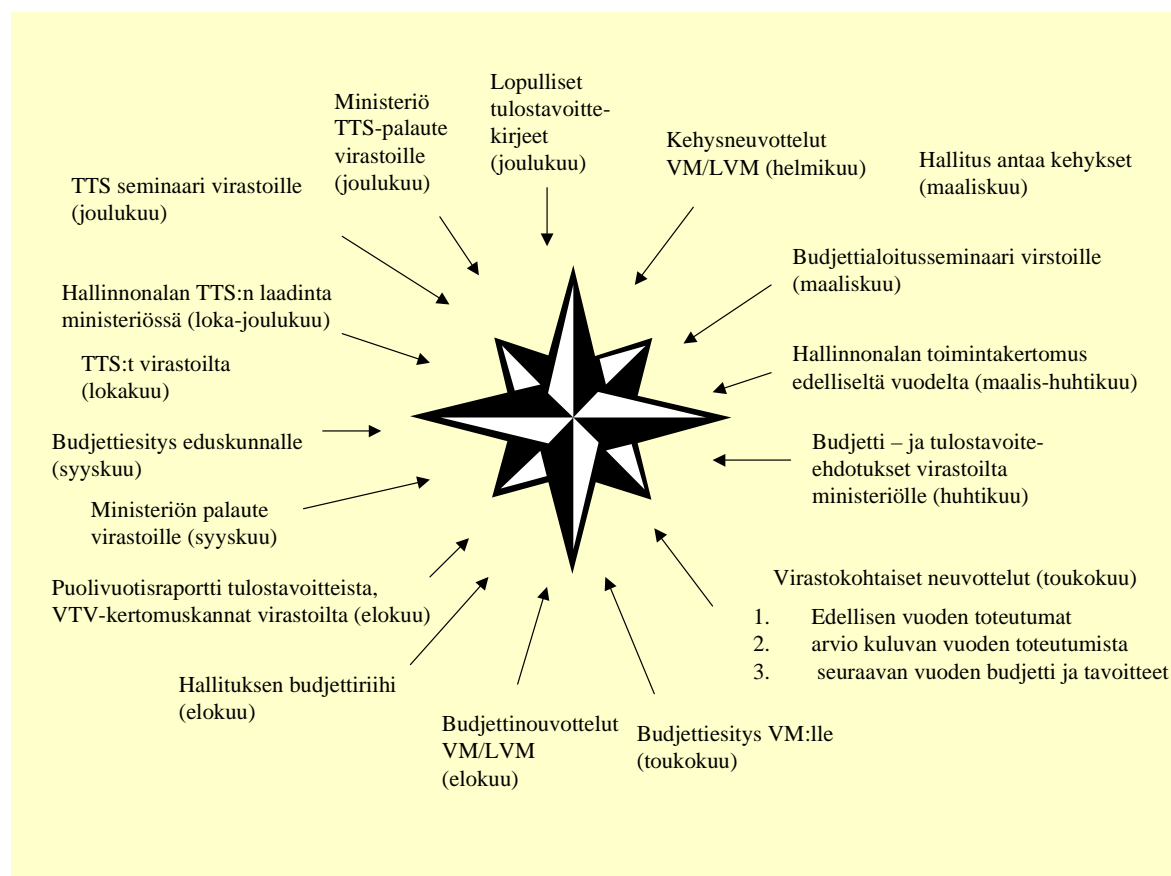
Liikenne- ja viestintäministeriöllä on pitkä kokemus tulosohjauksesta. Sen alainen Tielaitos (nykyisin hajautettu tiehallinto ja tieliikelaitos) oli kokeiluvirastona VM:n tulosbudjetoitupilotissa jo 1990-luvun alussa. Liikenne- ja viestintäministeriössä tulosohjaus toteutetaan osastokohtaisesti siten, että viestintämarkkinaosaston tehtäviin kuuluu nimenomaan Viestintäviraston ohjaus.

Taulukko 4. Viestintäviraston menot ja tulot vuosina 2001-2007 (1000€).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	TP	TA	TAE	TTS	TTS	TTS	TTS
Menot							
Henkilöstömenot	10 017	11 851	13 303	13 240	13 240	13 237	13 155
Muut kulutusmenot	13 119	13 661	14 685	13 750	14 880	15 224	15 354
Investoinnit	1 604	1 901	3 953	4 044	2 886	2 229	2 385

Liikenne- ja viestintäministeriön ja sen alaisten virastojen välillä ei tehdä kirjallisia tulossopimuksia, vaan ohjaus tapahtuu siten, että ministeriö lähettää edellisen vuoden joulukuussa tulostavoitekirjeet virastoille. Tämän jälkeen virasto ryhtyy talousarviovalmistelunsa yhteydessä määrittelemään myös keskeisiä tulostavoitteita. Kuviossa 27 on kuvattu vuotuinen tulossuunnitteluprosessi ja sen kytkeytyminen talousarviovalmisteluun sekä TTS:n laadintaan.

Kuvio 27. Tulohausprosessin suunnittelu- ja seurantalenteri (Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö, talousyksikkö).



Liikenne- ja viestintäministeriön ja sen alaisen hallinnon tulohausprosessi noudattelee pitkälti valtionhallinnossa yleisesti käytössä olevaa menettelyä. Eräänlaisina hyvinä käytäntöinä verrattuna monen muun hallinnonalan vastaaviin

menettelyihin voidaan pitää edellisen vuoden toteumatietojen hyödyntämistä kevään talousarviovalmistelussa sekä tulostavoitteiden asetannassa. Samoin TTS-valmistelua ei raskausta kevään laadintaprosessia, kuten monella muulla hallinnonalalla. Lisäksi ministeriö pitää virastot hyvin informoituina talousarvioprosessin etenemisestä syksyn aikana.

Erityisen hyvänä käytäntönä voidaan lisäksi pitää ministeriön hallinnonalan virastoilta ja laitoksilta keräämiä tulostavoitteiden toteutumisen puolivuotisraportteja sekä ministeriön kirjallisia palautekirjeitä näihin. Viestintäviraston kohdalla tuloksellisuuden toteumatiedot, samoin kuin ministeriön painopisteet välittyvät viraston ja ministeriön välillä viestintämarkkinaosaston johtoryhmässä, jonka kokouksiin Viestintäviraston ylijohtaja säännöllisesti osallistuu.

7.2 Viestintäviraston tulossuunnittelu, -tavoitteet ja seurantaindikaattorit

Yhtenäisten tulostavoitteiden asettaminen Viestintäviraston kohdalla on erityisen haastavaa jo senkin vuoksi, että viraston toiminta-alueet ovat sisältönsä puolesta varsin erilaisia ja myös toiminnallisesti itsenäisiä. Toisaalta juuri tämän vuoksi olisi äärimmäisen tärkeää, että tulostavoitteiden asetannan ja seurantamittareiden kohdalla sovellettaisiin varsin yhteisiä käytäntöjä.

Nykyisellään tulostavoitteet ovat varsin yleisiä, eikä niillä ole haluttua toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Taulukkoon 4 on tiivistetty esimerkinomaisesti eräitä vuoden 2002 tulostavoitteita arvioitsijan kommentoimina.

Taulukko 5. Esimerkkejä Viestintäviraston tulostavoitteista vuodelle 2002.

Tulostavoite	Indikaattori / tavoitetaso	Arvio / kommentti (PU)
Viestintäverkkojen toimivuus ja turvallisuus		
Varmistetaan, että viestintäyritykset noudattavat telemarkkinalakia [ja muita sitovia lakeja] samoin kuin näiden lakien alla annettuja säädöksiä ja määräyksiä. Toimenpidepyynnöt hoidetaan asetetuissa määräajoissa.	Ei tulostavoitetta – muualla käytetty tilaajavalitus hoitoa (n. 70 %).	Lakisäätöisiä perustehtäviä ei ole perusteltua asettaa tulostavoitteiksi sellaisenaan. On eri asia, jos näiden hoitamisesta ja hoitamisen laatua pyritään parantamaan, lisäämään jne.
Varmistetaan teknisillä säädöksillä ja valvonnalla telepalvelujen käyttäjien yksityisyyden suoja ja mahdollisuudet saada keskenään kilpailevia, laadukkaita, edullisia ja turvallisia telepalveluja.	Ei tulostavoitetta tai tavoitetasoja. Puolivuotisraportissa mainittu 13 uusittua määräystä ja 1 uusi määräys sekä standardiluetteloita ja GFI-luetteloita.	Tulostavoite liian yleinen. Uudet tai uudistetut määräykset ovat keinoja eivätkä kuvaa tavoitteiden saavuttamista.

Viestintämarkkinoiden taloudellinen valvonta		
Hinnoittelun kohtuullisuuden valvontaa varten kehitetään valvonnan toimintamalli, suoritetaan hinnoittelun aktiivista valvontaa ja tarkastusta sekä hoidetaan toimenpidepyynnöt asetetuissa määräajoissa.	Ei tulostittaria	Liian monta erillistä toimenpidettä yhden tavoitteen alla. Tavoitekeino –ajattelu puuttuu. Puolivuotisraportissa epämääräisesti raportoitu määräaikojen venymisestä
Radiotaajuuksien käytön yleissuunnittelu ja taajuuksien osoittaminen		
Valmistellaan ja päätetään Suomen kansalliset tavoitteet ITU:n vuoden 2003 viestintäkonferenssiin (WRC-2003). Niiden pohjalta vaikutetaan ITU:ssa ja CEPTissä tehtävään konferenssin valmistelutyöhön siten, että ne etenevät Suomen tavoitteiden mukaisesti.	Ei tulostittaria – ei laadullista määritelmää Suomen tavoitteista.	Tavoitteena periaatteessa hyvä. Vaatisi kuitenkin Suomen tavoitteiden yksilöintiä ja tavoiteltavan tason määrittelyä.
Standardointi		
Varmistetaan, että Suomen kansalliset edut saadaan koordinoitusti mukaan alan kansainväliseen standardointiin.	Ei tulostittaria	Sama kuin edellä
Postitoimen ohjaus ja valvonta		
Varmistetaan, että postipalvelulain velvoitteita noudatetaan. Painopistealueina toimipaikkaverkko, postilähetysten toimitusnopeus ja –varmuus sekä osoitteenmuutoksia koskeva palvelutaso.	Ei tulostittaria. Edistysraportissa hieman täsmennetty sisältöä.	Tavoite kuvastaa postitoimen valvonnan perustehtävää, ei ole riittävän tavoitteellinen, suuntaa-antava
Yleisradiotoiminnan ohjaus ja valvonta		
Televisiomaksuhallinnon kustannukset suhteessa kerättyihin televisiomaksutuloihin ovat korkeintaan 3 %. Vuoden 2002 lopussa on vähintään 2 012 000 televisiomaksun maksajaa ja	Kustannukset suhteessa kerättyihin televisiomaksutuloihin korkeintaan 3 % Televisiomaksun maksajien määrä	Molemmissa konkreettinen määrällinen mittari ja tavoitetaso. Helppo seurata toteutumista.

erilaisilla kampanjoilla, televisiomaksutarkastuksella sekä telemarkkinoinnilla hankitaan vähintään 65 000 kpl uutta television käyttöönottoilmoitusta.	Uudet käyttöönottoilmoitukset	
Televisiotoiminnan ohjaus ja valvonta		
- Käynnistetään digitaalisten TV-kanavien vuoden 2005 suunnittelukonferenssin kansalliset valmistelut. Valmistelut organisoidaan ja tehdään siten, että luodaan mahdollisimman hyvät edellytykset Suomen viestintäpoliittisten tavoitteiden toteutumiselle itse konferenssissa.	Ei mittaria	Liian yksityiskohtainen tulostavoitteeksi. Pikemminkin keino kuin itsenäinen tavoite
Taloustavoitteet		
<p>Teletoinnin ja tietoturvallisuuden teknisen ohjauksen ja valvonnan sekä telealan standardoinnin kustannukset ilman kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuja vuonna 2002 ovat korkeintaan 0,60 euroa/yleisen televerkon liittymä. Liittymien määrä sisältää kiinteän puhelinverkon ja matkaviestinverkon liittymät vuoden lopussa.</p> <p>Radiotaajuuksiin ja radiolähettimien lupiin liittyvien Viestintäviraston suoritteiden hinnat eivät nouse.</p> <p>Viestintäviraston maksullisen toiminnan kustannusvastaavuustavoite vuonna 2002 on 99 %. Vuoden 2002 tuotoilla ei kateta kaikkia kustannuksia, sillä aikaisemmilta vuosilta kertyneillä ylijäämän palautuksilla rahoitetaan osa toiminnan kehittämiseksi suoritetuista investoinneista.</p>	<p>Kustannukset ilman kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuja korkeintaan ,60 € / liittymä</p> <p>Hintojen vakaus</p> <p>Kustannusvastaavuus 99 %</p>	Konkreettisia tavoitteita, joiden toteutumista voidaan seurata.

Yleisesti ottaen tavoitteiden asetantaa voidaan pitää varsin väljänä. Yleisradion toiminnan ohjausta ja valvontaa sekä taloustavoitteita lukuun ottamatta tavoitteille ei juurikaan määritellä konkreettisia seurantamittareita ja tavoitetasoja. Lisäksi tavoitteet suurelta osin kuvaavat viraston toiminnan ydintehtäviä, jotka on määritelty virastoa koskevassa asetuksessa. Näiden muuntaminen tavoitteiksi merkitsisi selkeämmän kehittämisulottuvuuden sisällyttämistä toimenpiteisiin. Esimerkiksi tavoitteeksi ei riitä, että ”suoritetaan hinnoittelun aktiivista valvontaa”. Tämä on osa viraston perustehtävää. Tavoitteena voisi olla esimerkiksi ”alennetaan hinnoittelun aktiivisen valvonnan kustannuksia” tai ”parannetaan hinnoittelun aktiivisen valvonnan laatua tai oikea-aikaisuutta” jne. Tämän jälkeen tulisi vielä erikseen pohtia, millä mittarilla / mittareilla tavoitteiden toteutumista verifioidaan.

Kokonaisuudessaan tavoitteen asetannassa tulisi pyrkiä ryhmittelemään tavoitteita ei niinkään toiminta-alueittain vaan tuloksellisuuden osatekijöiden mukaan. Vaikuttavuustavoitteet, laatutavoitteet, taloudellisuustavoitteet jne. Tämä auttaisi luomaan myös viraston sisälle kaikille yhteisiä kehittämispainotuksia (laatuohjelmat, tasapainoiset tulokortit jne.)

7.3 Nettobudjetointi ohjaushaasteena

Viestintävirasto on nettobudjetoitu valtion virasto, jonka toiminnan kustannukset katetaan toiminnasta saatavilla tuloilla. Nettobudjetoinnissa periaatteena on se, että tuloista ja menoista otetaan talousarvioon vain niiden erotus. Virastojen ja laitosten maksullisen toiminnan nettobudjetointi toteutetaan joko siten, että tuloista vähennetään maksullisen toiminnan erillismenot tai siten, että maksullisen toiminnan tuloista vähennetään viraston kaikki toimintamenot.

Viestintävirasto kattaa toiminnan kustannukset keräämillään maksuilla. Pääosa tuloista kertyy radiolähtämien lupamaksuista, taajuusmaksuista, televerkon numerointimaksuista ja postitoiminnan valvontamaksuista sekä Internetin verkkotunnusmaksuista. Televisio- ja toimilupamaksut kerätään valtion televisio- ja radiorahastoon.

Taulukko 6. Maksullisten toiminnan tuottojen jakauma vuonna 2001.

	euroa
Radiolähtämien lupamaksut	4 741 168
Taajuusmaksut	5 148 101
Televerkon numerointimaksut	3 340 283
Internetin verkkotunnusmaksut	828 764
Muut maksut	1 033 841
Postitoiminnan valvontamaksut	843 841
Korvaus televisio- ja radiorahastosta	10 122 916
Maksullisen toiminnan tuotot yhteensä	26 058 915

Nettobudjetoinnin juridis-teknisenä ongelmana on ollut tilanne, jossa toteutuneet tulot poikkeavat talousarviosta. Viestintäviraston ja sen edeltäjän Telehallintokeskuksen¹⁸ kohdalla kyse on yleensä ollut siitä, että viraston tulot ovat olleet budjetoitua suuremmat. Esimerkiksi vuonna 1995 Telehallintokeskuksen bruttoarvio oli 101,48 mmk ja sitä vastaava bruttomenoarvio 97,83, jolloin nettotuloarvioksi merkittiin 3,66 mmk. Tilinpäätöksen mukaiset nettotulot olivat kuitenkin 10,37 mmk, jolloin nettotuloarvio ylittyi 6,71 mmk:lla. Ylitys ei jäänyt viraston käyttöön. Vuonna 2001 toiminnan tuotot olivat 26,1 miljoonaa euroa. Tuottojen kasvu oli edellisvuoteen verrattuna 11,9 prosenttia. Toiminnan tulos oli 1,5 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Ylijäämä muodostui toisaalta budjetoitua suuremmista tuotoista ja toisaalta kustannuksissa syntyneistä säästöistä.

Budjetoitua enemmän kertyi muun muassa radiolähettimien lupamaksuja ja valvontamaksuja. Samoin televerkon numerointimaksujen ja teleurakointimaksujen kertymät olivat hieman budjetoitua suuremmat. Lisäksi radiolähettimien valvontamaksuja kertyi vuonna 2001 vielä noin 335 000 euroa, vaikka budjettiin ei oltu arvioitu enää kyseisiä tuottoja.

Lisäksi ongelmana on investointien rahoittaminen. Nykyiseen nettobudjetointimalliin ei sisälly selkeää menettelytapaa siitä miten vuosia kestävät investointihankkeet hoidetaan. Tästä seuraa, että viraston on erittäin vaikeaa toteuttaa investointeja. Tällä hetkellä investointeihin voidaan käytännössä käyttää ylijäämävaroja, jotka normaalisti palautuvat virastolle kierrettyään ensin VM:n kautta. Myös poistoja ja korkoja voidaan käyttää investointeihin, mutta niidenkin volyyymi on rajallinen eikä sovellu pitkän aikajänteen rahoitukseen.

Tällaiseen tilanteeseen on törmätty mm. radiohallinnon RAHAS-kehittämishankkeessa, jonka tarkoituksena on uusia 1970-luvulta peräisin oleva lupajärjestelmä. Investointikustannuksiksi arvioidaan miljoona euroa/vuosi seuraavan 4-5 vuoden aikana. VTV onkin erillisselvityksessään 1/2001 esittänyt nykyisten käytäntöjen selkeyttämistä esim. investointien osalta. VTV suosittelee järjestelmän joustavoittamista ja investointimomenttien käyttämistä tähän tarkoitukseen. Tällöin varojen käyttötarkoitus on eduskunnan vahvistama ja varat pääsääntöisesti käytettävissä useampana vuotena, kun budjetointi toteutetaan kaksi- tai kolmivuotisena siirtomäärärahana.

7.4 Yhteenveto ja arvio Viestintäviraston tulosoikeudesta

Liikenne- ja viestintäministeriön viestintämarkkinaosasto soveltaa epämuodollista ja ”pehmeää” tulosoikeusta suhteessa Viestintävirastoon. Tällä on sekä etunsa että haittansa. Eittämättömänä etuna tästä on pragmaattinen, luottamuksellinen ja hyvin toimiva keskusteluyhteys ministeriön ja Viestintäviraston välillä. Viraston ylijohdaja Hagman osallistuminen viestintämarkkinaosaston johtoryhmän kokouksiin toimii nopeana ja tehokkaana informaationvaihtokanavana molempiin suuntiin. Näin virasto

¹⁸ Telehallintokeskus siirtyi vaiheittain nettobudjetointiin. Vuonna 1993 nettobudjetointia sovellettiin televisiolupatoimintaan. Seuraavana vuonna nettobudjetointi laajeni kattamaan myös radiohallinnon maksut ja vuonna 1995 Telehallintokeskuksen talousarvio perustui kokonaan nettobudjetointiin.

ei ole yksinomaan riippuvainen vuotuisen tulosohtausmenettelyn vaiheista, vaan voi ministeriön suostumuksella tehdä korvaavia toimenpiteitä nopeamminkin.

Ongelmalliseksi tämä löyhä tulosohtaus muodostuu silloin kun, sovittavia asioita ei riittävän selkeästi kirjata ylös ja välitetä virastossa eteen päin. On olemassa vaara, että ministeriön ja viraston ohjaussuhteeseen syntyy huomattava määrä ns. ”hiljaista tietoa”, jota muut kuin johtoryhmätyöskentelyyn osallistuvat eivät pääse jakamaan. Kirjalliset ja nykyistä yksilöidymmät tulossopimukset toimivan epävirallisen ohjauksen rinnalla olisi omiaan poistamaan tätä uhkaa.

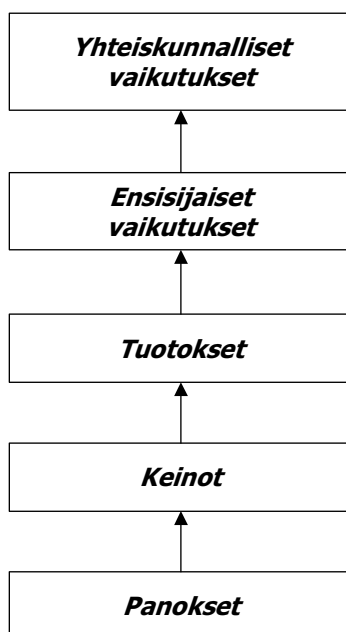
Viestintäviraston tulostavoitteiden asettaminen on vaikeaa monestakin syystä. Yhtäältä viestintäpolitiikan kenttä muuttuu kaiken aikaa, jolloin vuosikin voi olla jo liian pitkä aika tavoitteiden asettelussa. Toiseksi Viestintäviraston tehtäväkenttä on niin laaja, että tavoitteiden asettelu on jo lähtökohtaisestikin haastavampaa kuin monessa muussa virastossa. Kolmanneksi regulaatiotoimintojen mittaaminen ja kvantifiointi on jo lähtökohtaisesti erittäin vaikeaa. Hieman kärjistäen, regulaattori saattaa olla erittäin onnistunut tehtävässään, jos sen ei kertaakaan vuoden aikana tarvitse puuttua markkinoiden toimintaan. Tällöin kuitenkin tulee kysyä, johtuiko tämä siitä, että regulaattori on omalla ennakoinnillaan vaikuttanut siihen, ettei häiriöitä ole syntynyt, vai toimivatko markkinat niin hyvin, ettei regulaattorin ole edes tarvinnut tehdä mitään vai onko sääntely niin löyhää, ettei sen avulla päästä puuttumaan markkinapuutteisiin.

Omalla systemaattisella tulostavoitteiden asettamisella Viestintävirasto voisi olennaisesti paikata edellä mainittuja puutteita. Viraston tulisi vakavasti harkita kokonaisvaltaisen tuloksellisuuden suunnittelun ja mittauksen välineistön käyttöönnottoa. Yleisesti valtionhallinnossa käytössä oleva tasapainoinen tulokortisto (Balanced Scorecard) voisi olla yksi vaihtoehto. Lisäksi virasto voisi omien tulostavoitteidensa muotoilussa nykyistä selkeämmin erotella eri tason tavoitteita ja niiden saavuttamisen edellytyksenä olevia keinoja. Virasto voisi soveltaa tulosketjumallin nimellä tunnettua suunnitteluvälineistöä, joka auttaisi em. tavoitekeino –ketjujen määrittelyssä.

Tulosketjut¹⁹ kuvaavat sitä panoksista toimenpiteiden, tuotosten ja ensisijaisten vaikutusten kautta loppuvaikutuksiin etenevää syiden ja seurausten ketjua, jolla virastot olettavat saavuttavansa ne vaikuttavuustavoitteet, jotka sille on asetettu. Tällä hetkellä tunnusluvut ja arviointikohteet eivät muodosta loogista kokonaisuutta, jossa tavoitteet, keinot ja vaikutukset olisivat kausaalisessa yhteydessä toisiinsa. Toiminta perustuu julkilausumattomiin oletuksiin valittujen toimenpiteiden vaikutuksista. Tulosketjujen aukikirjoittamisen kautta voidaan paremmin testata valittujen keinojen sopivuutta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Interventiologiikan pätevyyttä voidaan silloin paremmin testata ja tarkistaa.

¹⁹ Tulosketjuajattelu perustuu valtiovarainministeriön ja Net Effectin yhteiseen kehittämishankkeeseen k.s. Uusikylä, Petri & Valovirta, Ville (2002) Osoptimoinnista tulosketjuihin. Net Effect Oy

Kuvio 28. Tuloksetju perusmuodossaan



Tulosketjut tulisi täsmentää prosessikohtaisesti siten, että jokaiselle toimenpidetyypille olisi hahmotettu oma vaikutusten ketjunsä. Tyypillistä kuitenkin on, että yksi organisaatio pyrkii useilla toimenpiteillä yhden yhteisen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen saavuttamiseen, jolloin useat tulosketjut johtavat samaan tavoitteeseen. Tulosketjujen täsmentämisen kautta on mahdollista tuoda ryhtiä tulostamittaukseen. Syy-seuraus-suhteiden hahmottuessa asettuvat mittauksen osa-alueet loogiseksi kokonaisuudeksi, jossa panoksilla, toiminnan keinoilla, tuotoksilla ja vaikutuksilla on selkeä riippuvuussuhde toisiinsa. Tulosketjumallin kautta on mahdollista vähentää myös tulostamittauksen käsitteellisiä sekaannuksia sekä validiteettiongelmiä, joissa indikaattori ei riittävästi kuvaakaan sitä ilmiötä, jota sen tulisi kuvata.

Myös raportointia koskeviin ongelmiin on tulosketjuajattelun kautta mahdollista saada jäsentyneempää otetta. Tulostamittauksen avulla voidaan kirjoittaa vakuuttavampia kertomuksia tuloksellisuusraportteihin, kun toiminnan syy-seuraus-suhteet on kuvattu ja kirjoitettu auki. Keskeistä on mittaukseen vaikuttavien ongelmien tunnustaminen realistisesti. Tulostamittauksessa joudutaan tyytymään joiltain osin aina epätäydelliseen tietoon. Tulosketjujen identifioinnin avulla epävarmuuskohtia voidaan identifioida ja kuvailla. Tämä mahdollistaa sen, että epävarmuutta pystytään myös vähentämään.

8 Yhteenveto ja kehittämissuosituks

A. Säätely-ympäristö

Havainto A1

Uusi EU-2003 säädöskehikko ja sen kansallinen implementointi pyrkivät yksinkertaistamaan ja virtaviivaistamaan sähköisen viestinnän säätelyä. Vaikka uusi EU-viitekehys saavuttaisi tavoitteensa EU:ssa keskimäärin, ei se ota huomioon jäsenmaiden erilaisia tarpeita ja erityispiirteitä. Tämä on vaarana etenkin niissä maissa, kuten Suomessa, jotka ovat vapauttaneet omat telemarkkinansa jo varhaisessa vaiheessa. Suomessa on vaarana, että EU-2003 viitekehys saattaa jopa aiheuttaa uudelleen säätelyn kehityksen deregulaation sijaan.

Suositus A1

Varmistaakseen yritysten toimintaedellytykset ja edistääkseen kuluttajien asemaa sähköisen viestinnän kentällä Viestintäviraston tulisi soveltaa EU-2003 viitekehystä mahdollisimman kevyesti ja pragmaattisesti – kuitenkin siten, että sen tavoitteet toteutuvat myös Suomessa.

Havainto A2

Uusi EU:n säädöskehikko jättää viestintäsektorin säätelystä vastaavan Viestintäviraston ja kilpailuviranomaisten (Kilpailuvirasto) väliset vastuut ja velvoitteet epäselviksi (sama tilanne on myös muissa EU:n jäsenmaissa sekä EU:n ja jäsenvaltioiden välillä). Tämä epäselvyys on herättänyt runsaasti keskustelua ja huolta alan toimijoiden parissa.

Suositus A2

Viestintäviraston tulee jatkaa ja syventää läheistä yhteistyötä Kilpailuviraston kanssa ja päästä selkeisiin määrityksiin vastuista ja velvollisuuksista sekä yhteisistä menettelytavoista. Myös yhteistyötä kuluttajaviraston kanssa tulisi lisätä. Edellä mainittujen tahojen tulisi määritellä yhteinen viestinnän säätelyn strategia.

Havainto A3

Toimialalla on voimakas kehitys kohti itsesääntelyä ja verkostomaista toimintamallia tariffien alentamiseksi, langattoman viestinnän kehittämiseksi ja nopeiden laajakaistayhteyksien saavuttamiseksi. Tämä edellyttää koko toimijakentän yhteisiä ponnisteluja ja toimivia yhteistyösuhteita.

Suositus A3

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston tulee yhdessä hahmotella verkostomaisen toimintamallin ja itsesääntelyn periaatteet uudessa toimintatilanteessa. Tämä tulee tehdä läheisessä yhteistyössä toimialan muiden osapuolten kanssa.

B. Viestintäpoliittiset haasteet

Havainto B1

Tietoyhteiskunnan nopea eteneminen ja teknologinen kehitys (langattomat ratkaisut, laajakaista) sekä konvergoituvat viestintämarkkinat asettavat uudenlaisia poikkihallinnollisia haasteita sähköisen asioinnin, kaupan ja oppimisen alueilla. Nykyisellään tietoyhteiskuntakysymysten käsittely ja hallinnointi valtioneuvossa on hajanaista ja huonosti koordinoitua.

Suositus B1

Uuden hallituksen tulisi määrittää selkeä verkostoyhteiskuntapolitiikka ja koota tietoyhteiskuntakehityksen kannalta tärkeitä asiakokonaisuuksia yhtenäisten ohjelmien ja/tai organisaatiokokonaisuuksien alle. Tämä edellyttää koko valtioneuvoston yhtenäistä strategiaa. Valtioneuvoston ja liikenne- ja viestintäministeriön tulisi olla läheisessä yhteistyössä tietoyhteiskuntapolitiikkaa luotaessa. Viestintäviraston tehtävänä on toimia tämän politiikan toimeenpanijana.

Havainto B2

Viestintäviraston (kuten myös kaikkien muiden NRA-yksiköiden) tulee laatia oma Eurooppa-strategiansa, jossa määritellään se, kuinka euroopanlaajuisia tavoitteita saavutetaan. NRA:n kannalta kyse on siitä, että seuraako se ainoastaan mitä muut tekevät vai pyrkiikö se aktiivisesti vaikuttamaan Eurooppalaiseen viitekehukseen ja käytäntöihin. Erästä haastateltua asiantuntijaa lainataksemme” (Suomen) Viestintävirastolle on olemassa tarve viedä ja levittää sen toimintamalleja”.

Suositus B2

Viestintäviraston tulee jatkaa aktiivista rooliaan EU-tasolla the Independent Regulators’ Groupissa (IRG) myöhemmin virallisemmassa European Regulators’ Groupissa (ERG). Viestintäviraston tulee jatkuvasti päivittää EU-strategiaansa yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. (ks. kohdat B3-B7 jatkossa). Tällä on todennäköisesti myös resurssivaikutuksia (ks. kohta C4 jatkossa)

Havainto B3

Toinen 3G lisensointikierron nousee kohta alan yritysten, EU:n jäsenvaltioiden ja komission väliseen keskusteluun. Sitä käydään todennäköisesti Radiotaajuus komitessa ja Spectrum Policy Groupin kokouksissa ja jopa CoComissa. Komissio suunnittelee asiasta tiedonantoa vuoden 2003 alkupuolella.

Suositus B3

Osana yhteistä EU-strategiaansa liikenne- ja viestintäministeriön, Viestintäviraston ja Suomen hallituksen tulee kehittää proaktiivinen toimintapolitiikka ja sitä tukevat argumentit (esim. tilaamalla aiheesta erillistutkimus). Tämä on tärkeää Suomen kantojen ja näkökohtien puolustamisessa keskustelussa, joka määrittelee eurooppalaisten markkinoiden lisensointiratkaisuja.

Havainto B4

Tietoturvakysymyksillä on sekä Suomessa että EU:ssä keskeinen painotus. Komissio on laatinut tiedonantoluonnoksen tietoturvaan erikoistuneen uuden viraston perustamisesta (työnimellä a European Cyber Security Unit, joksi komissaari

Liikanen sitä äskettäin nimitti). Uusi yksikkö toimisi läheisessä yhteistyössä kansallisten CERT-viranomaisten (the Computer Emergency Rescue Teams) kanssa.

Suositus B4

Tietoturvakysymyksiä käsitellään nykyisin monella eri hallinnonalalla Suomessa. Viestintävirastolla on keskeinen vastuu CERT-toiminnasta. Liikenne- ja viestintäministeriön tai hallituksen tulisi teettää kokonaisarviointi siitä, olisi tietoturva-asioiden hallinto syytä keskittää vielä nykyistä enemmän Viestintävirastoon.

Havainto B5

EU:n laajentuminen asettaa haasteita yhtäältä EU-2003 viitekehyksen toimeenpanolle ja uusien jäsenmaiden kyvyille toimia osana EU-tason päätöksentekojärjestelmää. Viestinnän sääntelyä vaikeuttaa erilaisten markkinaolosuhteiden määrittelyt vuosina 2004-2005. Yhtenäisen palvelun velvoite saattaa aiheuttaa uusille jäsenmaille ongelmia EU-2003 normiston soveltamisessa.

Suositus B5

Osana yhteistä EU-strategiaa, olisi suositeltavaa, että Viestintävirasto lisäisi aktiivisuuttaan ja syventäisi hakijamaiden tilanteen tuntemustaan – etenkin Viron ja Baltian telemarkkinoiden osalta. Tämä on Suomen etujen mukaista, koska Suomella oletetaan olevan vahva Baltia-osaaminen. Viedessään suomalaista teleregulaatio-osaamista, Suomen tulee kuitenkin välttää telemarkkinoiden yliregulointia kotimaassaan. Tämä saattaisi huomattavalla tavalla heikentää Suomen kilpailuedellytyksiä Euroopan markkinoilla.

Havainto B6

Toistaiseksi kenelläkään ei ole vielä käsitystä siitä miten EU-2003 viitekehys vaikuttaa sähköisen median toimintaan. Toisaalta Televisio ilman rajoja –direktiivi tyydyttää tällä hetkellä komissiota, eikä sillä ole aikomusta lähteä muuttamaan sitä.

Havainto B7

Digitaaliseen televisioon liittyvät kysymykset ovat EU-tasolla vielä täysin auki. EU tasolla ei myöskään ole sovittu konkreettisista aikatauluista digitaalisen television siirtymäaikojen suhteen. Joitain sääntelytoimenpiteitä ollaan jo harkitsemassa (esim. analogisten käyttäjien luettelointi jne.). eEurope 2005 toimintasuunnitelma edellyttää jäsenmaiden tekevän siirtymäaikataulunsa vuoden 2003 loppuun mennessä. Komissio esittelee tiedonantonsa digitaaliseen televisioon siirtymisestä vuonna 2003. Taustalla on viime vuonna valmistunut selvitys asiasta. Tämä asiaa sivuaa todennäköisesti enemmän CoComia kuin ERG:tä.

Suositus B6-7

Vaikka EU-tasolla havainnot B6-7 eivät suoraan vaikuta Viestintäviraston toimintaan tai suomalaiseen sähköisen viestinnän toimijakenttään, on niillä kotimaisessa yhteydessä suuri merkitys. Tämän vuoksi näitä kysymyksiä tulee priorisoida ja niistä tulee käydä jatkuvaa keskustelua sidosryhmien kanssa.

C. Organisaatiokysymykset

Havainto C1

Yleisesti ottaen Viestintäviraston toiminnan kehittymistä pidettiin hyvin myönteisenä. Sekä kyselyyn vastanneet että haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että Viestintävirasto on terävöittänyt rooliaan ja julkista kuvaansa johtavana suomalaisena viestintäpolitiikan asiantuntijaorganisaationa. Viestintävirasto on kuitenkin edelleen joukko yksittäisiä huippuasiantuntijoita, jotka profiloituvat pitkälti oman toimialueensa erityiskysymyksissä. Konvergenssi ja yhdentyvät viestintämarkkinat luovat paineita eri toimintojen välisen vuorovaikutuksen lisäämiseen ja yhtenäisemmän virastoprofiilin luomiselle.

Suositus C1

Viestintäviraston tulisi luoda yhtenäinen toiminnallinen strategia erillisten tulosyksiköiden integroimiseksi. Lisäksi toimintayksiköiden välistä yhteistyötä ja yhteisiä rajapintoja tulisi vahvistaa. Tämä on toteutettavissa esimerkiksi yhteisen toiminnanohjausjärjestelmän tai strategiatyökalun käyttöönoton kautta.

Suositus C2

Viestintäviraston organisaatiota tulisi soveltuvin osin muuttaa (ainakin pilotoida) toimintoperusteisesta matriisimaiseksi. Tällä tavalla voitaisiin nykyistä paremmin vastata eri yksiköiden yli meneviin strategisiin haasteisiin.

Suositus C3

Viestintäviraston tulisi lisätä avoimuuttaan ja sisäisten prosessien ja asiakaspalvelunsa laatua. Yhtenäinen laadunarvioinnin ja jatkuvan kehittämisen viitekehys (esim. EFQM-mallin käyttöön otto) ja/tai kokonaisvaltaisen strategiatyön välineistön (esim. Balanced Scorecard) soveltaminen olisi omiaan vahvistamaan viraston strategista suunnittelua ja sitä kautta parantamaan toiminnan laatua.

Havainto C4

Uusi EU-2003 viitekehys luo kahdenlaisia resurssipaineita Viestintävirastolle. Ensinnäkin tuloksellinen osallistuminen uudistuneeseen EU-työskentelyyn (vrt. ERG) edellyttää riittäviä resursseja, jos päätöksentekoon todella halutaan vaikuttaa. Toiseksi markkina-analyysit (teoriassa jopa 500 Viestintäviraston tapauksessa) ja muut toimeenpanovaateet edellyttävät lisäresursseja myös kotimaassa. Tällä hetkellä virasto kykenee selviytymään ainoastaan lakisääteisistä velvoitteistaan, eikä sillä ole mahdollisuutta proaktiivisesti vaikuttaa tuleviin haasteisiin.

Suositus C4

Viestintäviraston tulee vahvistaa kapasiteettiaan, jotta se selviytyisi markkina-analyysien teoista ja muista valvontavelvoitteistaan. Käytännössä tämä tarkoittaa uusien taloustieteellisen koulutuksen saaneiden asiantuntijoiden palkkaamista. Toisaalta viraston tulee myös tehostaa nykyistä resurssiensa käyttöä ja sitä kautta vapauttaa resursseja uusiin haasteisiin.

Havainto C5

Vertailtaessa muiden EU:n jäsenmaiden Viestintävirastoja, voidaan positiivisiksi edellä kävijöiksi (Suomen Viestintäviraston ohella) nostaa Britannian Oftel (uudistuksen jälkeen Ofcom) ja Tanskan Nita. Nämä molemmat ovat rohkeasti

lähteneet uudistamaan organisaatiotaan ja uudelleen allokoimaan henkilöstöresurssejaan vastatakseen uusiin sääntelyhaasteisiin. Oftel on käytännössä siirtynyt kokonaan projektiorganisaatioon, joka on mahdollistanut henkilöstöresurssien tehokkaamman käytön ja vastannut toiminnallisesti paremmin konvergoituneiden viestintämarkkinoiden haasteiseen.

Suositus C5

Viestintäviraston tulisi harkita projektimuotoisen toimintamallin käyttööottoa. Tämän avulla nykyisin liian erillään toimivia tulosalueita ja yksiköitä saataisiin vahvemmin integroitua toisiinsa. Rekrytoinnissa tulisi korostaa monipuolisen asiantuntijuuden merkitystä. Tämä mahdollistaisi myös asiantuntijoiden horisontaalisen siirtymisen tehtävästä toiseen.

Havainto C6

Digitaalinen konvergenssi on jo nyt vaikuttanut Viestintäviraston ja muiden EU-maiden NRA-yksiköiden organisaatorakenteisiin. Vertailun vuoksi Yhdysvalloissa FCC:n (Federal Communications Commission) organisaatiota on viime vuosina uudistettu, jotta se pystyisi paremmin vastaamaan digitaalisen viestinnän sääntelyhaasteisiin. Sen sijaan, että FCC organisoitaisiin perinteisen toiminnallisen jaon (välittäjä, kaapeli, joukko viestintä jne.) perusteella, ne on ehdotettu jaettavaksi horisontaalisten toimintojen (hintavalvonta, taajuuskysymykset, universaalien palvelun toteutuminen jne.)

Suositus C6

Vaikka Viestintävirasto jo nykyisin soveltaa osin tehtävä-perusteista johtamismallia, joka on sopivampi tapa vastata konvergenssin haasteisiin, tulisi keskipitkällä aikavälillä varautua televiestinnän, joukkoviestinnän ja internet-palveluiden yhä kiihtyvään konvergenssiin. Tämä suositus viittaa myös aikaisemmin esitettyyn huomioon (suositus C5) monialaisen osaamisen hankkimisesta virastoon.

Havainto C7

Tulosohjaus liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston välillä on varsin löyhää eikä ministeriön viraston välillä tehdä kirjallista tulossopimusta. Samoin ministeriön virastolle vuosittain määrittämät strategiset painopisteet ovat varsin yleisiä eivätkä ne riittävästi tue Viestintäviraston tulossuunnittelua. Muutoin vuorovaikutus ministeriön ja viraston välillä toimii erittäin hyvin.

Suositus C7

Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi jatkossa määritellä selkeämmät viestintäpoliittiset painopisteet, joihin viraston tulisi omissa tulossuunnitelmissaan ottaa kantaa. Lisäksi vuosittain tehtävät kirjalliset tulossopimukset lisäävät strategisen ohjauksen läpinäkyvyyttä ja parantaisivat hallinnon tilivelvollisuutta.

Havainto C8

Viestintäviraston tulostavoitteet ovat varsin yleisiä eikä niillä ole selvästi toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Lisäksi suuresta osasta tavoitteita puuttuu seurantamittarit.

Suositus C8

Viestintäviraston tulisi kehittää tulossuunnitteluaan ja laatia tavoitteita, joiden toteutumista voidaan seurata. Tavoitteiden asettelussa tulisi erotella toisistaan

vaikuttavuustavoitteet, taloudellisuus ja/tai tehokkuustavoitteet sekä toiminnan laatua kuvaavat tavoitteet. Tuloksetjumallin soveltaminen auttaisi virastoa hahmottamaan tavoiteketjuja. Kokonaisvaltainen strategiatyön väline (esim. BSC) auttaisi virastoa eri tasoisten tavoitteiden määrittelyssä.

Liitteet

Liite 1. Itsearviointiseminaarin osallistujalistat

20.8.2002

Strateginen johtoryhmä

Rauni Hagman	ylijohtaja
Kari Koho	johtaja
Jorma Koivunmaa	johtaja
Jarmo Koskela	tietopalvelupäällikkö
Esko Kotilainen	johtaja
Jouni Palmgren	johtaja
Olavi Talas	apulaisjohtaja
Tapani Rantanen	johtaja
Eero Reijonen	johtaja

21.8.2002

Radiohallinto

Kari Koho	johtaja
Ari Caselius	tarkastaja
Risto Eklund	taajuussuunnittelija
Kati Heikkinen	suunnittelija
Yrjö Hämäläinen	tarkastusinsinööri
Petteri Jokela	radiotarkkailukeskuksen päällikkö
Harri Jores	radioverkkoasiantuntija
Kari Kangas	yleisradioyksikön päällikkö
Riitta Kelzenberg	erikoissuunnittelija
Ari Lahtinen	radioverkkoasiantuntija
Petri Lehikoinen	radioverkkoasiantuntija
Pentti Lindfors	tekninen johtaja
Pekka Ollikainen	radioverkkoasiantuntija
Päivi Penkkala	tekninen suunnittelija
Tapio Penkkala	radioverkkoasiantuntija
Kalle Pikkarainen	radioverkkoasiantuntija
Kristiina Päivike-Blomqvist	johdon sihteeri
Tuovi Rasilainen	taloussuunnittelija
Erkki Saarinen	yli-insinööri, radiolinkki- ja satelliittiyksikön päällikkö
Sirpa Sillstén	lakimies
Pertti Suortti	neuvotteleva lakimies
Pasi Toivonen	matkaviestinyksikön päällikkö

2.9.2002

Viestintäverkot

Tapani Rantanen	johtaja
Jani Arnell	tietoturva-asiantuntija
Nina Espo	yksikön sihteeri
Arsi Heinonen	tietoturva-asiantuntija
Kauto Huopio	tietoturva-asiantuntija
Ari Karppanen	viestintäverkkoasiantuntija
Sami Kilkkilä	tietoturva-asiantuntija
Pekka Koskenheimo	yli-insinööri
Marko Lahtinen	lakimies
Eeva Lantto	lakimies
Timo Lehtimäki	tietoturvallisuusyksikön päällikkö
Timo Leppinen	telestandardointiyksikön päällikkö
Aija Lindholm	yksikön sihteeri
Anne Lohtander	lakimies
Olli Mattila	viestintäverkkoasiantuntija
Elina Miettinen	yksikön sihteeri
Satu Närvä	kielenkääntäjä
Antti Pokela	viestintäverkkoasiantuntija
Ulla Pyhäranta	yksikön sihteeri
Harri Rasilainen	viestintäverkkoasiantuntija
Antero Saarinen	viestintäverkkoasiantuntija
Pekka Sillanmäki	viestintäverkkoasiantuntija
Kirsi Sunila-Putilin	lakimies
Jouni Tanskanen	viestintäverkkoasiantuntija
Risto Väinämö	viestintäverkkoasiantuntija

3.9.2002

Viestintämarkkinat ja –palvelut

Jorma Koivunmaa	johtaja
Sara Jyrkänkoski	asiakaspalvelusihteeri
Marja Peltomaa	ylitarkastaja
Anna Huuskonen	lakimies
Vesa Perttunen	kehityspäällikkö
Henriikka Piekkala	ylitarkastaja
Pekka Luosujärvi	ylitarkastaja
Merja Saari	viestintäpalveluiden valvonnan päällikkö
Katja Kaakinen	ylitarkastaja
Johanna Juusela	talousvalvontapäällikkö
Tuula Vainionkulma-Paananen	verkkotunnuspalveluyksikön päällikkö
Ritva Suurnäkki	lakimies

Liite 2. Itsearviointiseminaarien koostetaulukot

STRATEGINEN JORY 20.8.2002

Kriteeri	Vahvuudet	Parantamisalueet	Kehittämisideat
1. Johtajuus	<ul style="list-style-type: none"> - Organisaation johtamisjärjestelmät ja vastuut erittäin selkeät ja niitä pidetään ajan tasalla - johtajien erityisasiantuntemus on vahva - tehokkaasti organisoitu neuvottelukuntayhteistyö 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisaation sisäisen yhteistyön edistäminen ja kannustaminen - keskeisten tulosten mittaamiseen, arviointiin ja parantamiseen liittyvien prosessien kehittämisen ja toteuttamisen varmistaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - tuloksellisuuden palkitseminen
2. Toimintaperiaatteet ja strategia	<ul style="list-style-type: none"> - Asiakkaiden ja sidosryhmien kuuleminen - kyselyt ja säännöllinen yhteydenpito - neuvottelukunnat, työryhmät jne. 	<ul style="list-style-type: none"> - tulosten mittaaminen - arvioiminen ja ajan tasalla pitäminen - strategian maastouttaminen (viestiminen ja muuntaminen käytännön toiminnaksi) 	<ul style="list-style-type: none"> - prosessikuvaukset
3. Henkilöstö	<ul style="list-style-type: none"> - erittäin hyvä oma palkkausjärjestelmä sekä opiskelun tukeminen - erinomaiset työskentelyolosuhteet, henkilöstön hyvinvoinnin edistäminen monipuolisilla tavoilla (terveydenhoito, kulttuuritarjonta, liikuntaharrastukset) - mahdollisuus laaja-alaiseen vuoropuheluun työtovereiden ja esimiesten kanssa - palkkausjärjestelmä - henkilöstön osaaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöstöstrategia - osaamiskartoitus - yhteistyön kehittäminen yli tulosrajojen - itseohjautuvan ja oma-aloitteisen toiminnan edistäminen - rekrytointin ja urakehityksen hallinta 	<ul style="list-style-type: none"> - tulospalkkiojärjestelmä - tiedonkulun lisääminen 1.) tulosalueet 2.) ryhmät, johto, esimiehet
4. Resurssit ja kumppanuudet	<ul style="list-style-type: none"> - neuvottelukunnat ja työryhmät - teknologian hyödyntäminen - toiminnan kehittämisessä 	<ul style="list-style-type: none"> - tiedonhallinnan kehittäminen - uuden teknologian hyödyntäminen (sisäisesti ja ulkoisesti) 	<ul style="list-style-type: none"> - tietoturvallisuuden lisääminen toiminnasta - sidosryhmien yhteistyö ja kumppanuus - toiminnan taloudellisuuden ja tehokkuuden parantaminen
5. Palveluketju (prosessit)	<ul style="list-style-type: none"> - päätehtävät prosessoitu hyvin - asiakasnäkökulman huomioiminen 	<ul style="list-style-type: none"> - asiakkaiden tulevien tarpeiden ennakoiminen - prosessien miettiminen säännöllisesti ja sisäisten voimavarojen hyödyntäminen (asiakkaalle vain lopputulos tärkeä) 	<ul style="list-style-type: none"> - yhteisen kielen löytäminen ("prosessi-Knowledge Management")
6. Asiakastulokset (välitön asiakasrajapinta, tuotteiden käyttäjät)	<ul style="list-style-type: none"> - aikasidonnaiset (ja muut) tavoitteet hoidetaan määräajassa - ydinsuorite (käytetyt resurssit, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, hinta/ 	<ul style="list-style-type: none"> - ennakoiva yleisneuvonta ja jälkineuvonta - benchmarking (TV-maksut, IRG) - hinta/ laatusuhdetta ja tehokkuutta kuvaava 	<ul style="list-style-type: none"> - sähköinen asiointi (olemme substanssivirasto) - yhden luokun periaate

	<ul style="list-style-type: none"> - laatusuhde hyvä) - asiakasrajapinta ulospäin erittäin hyvin hoidettu - asiakaspalvelupiste (keskitetty) - call centre - tietotekniikan hyväksikäyttö 	<ul style="list-style-type: none"> - mittaristo - tuotteiden ja talouden kehittäminen - suorituskykymittareiden edelleen kehittäminen 	
7. Henkilöstö-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöstön sitoutuminen ja työmotivaatio - vakanssit saatu täytettyä pätevällä henkilöstöllä - tilat, laitteet ja palvelut - pieni vaihtuvuus - hyvät kouluttautumis- ja kehittymismahdollisuudet (näkyä osaamistason paranemisena) 	<ul style="list-style-type: none"> - laaja-alainen osaaminen (Teki) - suoritemitarit - tavoitteiden asettaminen ja palaute - henkilöstömittareiden kehittäminen edelleen 	<ul style="list-style-type: none"> - projektiyhteistyö - esimies ja johtamistaitojen maastouttaminen henkilöstölle - yhteinen ymmärrys
8. Yhteiskunnalliset tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - edulliset hinnat - hyvä palvelu - tekniikka ok - yhteiskunnan toimijoiden vahva luottamus VIVI: n toimintaan ja asiantuntemukseen - avoin tiedotuskulttuuri 	<ul style="list-style-type: none"> - näkyvyys - yhteistyön edistäminen (ministeriö, asiakkaat jne.) - vuorovaikutuksen lisääminen yhteiskunnan muiden toimijoiden/ vaikuttajien kanssa (verkostoituminen) 	<ul style="list-style-type: none"> - VIVI: n jalkauttaminen
9. Keskeiset suorituskyky-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - yhteiskunnallinen vaikuttavuus - selvitty sovitulla resursseilla - toimialan myönteisen kehityksen edistäminen VIVI: n toimenpitein (korkea tavoitteiden saavutusaste) - VIVI: n vahva kansainvälinen vaikuttaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - työn tuottavuuden kehittäminen ja mittaaminen - LVM: n ja VIVI: n vuorovaikutuksen kehittäminen - yhteiskunnallisten vaikuttavuusmittareiden kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - tulosten mittamis-menetelmät

RADIOHALLINTO 21.8.2002

Kriteeri	Vahvuudet	Parantamisalueet	Kehittämisideat
1. Johtajuus	<ul style="list-style-type: none"> - johdon koulutukseen erityishuomio - johtajien asiantuntemus - ei jarrumiehiä 	<ul style="list-style-type: none"> - asiantuntemus/ johtajuus - seuranta - rehellinen palaute 	<ul style="list-style-type: none"> - johtamisen arviointi - raportointi yhteyksistä yhteistyökumppaneille jne. (alaiset eivät tiedä miten hoidetaan)
2. Toimintaperiaatteet ja strategia	<ul style="list-style-type: none"> - organisoitua tiedonkeruuta, tiedon hyödyntäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - sidosryhmien aktivointi - palveluketjut - toimintaperiaatteiden ja strategian tarkoituksenmukainen viestintä ja vyöryttämien läpi organisaation 	<ul style="list-style-type: none"> - tiedottaminen
3. Henkilöstö	<ul style="list-style-type: none"> - myönteinen suhtautuminen henkilökunnan kouluttautumiseen - oikeudenmukaisuuden ja tasavertaisuuden varmistaminen kaikissa työsuhteisiin liittyvissä asioissa - joustava työaika - jatkuva panostaminen henkilökunnan työhyvinvointiin - organisaatorajat ylittävät projektit - opiskelua ja itsensä kehittämistä suosiva ilmapiiri 	<ul style="list-style-type: none"> - kouluttaminen suunnittelematonta - asiantuntemuksen tunnistaminen - rajalliset palkitsemismahdollisuudet - henkilökriittisyyden vähentäminen - palkkaus - tietämyspankki 	<ul style="list-style-type: none"> - henkilökunnan koulutusohjelma - tietämyksen laaja-alaistaminen
4. Resurssit ja kumppanuudet	<ul style="list-style-type: none"> - hyvät suhteet ulkoisiin - aktiivisuus yhteistyökumppanien tunnistamiseen - toimitilat, laitteet, tiedonhallinta 	<ul style="list-style-type: none"> - ilmastointi - uusien toimintojen markkinointi kumppaneille ja asiakkaille 	<ul style="list-style-type: none"> - yhteistyökumppaneiden aktivointi/kannustus
5. Palveluketju (prosessit)	<ul style="list-style-type: none"> - ”RAHAS”-hanke (radiohallinnonasiointijärjestelmä) - eräitä prosesseja jo laatustandardien mukaisesti 	<ul style="list-style-type: none"> - viraston kattava/yhtenäinen laatu järjestelmä - prosessien tulosmittarit - imagon korostus toiminnan ja tulosten kautta 	<ul style="list-style-type: none"> - koko viraston kattava asiakasrekisteri - viraston kattavan laatuorganisaation luominen
6. Asiakastulokset (välitön asiakasrajapinta, tuotteiden käyttäjät)	<ul style="list-style-type: none"> - korkea ja parantunut asiakastytyväisyys - kansainvälinen tunnettuus - palveluiden kohtuulliset hinnat sekä toimitusajat kv-tasolla - asiakkaat jatkuvasti tyytyväisiä vuotuisissa asiakastytyväisyyskyselyissä (radiohallinto) - maksuton ja helposti tavoitettava asiakaspalvelu 	<ul style="list-style-type: none"> - reaaliaikaisen palautteen hankkiminen (sähköisesti) - yhtenäinen asiakaspalautekäsittely - asiakastytyväisyyskyselyjen muotoilu siten, että epäkohdat ja konkreettiset parannusehdotukset nousevat esiin - omien suorituskykymittareiden käyttökelpoisuus 	<ul style="list-style-type: none"> - asiakastytyväisyyskyselysarjojen päivitys

7. Henkilöstö-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöstön pysyvyys - henkilöstön korkea viihtyvyys (mitatut tulokset) - virkistys/ harrastustoiminnan tukeminen - henkilökohtaiset työvälineet - kansainvälinen rooli - johdon koulutuksen panostus 	<ul style="list-style-type: none"> - yhtenäisyyden lisääminen - tulosalueiden välinen yhteistyö/ viraston yhtenäisyys (henkilöstön tasolla) 	<ul style="list-style-type: none"> - kansainvälisen vertailuhankkeen jatkaminen - mittaristo (tasapainoisuus kannustaa) - rekrytointiyrityksen käyttäminen (rahan haaskaustako??)
8. Yhteiskunnalliset tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - asiantunteva toiminta kansainvälisillä foorumeilla kasvattaa Suomen kansainvälistä näkyvyyttä ja arvostusta - materiaalien jakaminen ilmaiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> - parempi kansainvälinen näkyvyys (usein ainoastaan altavastaja-tilanteesta) - ennakointi 	<ul style="list-style-type: none"> - palkataan virastoon henkilö miettimään viraston yhteiskunnallisia vaikutuksia
9. Keskeiset suorituskyky-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - vaikutusvalta kansainvälisellä tasolla (aktiivisuus, asiantuntemus, rehellisyys, luotettavuus jne.) - oikeat tuotteet 	<ul style="list-style-type: none"> - ohjaavan tahon kyky asettaa ja seurata tavoitteita - sidosryhmien aktiivisuuden parantaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - yhtenäinen laatujärjestelmä

VIESTINTÄVERKOT 2.9.2002

Kriteeri	Vahvuudet	Parantamisalueet	Kehittämisideat
1. Johtajuus	<ul style="list-style-type: none"> - hyvä sidosryhmäyhteistyö - asiantuntijajohtajuus 	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöjohtaminen (leadershipin vahvistaminen) 	<ul style="list-style-type: none"> - oppimisen systemaattinen kehittäminen tietotaidon lisääminen - oppimistulosten hyödyntäminen
2. Toiminta-periaatteet ja strategia	<ul style="list-style-type: none"> - kontaktipinnat sidosryhmiin - asiantuntemuksen ylläpito - reagointi toimintaympäristön muutoksiin 	<ul style="list-style-type: none"> - sirpaloitunut ”yrityskulttuuri” - strategian jalkautuminen - toiminnan vaikutusten mittaaminen (tulosten mittaaminen rajoitettua) 	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöstön strategiapalaverit (yli yksikkörajojen?)
3. Henkilöstö	<ul style="list-style-type: none"> - asiantuntemuksen tukeminen (kurssitus ja valtuutus) - liikunta- ja harrastetoiminta - välineet ja ergonomia - Monipuolisen ja osaavan henkilöstön kehittäminen - hyvät työolosuhteet 	<ul style="list-style-type: none"> - kehityskeskustelut - substanssiosaamisen kartoitus ja tunnistaminen yli ta-rajojen - yksilöllinen, järjestelmällinen pitkän tähtäimen kehittämis-/ kouluttamissuunnitelma - palkitseminen 	<ul style="list-style-type: none"> - koulutussuunnitelmallisuus - palkitsemisjärjestelmä - ristiin koulutus (tiedon jakaminen) - etätö (halua olisi enemmän kuin mahdollisuuksia)
4. Resurssit ja kumppanuudet	<ul style="list-style-type: none"> - hyvät kumppanuussuhteet - hyvät tilat ja laitteet - henkilöstön tietotaito 	<ul style="list-style-type: none"> - yleisen tietoturvakulttuurin lisääminen (kouluttamista, ajattelutavan omaksumista) 	<ul style="list-style-type: none"> - asiantuntemuksen ylläpito (kehityskeskustelu; oma aktiivisuus) - tietoturvallisuuden jalkauttaminen
5. Palveluketju (prosessit)	<ul style="list-style-type: none"> - toimiva vuoropuhelu asiakkaiden/ sidosryhmien kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> - reagointiherkkyys markkinoiden ja tekniikan kehittyessä 	<ul style="list-style-type: none"> - asiakaskunnan aktivointi entisestään antamaan palautetta

	osana palveluketjua		- laatuajattelu osana palveluketjua
6. Asiakas-tulokset (välitön asiakasrajapinta, tuotteiden käyttäjät)	<ul style="list-style-type: none"> - tehokas tekninen säädäntö (tekniset määräykset, numerointi) - aktiivinen viestintä (media, www jne.) - puolueettomuus - VIVI vastaa aina kysyttäessä - luotettava vastaus - puolueeton 	<ul style="list-style-type: none"> - tulosten mittaaminen hankalaa (laadun tekniset määräykset, julkaisujen määrä) - ennakointi ja nopeus - suorat kontaktit viranomaisiin 	<ul style="list-style-type: none"> - lisää teknisiä asiakasseminaareja - tietotaidon ja toimialueen mainostaminen muille viranomaisille
7. Henkilöstö-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - työpaikan pysyvyys - viestintä ja tiedonkulku - näköalapaikka - henkilöstösuhteet työpaikalla 	<ul style="list-style-type: none"> - oppimis- ja kehittymismahdollisuudet - urakehitys heikko - muutosten hallinta 	<ul style="list-style-type: none"> - ryhmätyön kehittäminen - tehtäväkierto
8. Yhteis-kunnalliset tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - toimivat viestintäverkot - tasapuolinen kilpailu - keskeinen koordinaattori 	<ul style="list-style-type: none"> - Uudet alueet ”haltuun” - viestintäverkkojen turvallisuus - ”Dragon” -sijoitus 	<ul style="list-style-type: none"> - tehokas kansainvälinen yhteistyö
9. Keskeiset suorituskyky-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - uusien asioiden lanseeraus mennyt hyvin - arvostus kohtuullista 	<ul style="list-style-type: none"> - tunnettavuus ei riittävän hyvää (TV-maksuhallinto ottanut etäisyyttä ja vienyt mennessään tunnettavuutta) - moniosaamista lisättävä 	<ul style="list-style-type: none"> - toiminnan markkinointi - benchmarking

VIESTINTÄMARKKINAT JA PALVELUT 3.9.2002

Kriteeri	Vahvuudet	Parantamisalueet	Kehittämisideat
1. Johtajuus	<ul style="list-style-type: none"> - neuvottelutekniikat, sidosryhmä yhteistyö - oma palkkausjärjestelmä 	<ul style="list-style-type: none"> - strateginen implementointi käytännön työhön - työn ohjaus 	<ul style="list-style-type: none"> - projektien priorisointi
2. Toiminta-periaatteet ja strategia	<ul style="list-style-type: none"> - neuvottelukunnat ja sidosryhmäyhteistyö 	<ul style="list-style-type: none"> - resurssien kohdentaminen - avainprosessien tiedostaminen - toimintatapojen hajanaisuus - pro-aktiivisuus 	<ul style="list-style-type: none"> - eri tulosalueiden yksiköiden hallittu yhteistyö
3. Henkilöstö	<ul style="list-style-type: none"> - TYKY-toiminta - tiedon saatavuus, verkottuminen 	<ul style="list-style-type: none"> - tunnustuksen antaminen (nyt esimiessidonnaista) - osaamisen hallinta - osaamiskartoitus - ammatillisen osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - osaamiskartan vieminen yksilötasolle - kevyt raportointivelvollisuus/tiedon jakaminen
4. Resurssit ja kumppanuudet	<ul style="list-style-type: none"> - työtilat, välineet, atk- ja atk-tuki - neuvottelukunnat 	<ul style="list-style-type: none"> - asiantuntijuuden ja oikean tahon löytäminen talon sisältä - taloudelliset prosessit ja laskutusjärjestelmät - uuden teknologian vaikutusten tunteminen 	<ul style="list-style-type: none"> - tiedon kokoaminen ja ajan tasalla pitäminen - prosessien kuvaaminen ja dokumentointi
5. Palveluketju (prosessit)	<ul style="list-style-type: none"> - kiistatta tunnustettu palveluntuottaja 	<ul style="list-style-type: none"> - ennakoiva toiminta ja tiedottaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - kokemusten jakaminen, ”info-

		<ul style="list-style-type: none"> - toimialan yhteisten käsitysten edistäminen, - asiakastyytyväisyyden mittaaminen 	<ul style="list-style-type: none"> ja ”moka”-kahvit, - tulosten tunnistaminen ja hyödyntäminen
6. Asiakas-tulokset (välitön asiakasraja-pinta, tuotteiden käyttäjät)	<ul style="list-style-type: none"> - lähestyttävyyys - tekninen osaavuus - asiantunteva ja palveleva henkilökunta 	<ul style="list-style-type: none"> - käsittelyprosessi/aika - ulkoinen tiedottaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - esineuvonta
7. Henkilöstö-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöstön pysyvyys - fyysinen työympäristö hyvä 	<ul style="list-style-type: none"> - ammattitaidon kehittäminen - yksilöiden motivointi 	<ul style="list-style-type: none"> - henkilöstötilinpäätös, mittarit, kritiikkipalaverit projektien jälkeen
8. Yhteiskunnalliset tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - asiantuntemuksen välittäminen muille 	<ul style="list-style-type: none"> - koulutuksen ja tutkimuksen tukeminen; gradun tekijät, ympäristön huomioon ottaminen >ekologiset asiat 	
9. Keskeiset suorituskyky-tulokset	<ul style="list-style-type: none"> - tavoitteet saavutettu 	<ul style="list-style-type: none"> - tulospäätökset, käsittelyaika lyhentäminen, määräajoissa pysyminen, liittyen lähinnä taloudelliseen valvontaan 	<ul style="list-style-type: none"> - tulospäätökset

Liite 3. Teemahaastateltavat

Eeva Laatikainen
 Vesa-Pekka Silaskivi
 Martin Anderson
 Seppo Toivonen
 Erkki Ormala
 Matti Purasjoki
 Jukka-Pekka Joensuu
 Timo Piikkilä
 Jussi Tunturi
 Olavi Köngäs
 Petri Aaltonen
 Seppo Ahvenainen

FiCom ry
 Elisa Oyj
 Sonera Oyj
 Finnet-liitto
 Nokia Oyj
 Kilpailuvirasto
 Song Networks Oy
 SM
 Yle Oy
 VM
 Posti Oyj
 KTM