

## Lectio praecursoria

# Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta

Harri Ihalainen

### JOHDANTO

Tarkastettava väitöskirja käsittelee laaja-alaisesti tietohallintoa, sähköistä hallintoa ja muutoksen hallintaa. *Tietohallinto* on tutkimuksen pääkäsite ja ensimmäinen teema, jonka näkökulmasta käsitellään sähköistä hallintoa ja muutoksen hallintaa. Tietohallinnon moninaisesta käsitteestä keskustellaan tiedeyhteisöissä ja tietohallinnossa aktiivisesti. Tutkimus kysyy, mikä on tietohallinnon strateginen merkitys julkishallinnon organisaatiossa? Tutkimusnäkökulma painottuu erityisesti valtion tietohallinnon tarkasteluun.

Tutkimuksen toinen teemavalinta on *sähköinen hallinto*. Tutkimus olettaa, että sähköinen hallinto liittyy informaatioteknologisesta näkökulmasta tietohallinnon toimintaan. Mitä sähköinen hallinto tarkoittaa julkishallinnossa tietohallinnon näkökulmasta? Tämä on tutkimuksen pääkysymykseen liittyvä ensimmäinen alakysymys. Tänä päivänä organisaatioiden sisäiset ja ulkoiset asiakkaat ovat entistä vaativampia tuotteita ja palveluja kohtaan. Näitä on tuotettava jatkuvan saatavuuden periaatteella.

Tutkimuksen kolmas teemavalinta käsittelee *muutoksen hallintaa*. Yleensä oletetaan, että informaatioteknologiset uudistukset muuttavat organisaatioiden totuttuja toimintatapoja. Toinen yleinen oletamus on, että informaatioteknologia parantaa olennaisella tavalla organisaation liiketoimintaa. Tämän päivän organisaatiot toimivat yhä enemmän globaalisti, verkoston- ja projektitoimintaluonteisesti. Ne vaativat uudenlaista hallintoa, teknologiaa, osaamista sekä työntekijöiltä kulttuurillisia muutoksia. Tutkimuksen toinen alakysymys on: mikä on tietohallinnon rooli organisaation muutostöissä?

Aikaisimmissa tutkimuksissa tietohallinnon käsite ja tietohallinnon vaikutus organisaation toimintaan on todettu epäselväksi. Tietohallintokontekstiin tuodaan käsitteitä myös kansainvälisiltä kentiltä. Tällöin ovat usein esillä e-government ja e-governance. Tietohallinnosta, sähköisestä hallinnosta ja muutoksen hallinnasta on niukasti kansallista tutkimuskirjallisuutta. Tutkimuksessa tarkastellaan tietohallintoa strategisena toimijana tämän päivän julkishallinnossa ja sen toimintaympäristössä.

Julkishallinnon kompleksisuus tarjoaa yhteiskuntatieteille monia tutkimusmahdollisuuksia. Monimutkaisuus kytketty asioiden suureen määrään, asioiden erilaisuuteen, asioiden vaatimaan tietämykseen ja keskinäisriippuvuuteen. Monimutkaisuuteen liittyy myös vaikea ennakoitavuus. Voidaan myös kysyä, edellyttääkö sähköisen hallinnon ja sähköisten palveluiden tuottaminen informaatioteknologian avulla tietohallinnolta erityistä strategista roolia organisaatiossa.

Suomi on siirtymässä ATK-ICT-tietoyhteiskuntakaudesta ubiikkiyhteiskuntakauteen. Se voidaan ymmärtää myös kaikkialla läsnä olevana yhteiskuntana. Tästä esimerkkinä ovat jatkuvan saatavuuden periaatteella olevat julkiset palvelut. Yhteiskunnan palveluissa pyritään asiakaslähtöisyyteen. Tavoitteena on tuottaa läpinäkyvää ja hyvää palvelua niitä tarvitseville. Organisaation olemassaolon perusedellytykset ja kilpailukyky riippuvat organisaation ulkoisesta ja sisäisestä tiedosta sekä sen käsittelystä. Strategisesta johtamisesta ja tietohallinnosta huolimatta organisaatiot toimivat vielä usein puutteellisen tiedon varassa, mikä näkyy esimerkiksi valtion ja kuntien välisessä tiedonkulussa.

## TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimuksessa on analysoitu sitä, mikä on tietohallinnon strateginen merkitys julkishallinnon organisaatiossa. Tutkimusikkuna on sijoittunut suomalaisen julkishallinnon tietohallintoon ja ikään kuin sen sisälle. Tutkimuksen empiria kytkeytyy pääasiassa valtion tietohallinnon asiantuntijoihin ja johtajiin sekä Suomen kymmenen suurimman kaupungin ylimpään tietohallintojohtajistoon. Heidän avullaan tarkasteltiin tietohallinnon strategista merkitystä kolmen pääteeman alueella.

Tutkimus muodostuu kolmesta osasta: laaja-alainen teoreettinen kirjallisuus- ja asiakirjaosa, tapaustutkimus (case) sekä teema- että ryhmähaastattelut. Tutkimuksen kirjallisuusosalla haettiin tutkimukselle teoreettista taustaa. Asiakirjaosassa tutkittiin julkishallinnon, erityisesti valtionhallinnon, virallisia päätöksiä ja asiakirjoja, jotka liittyivät tutkimusteemoihin. Tämän jälkeen valittiin sisäasianministeriön tietohallintostrategiasta yksi muutoshanke (case) tutkimuskohteeksi. Hankkeen osalta selvitettiin sen tavoitteiden toteutumista sekä muutoksen hallinnan kokonaisuutta. Tutkimuksen empiirinen osa antoi tutkimukselle ja tiedeyhteisölle arvokasta kokemusperäistä tietoa julkishallinnossa toimivien tietohallinnon asiantuntijoiden ja johtajien käsityksistä.

Tutkimuksessa selvitettiin julkishallinnon tietohallinnon nykytilaa. Sitä tutkittiin pääsääntöisesti virallisten asiakirjojen pohjalta. Suomen valtion tietohallinnon tilaa tarkasteltiin valtiovaraministeriön raporttien perusteella, kuntien tietohallinnon tilaa kuntaliiton teettämän tutkimuksen pohjalta. Valtion ja kuntien tietohallinnon tilaa pyrittiin myös vertailemaan. Tutkimuksen empiiriseen osaan kuuluvissa haastattelussa pyrittiin arvioimaan asiakirjojen analyysin pohjalta saatuja tuloksia.

## TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimustuloksista ilmenee, että tietohallinnon ja organisaation välinen vuorovaikutus on tärkeä tekijä organisaation toiminnassa. Edelleen tietohallinnon pitäisi olla organisaation strategisessa johtamisessa mukana. Tulevaisuudessa tulevat korostumaan tietohallinnon johtamistaidot sekä

asiakas- ja toimittajasuhteiden hallinta. Nämä vaativat hyviä vuorovaikutustaitoja ja -suhteita. Tietohallintoteemasta keskeisimpänä löytönä voidaan pitää tietohallinto-osaamisen jakaantumista kahteen eri osaamisalueeseen. Syvän ja kapean osaamisen lisäksi erottuu laaja-alainen osaaminen, joka käsittää myös organisaation liiketoiminnan tuntemuksen. Organisaation strategisen kehittämistoiminnan ja tietohallinnon väliset suhteet kaipaavat kuitenkin vielä tarkempaa tarkastelua.

Sähköiseen hallintoon liittyvät tutkimustulokset nostivat esille sen, että sähköinen hallinto liittyy tuottavuus- ja asiakasnäkökulmaan. Tarkalleen ei selvinnyt, kumpi näistä on vahvempi. Sähköiseen hallintoon liittyy oleellisesti palveluiden ja asiankäsittelyn sähköistyminen organisaatiossa. Sähköinen hallinto kohdistuu organisaation prosesseihin, joita on hyvä myös tarkastella kriittisesti. Sähköinen hallinto tuo asiankäsittelyyn muun muassa avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta. Julkishallinnon toimintaa verrattiin hyvin usein pankkipalveluiden sähköistymiseen.

Muutoksen hallinnan tutkiminen toi esille sen, että muutoksen hallinta nähdään tavoitteellisenä ja strategisena toimintana. Muutoksen hallintaan liittyi vahvasti osaava johtaminen ja oikea viestintä. Myös sillä on merkitystä, aiheutuuko muutos ulkoisista vai sisäisistä tekijöistä. Tuloksista ilmenee, että tietohallinnolla on odotuksia vastaavaa osaamista ja sen mukainen rooli organisaation muutoksen hallinnassa. Vaikka muutoksen hallinnan menetelmistä on paljon teoreettista keskustelua, on niitäkin arvioitava uudelleen.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Tietohallinnon strategiset pääulottuvuudet ovat kognitio-, manageri- ja teknologianäkökulmat suhteessa organisaatioon ja sen toimintaympäristöön. Tietohallinnon toimintaympäristö pitää sisällään muun muassa tiedon, tietovarannot, teknologian, prosessit ja johtamisen sekä juridiset seikat liitettynä organisaation toimintaan. Tietohallinnon strategista merkitystä voidaan tarkastella sen tehtävä- ja vastuunäkökulmasta, liiketoimintahyödyn, liiketoiminta-arvon, johtamisen, kehittämisen, epävarmuustekijöiden

ja osaamisen näkökulmasta. Tutkimuksen perusteella tietohallintokontekstiin liittyy myös myyttisyyttä ja uskomuspohjaisuutta. Tulokset kuitenkin osoittavat sen, ettei ole ”hopealuotia”, joka ratkaisisi myyttisyyden ongelmat. Tutkimuksen mukaan tietohallinnon tehtävä- ja vastuukenttä on laaja ja monisyinen, mikä johtaa siihen, että tietohallinnon osaamisprofiilia on hyvä tarkastella useammalta näkökulmalta. Tietohallinnon tulevaisuuden kannalta isojen kokonaisuuksien ymmärtäminen nousee tärkeäksi tekijäksi organisaatioissa. Pirstaloituneet tietojärjestelmät tulisi järjestää paremmin hallittaviksi kokonaisuuksiksi ja kiinteäksi osaksi organisaation toimintaa.

Mitä sähköinen hallinto tarkoittaa? Tämä oli tutkimuksen ensimmäinen alakysymys. Sähköisen hallinnon osalta tutkimuksen johtopäätöksiä voidaan tarkastella sen toteutustavan, hyötyjen, toimintatapojen, juridiikan ja esteiden näkökulmalta. Julkinen hallinto käyttää enevästi sähköisiä palveluja. Niihin liitetään miltei rajattomasti odotuksia. Tämä voi kuitenkin johtaa rajoittamattomaan hallitsemattomuuteen. Tutkimuksen perusteella tämän päivän sähköisen hallinnon järjestämisestä puuttuu kansallisella tasolla määrätietoinen ote. Tämä ilmenee esimerkiksi huonosti yhteen sopivina informaatiojärjestelminä ja organisaatioiden välisen sähköisen tiedonkulun puutteina.

Tutkimuksen perusteella läpinäkyvyys sekä tiedon luotettavuus ja saatavuus ovat sähköisen hallinnon keskeisiä etuja. Sähköisen hallinnon kannalta olennaisia ovat sähköiset palvelut ja asioiden käsittelyprosessien sähköistyminen. Näiden avulla organisaation on mahdollista järjestää tehtäviään uudella ja järkevämällä tavalla. Sähköisen hallinnon esteiksi voidaan mainita

muun muassa vanhakantaiset asenteet, menetelmät ja osaamisen puutteet. Juridiikan alueella ongelmat kohdistuvat yksilön tunnistautumisiin ja identiteettikysymyksiin.

Mikä on tietohallinnon rooli organisaation muutostoimissa? Tämä oli tutkimuksen toinen alakysymys. Tietohallinnon rooli kytkeytyy muutoksen tarpeen arviointiin, kokonaiskuvan ylläpitämiseen, osaamiseen, tehtävien suorittamiseen ja hallintaan. Informaatioteknologia ei todennäköisesti lisää tai vähennä tehtäviä vaan muuttaa organisaation toiminnan kokonaan toisenlaiseksi. Tutkimuksen perusteella tietohallinnon avaintehtäviin kuuluu organisaation toimintaympäristön vaatiman muutoksen selvittäminen. Muutostarpeen määrittelyssä organisaation ja tietohallinnon välinen vuoropuhelu merkitys korostuu.

Edelleen tietohallinnon roolina on huolehtia siitä, että kokonaiskuva ei unohdu muutoksen aikana. Muutoksen hallinnassa on hyvä tarkastella myös muutoksen vaatimaa aikaa. Tutkimuksen perusteella voidaan osoittaa, että tietohallinnolla on muutoksen hallintaan liittyvää osaamista ja että se nähdään neutraalina muutoksen toteuttajana. Tietohallintoon liittyy myös odotusarvoisesti muutososaamisen taitoja. Organisaation siirtyessä hallittuun muutokseen tietohallinnon rooli siirtyy selkeästi manageri- ja muutososaamisen puolelle.

*HTT Harri Ihalaisen hallintotieteen alaan kuuluva väitöskirja, Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta (Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 284 s.) tarkastettiin 21.5.2010 Lapin yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Esa Hyyryläinen Vaasan yliopistosta ja kustoksena professori Antti Syväjärvi Lapin yliopistosta.*