



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Kaisa Pasonen

Kunta-alan digitalisaation vaikutus kuntalaisten osallisuuteen

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisen toiminnan johtamisen
kandidaatintutkielma
Hallintotieteiden kandidaattiohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Kaisa Pasonen		
Tutkielman nimi:	Kunta-alan digitalisaation vaikutus kuntalaisten osallisuuteen		
Tutkinto:	Hallintotieteiden kandidaatti		
Oppiaine:	Julkisen toiminnan johtaminen		
Työn ohjaaja:	Johanna Kalliokoski		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	39

TIIVISTELMÄ:

Tutkielma käsittelee digitalisaatiota ja osallisuutta julkisen hallinnon näkökulmasta, erityisesti kunta-alalla. Tutkielmassa perehdytään kirjallisuuskatsauksen menetelmällä digitalisaation ja osallisuuden käsitteisiin sekä tutkitaan, kuinka kunta-alan digitalisaatio vaikuttaa kuntalaisten osallisuuteen. Keskiössä on erityisesti digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet sekä niiden peilaaminen osallisuuteen.

Digitalisaation ja digitaaliseen yhteiskuntaan osallistumisen olennaisia haasteita ovat digitaaliset kuilut. Digitalisaation ja osallistamisen prosesseihin vaikuttavat myös resurssit sekä moniin inhimillisiin tekijöihin liittyvät asiat. Toisaalta digitalisaatio parantaa hallinnon kustannustehokkuutta ja myös kuntalaisten näkökulmasta helpottaa tiedon saantia sekä asiointia. Digitalisaatio mahdollistaa erilaisia keinoja monipuolisempaan ja luovempaan osallistumiseen, esimerkiksi virtuaalilojen ja pelillistämisen muodossa. Kuntien on huolehdittava digitalisaation mahdollisuuksien valjastamisesta käyttöön ja siitä, että kuntalaisille luodaan todelliset ja yhdenvertaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

AVAINSANAT: digitalisaatio, osallisuus, osallistaminen, digitaalinen kuilu, kunta-ala

Sisällys

1	Johdanto	4
2	Osallisuus	7
	2.1 Osallisuuden teoriat	8
	2.2 Kuntalaisten osallisuus	11
3	Digitalisaatio	14
	3.1 E-demokratia, e-hallinto ja e-osallisuus	15
	3.2 Digitalisaatio kuntaorganisaatiossa	17
	3.3 Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet	18
	3.5 Digitalisaation suhde osallisuuteen	26
4	Johtopäätökset ja yhteenveto	31
	Lähteet	33

Taulukot

Taulukko 1.	Digitaalisten kuilujen tasot.	20
Taulukko 2.	Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet.	26
Taulukko 3.	Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet osallisuuden näkökulmasta.	30

1 Johdanto

Tämä tutkielma käsittelee kunta-alan digitalisaatiota ja sen vaikutusta kuntalaisten osallisuuteen. Tutkielman tavoitteena on selvittää miten digitalisaatio vaikuttaa osallisuuteen, samalla sivuten sen haasteita ja mahdollisuuksia sekä aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä. Käsitteiden digitalisaatio ja osallisuus merkityksiä tarkastellaan nimenomaan kuntien toimintaympäristön näkökulmasta. Tutkielma toteutetaan kirjallisuuskatsausmenetelmällä. Johdannon jälkeen tutkielman toisessa pääluvussa keskitytään käsittelemään osallisuutta eri määritelmien ja teorioiden valossa. Lisäksi tarkastellaan mitä osallisuus tarkoittaa kunta-alalla ja mikä on sen lakisääteinen perusta. Kolmas pääluku on digitalisaation käsitteen avaamista, kertoen siitä sekä kunta-alan että julkisen hallinnon näkökulmasta. Lisäksi alaluvuissa tuodaan esille digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet, erityisesti kiinnittäen huomiota digitaalisiin kuiluihin. Lopuksi haasteita ja mahdollisuuksia peilataan vielä osallisuuteen. Tutkielman viimeinen luku sisältää yhteenvedon ja johtopäätökset. Tämän työn tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä osallisuudella ja digitalisaatiolla tarkoitetaan?
2. Miten digitalisaatio vaikuttaa kuntalaisten osallisuuteen?

Tutkielman aiheeksi valikoituivat nämä teemat, koska ne ovat ajankohtaisia enenevässä määrin teknologiaa hyödyntävässä yhteiskunnassa. Erityisesti digitalisaatio ilmiönä on nopeasti kehittyvä ja voimme jatkuvasti seurata, kuinka sen seurauksena yhteiskunta muuttuu. Digitalisaation myötä kehittyä myös uutta sanastoa. Esimerkiksi e-demokratia, e-hallinto ja e-osallisuus ovat käsitteitä, jotka ovat syntyneet digitalisaation myötä. Osallisuus taas on ollut pinnalla oleva aihe pitkään. Sen merkitys korostuu demokratian edistäjänä, kun tarkastellaan ympäröivää kriisien täyteistä maailmaa, jossa demokratia ei ole enää itsestäänselvyys.

Digitalisaatio on tärkeä tekijä muutosjoustavuuden ja tehokkuuden kehittämisen kannalta. Nämä termit ovat nousseet olennaisiksi hallinnon kehittämisessä. Tehokkuuden ja muutosjoustavuuden merkitys korostuu, kun rajat fyysisen ja digitaalisen välillä sumenevat ja tarve instituutioiden ja julkisten palveluiden digitalisoinnille on suuri, myös kansalaisten tarpeiden näkökulmasta (YK, 2024, s. 1). Auvisen ja Jaakkolan (2018, s. 25) teoksessa todetaan digitalisaation muuttavan tapojamme elää ja tehdä työtä sekä käyttää palveluja, osallistua ja vaikuttaa. Maailman mennessä eteenpäin, teknologia kehittyy ja mahdollisuudet lisääntyvät. Erityisesti julkisen hallinnon rooli kasvaa ja esimerkiksi kuntien on pysyttävä kehityksessä mukana.

Kuntien tulee kyetä tarjoamaan asukkailleen joustavampia ja monimuotoisempia palveluja, unohtamatta edellytyksiä vaikutusmahdollisuuksien rakentamiseksi. Osallisuus on tärkeä tekijä, kun puhutaan demokratian ja yhteisöllisyyden edistämisestä. Digitaalinen teknologia tarjoaa laajemman verkon mahdollisuuksia osallistumiseen, mikä lisää syvempää demokraattista osallistumista (Lilleker & Koc-Michalska, 2016). Osallisuuden vahvistaminen on tärkeää siksi, koska se on keskeisimpiä keinoja torjua ”yhteiskunnallisia ongelmia, kuten köyhyyttä, syrjäytymistä ja eriarvoisuutta” (Hänninen & muut, 2021, s. 7). On myös todettu, että heikkojen teknologiataitojen omaaminen on yhteydessä yhteiskunnalliseen syrjäytymiseen (Hänninen & muut, 2021, s. 36, viitaten Alijoki, 2019). Siksi pelkän osallisuuden vahvistaminen ei riitä, vaan huomiota tulee kiinnittää myös digitaalisten taitojen edistämiseen kansalaisten keskuudessa.

Kuntaliitto (2022) toteaa kuntien olevan merkittäviä osallisuuden ja yhteisöllisyyden ylläpitäjiä, ja näiden edistämiseen kunnilla onkin monenlaisia mahdollisuuksia, niin lakisääteisiä kuin kuntien vapaaehtoisesti toteutettavissa olevia keinoja. Kunnilla on myös tärkeä rooli tiedon luonnissa ja jakamisessa omien toimien järjestämisen tueksi sekä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi (Kuntaliitto, 2021). Digitalisaatio toimii mahdollistajana kunnille tiedon keräämisessä ja kuntalaiselle välineenä ajantasaiseen sekä aika- ja paikkariippumattoman tiedon ääreen pääsemiseksi (Kuntaliitto, 2021; Viinamäki & muut, 2017).

Digitaalisella transformaatiolla tarkoitetaan teknologian hyödyntämistä ja sen valjastamista käyttöön kaikilla elämän osa-alueilla (Palomäki, 2020, s. 174). Julkiset organisaatiot laativat strategioita tulevaisuutta varten, joilla ne pyrkivät suunnittelemaan pitkän aikavälin tavoitteita ja varautumaan toimintaympäristön muutoksiin (Palomäki, 2020, s. 175). Digitalisaation kompleksisen luonteen ja nopean kehityksen vuoksi perinteisen strategian laatiminen ei ole toimivaa, vaan tulisi ryhtyä laatimaan digistrategioita, jotka auttavat digitalisaatiota integroitumaan organisaation kaikille osa-alueille: ”digitaalisessa transformaatioissa onnistuvat organisaatiot kykenevät nopeampaan, kokeilevampaan ja samalla osallistavampaan strategian luomiseen” (Palomäki, 2020, s. 175, viitaten Larjo-vuori & muut, 2016; Kane & muut, 2015; Berman, 2012). Viinamäki ja muut (2017, s. 138) esittelevät tutkimuksessaan eri strategisia vaihtoehtoja alueellisen digitalisaatiopolitiikan toteuttamiseksi: digimenestysstrategia, digikehittämisstrategia, digivarautumisstrategia ja digiselviytymisstrategia. Digitalisaatio siis uudistaa hallinnon kenttää ja toimintatapoja, lähes perinpohjaisesti. Samalla kansalaisia pyritään kannustamaan osallistumaan ja olemaan mukana kehityksessä aktiivisina toimijoina.

2 Osallisuus

Osallisuus pitää sisällään monenlaisia teorioita sekä näkökulmia, ja siksi sen määrittely vain yhdellä tavalla on haasteellista. Salminen ja muut (2021, s. 83) määrittelevät osallisuuden tarkoittamaan ”ihmisten toimintaa tietyssä yhteiskunnallisessa kontekstissa tai tietyissä poliittis-hallinnollisissa puitteissa”. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen eli THL:n (2023, s. 17) Osallisuuden edistäjän oppaan mukaan ”osallisuus edellyttää yhteyttä omiin ja yhteisiin voimavaroihin, joita ovat: luottamus ja keskinäinen kunnioitus, toimeentulo, palvelut, tieto, taito, toiminta ja yhteiset merkitykset.” Leemann ja Hämäläinen (2016, s. 588) ovat asiakasosallisuuden kontekstissa jaotelleet osallisuuden ulottuvuuksia palvelujärjestelmään kohdentuvien vaatimuksien perusteella, joita ovat tiedollinen osallisuus sekä suunnittelu-, päätös-, toiminta- ja arviointiosallisuus. Siisiäinen (2010, s. 11) ehdottaa termin ”osallisuus” olevan yleiskäsite osaa ottavalle toiminnalle, jossa kuulutaan eri piireihin. Suomen kielessä osallisuudella tarkoitetaan sekä ”inkluusiota/kuulumista” että ”osallistumista/vaikuttamista”, kun taas englannin kielessä osallisuus on asiayhteyden mukaan ”social inclusion” tai ”participation” (Salminen & muut, 2021, s. 82). Osallisuudelle on kuitenkin erilaisia synonyymejä suomen kielessä, kuten osallistaminen ja osallistuminen, jotka kuitenkin merkityksissään eroavat (Raisio & muut, 2017, s. 4).

Siisiäinen (2010 s. 11) jakaa osallisuuden eri merkitykset tyypeihin sen mukaan edellyttääkö se toimijalta aktiivisuutta ja millainen motivoiva agentti siinä on. Hän toteaa osallisuuden jakautuvan neljään eri alatyyppeihin: 1) osallistuminen, jossa toimija on itse aktiivinen ja toimii itselleen motivoivana agenttina, 2) aktivoiva osallistaminen, jossa toimija on itse aktiivinen, mutta motivoivana agenttina toimii muu taho, 3) mukautuva/suostuva osallisuus, jossa toimija on passiivinen, mutta motivoivana agenttina toimii hän itse, sekä viimeisenä 4) pakottaminen/holhoaminen, jossa toimija on itse passiivinen ja motivoiva agentti tulee muulta taholta (Siisiäinen, 2010, s. 11). Siisiäinen (2010, s. 14) kuitenkin toteaa, että kaikki osallisuuden tyypit ovat epävakaita ja ne voivat muuntautua toistensa välillä ja toisikseen.

Leemann ja Hämäläinen (2016, s. 589), samoin Raivio ja Karjalainen (2013, s. 14) kertovat osallisuuden kokemuksen olevan yksilöllinen ja subjektiivinen, joka tekee hankalaksi sen rajojen, mittavuuden sekä sisällön määrittämisen. Raivio ja Karjalainen (2013, s. 15) näkevät osallisuuden prosessina, syrjäytymisen vastaparina. Sosiaalisen osallisuuden keskeiseksi tarkoituksesi voidaan hahmottaa köyhyyden torjuminen ja syrjäytymisen estäminen sekä oikeudenmukaisen, yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen yhteiskunnan edistäminen (Leemann & Hämäläinen, 2016, s. 589; Raivio & Karjalainen, 2013, s. 12).

2.1 Osallisuuden teorit

Osallisuutta voidaan käsitellä monin eri tavoin ja siihen on kehitelty monenlaisia teorioita. Tähän tutkielmaan on valittu havainnollistavana esimerkkinä vain muutama niistä. Perehtymisen kohteeksi on valittu Sherry R. Arnsteinin (1969) *Osallisuuden portaat* -malli sekä Jarkko Salmisen ja muiden (2021) *Osallisuuden kehät* -malli. Lisäksi käsitellään Bokyong Shinin ja muiden (2024) tekemää tutkimusta digitaalisista välineistä ja kansalaisosallistumisesta, mitä hyödyntämällä voidaan luoda selkeämpää yhteyttä digitalisaation ja osallisuuden välille. Nämä mallit ja tutkimus yhdessä auttavat havainnollistamaan osallisuutta ja sitä, kuinka digitalisaatio voi luoda keinoja tehostamaan, ehkä jopa uudistamaan osallistumisen kenttää. Osallisuuteen liittyvässä keskustelussa esille nousee olennaisena yhteiskunnassa vallitsevat valta-asetelmat, jotka tulevat esille myös teorioissa.

Arnsteinin Osallisuuden portaat -malli pitää sisällään kahdeksan ”tikapuun askelmaa” tai ”porrasta”, joista jokainen kuvaa eri osallisuuden tasoa. Arnstein (1969, s. 216) määrittelee kansalaisosallistumisen tarkoittavan kansanvaltaa, jossa kansalaiset, jotka eivät aiemmin ole päässeet osaksi päätöksentekoprosesseja, on tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisesti otettu osallisiksi. Arnstein (1969) kuvailee myös vallanjakoa päättäjien ja kansalaisten, erityisesti heikommassa asemassa olevien, välillä. Vallanjaon tilanne, eli asioiden vallitseva tila, status quo, on kuvattu sellaiseksi, että valta on päättäjillä eli päätän-

tävaltaa omaavilla: "Participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless", eli suomeksi "osallistuminen ilman vallan jakoa on tyhjä ja turhauttava prosessi niille, keillä valtaa ei ole" (Arnstein, 1969, s. 216).

Arnstein (1969, s. 217) kuvaa tikapuiden askelmat alhaalta eli osallistumisen alimmalta tasolta kohti tikkaiden ylintä askelmaa eli osallistumisen korkeinta tasoa. Hän selittää kahden alimman tason, eli manipulaation ja terapian, kuuluvan ei-osallistumisen tai näennäisosallistumisen kategoriaan, jonka tarkoituksena ei ole ihmisten todellinen osallistuminen vain vallan omaavien mahdollisuus "kouluttaa" tai "parantaa" osallistujia. Kolmas ja neljäs askelma eli informointi ja konsultointi kuuluvat tokenismin eli "tyhjän puheen" luokkaan, jossa osallistujilla on ääni ja heitä kuullaan, mutta sanat eivät ikinä päädy täytäntöön (Arnstein, 1969, s. 217). Myös sovittelu, eli viides askelma kuuluu korkeampaan tokenismin kategoriaan. Arnsteinin (1969, s. 217) tikapuut-mallin kuudes porras eli kumppanuus mahdollistaa heikommassa asemassa olevien kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon siinä muodossa, että he voivat neuvotella päättäjien kanssa. Osallistumisen tikapuut -mallin korkeimmilla askelmilla ovat numero seitsemän eli delegoitu valta sekä numero kahdeksan eli kansalaiskontrolli, joissa kansalaisilla, erityisesti heikommassa asemassa olevilla, on enemmistö päätöksentekopaikoissa tai "täysi johdettava valta" (Arnstein, 1969, s. 217).

Arnsteinin malli tuo esille kansalaisosallistumiseen liittyviä epäkohtia ja puolustaa kansalaisten aitoa valtaa, mutta sitä on kuitenkin kritisoitu yksiulotteiseksi (Raisio & muut, 2017, s. 12). Torfing ja muut (2016) esittelevät julkaisussaan Arnsteinin mallin tilalle "yhteiskehittämisen tikapuut" -mallin. He ottavat kantaa Arnsteinin näkemykseen vallasta, jossa valta on joko yhdellä eli päättäjillä tai toisella eli kansalaisilla, mutta ei jaettuna (Torfing & muut, 2016). Torfing ja muut (2016, s. 804) tuovat esille, ettei valtaa tule käyttää yksikätisesti, vaan kehittää yhdessä ratkaisuja hyödyntäen monien eri tahojen tietoa, resursseja ja ideoita.

Raivio ja Karjalainen (2013, s. 19) toteavat, että osallisuus on keskeinen tekijä yksilön hyvinvoinnissa, vaikka niiden välille kausaalista yhteyttä onkin hankalaa todistaa. Siksi myös Salmisen ja muiden osallisuuden kehät -malli on soveltuva osallisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmaa havainnollistava viitekehys. Salminen ja muut (2021) ovat kehittäneet normatiivismetodologisen osallisuuden kehät -mallin, jonka avulla voidaan tarkastella kriittisesti yhteiskunnan erilaisia jäseniä ja heidän osallisuuttaan sekä sen muodostumista, erityisesti hyvinvoinnin näkökulmasta. Mallissa osallisuus on eroteltu kolmeen kehään: merkitykselliset sosiaaliset suhteet, palvelujen ja elinympäristöjen tarjoama turva sekä yhteiskunnan jäsenenä osallistuminen (Salminen & muut, 2021, s. 81). Osallisuuden toteutumista voidaan tarkastella näissä kehissä yhteiskunnan eri jäsenryhmien, kuten esimerkiksi ikääntyneiden näkökulmasta. Malli asettaa yksilön elämäntilanteensa perusteella tarkastelun keskipisteeksi, jonka jälkeen yksilön ympärille rakentuu kehä (Salminen & muut, 2021, s. 85). Kehien välisessä vuorovaikutuksessa muodostuva osallisuus lähtee arjen asioita ja verkostoista (Salminen & muut, 2021, s. 87).

Salmisen ja muiden (2021, s. 93) havaintojen perusteella osallisuus tukee hyvinvointia, mutta voi tietyllä tapaa myös kaventaa hyvinvoinnin mahdollisuuksia, mikäli osallisuutta lisätään vain tietyllä osa-alueella ottamatta huomioon muita: ”hyvinvointia vahvistava osallisuus luo mahdollistavia kehä ja hyvinvointia heikentävä osallisuus ulossulkevia kehä”. Osallisuus ja kykymme toimia yhteiskunnassa vaihtelevat luonnostaan jo elämäntilanteidemme eri vaiheissa (Raivio & Karjalainen, 2013, s. 15). Tähän liittyen Salminen ja muut (2021, s. 94) muistuttavat, että poliittisella päätöksenteolla, palvelujen monimuotoisuudella sekä kaupunkirakenteella voidaan vaikuttaa siihen, millaisiksi osallisuuden kehät eri elämäntilanteissa muodostuvat: mahdollistaviksi vai kutistuviksi.

Salminen ja muut (2021, s. 95) haastavat mallissaan näkemyksen osallisuudesta syrjäytymisen vastakohtana (vrt. Raivio & Karjalainen, 2013) tai että se perustuisi osallistumiseen. Heidän mukaansa osallisuus pitää sisällään yksilön suhteet muihin ihmisiin, toimintaympäristöihin ja laajempaan yhteiskuntaan. Kun pohditaan osallisuutta, suhteita, verkostoja sekä digitalisaatiota, voidaan yhtäältä todeta, että digitalisaatio ja esimerkiksi sen

tuottamat alustat lisäävät ihmisen yhteyksiä toisiin ihmisiin ja ympäristöihin, jolloin osallisuus kasvaa (Santos & muut, 2021). Tähän voi liittyä myös uhkia: digitalisaation myötä syntyneessä sosiaalisessa mediassa voidaan puhua sosiaalisten kuplien muodostumisesta (echo chambers, filter bubbles), jolla tarkoitetaan sitä, kun algoritmit kohdentavat käyttäjälle tyypillistä sisältöä rajaamalla erilaisia näkökulmia pois (Cinelli & muut, 2021, s. 1; Kuehn & Salter, 2020, s. 2592–2593). Tämä johtaa tietyn näkökulman vahvistumiseen käyttäjälle ilmestyvässä sisällössä, ja ryhmäpolarisaatioteorian mukaan vahvistaa poliittista polarisaatiota (Cinelli & muut, 2021, s. 1; Kuehn & Salter, 2020, s. 2592–2593).

Shin ja muut (2024) ovat artikkelissaan *A Systematic Analysis of Digital Tools for Citizen Participation* tutkineet digitaalisten välineiden hyödyntämistä erityisesti e-osallisuuden parantamiseksi. He selvittivät tutkimuksessaan voivatko digitaaliset välineet helpottaa laajaa osallistumista (inclusiveness), edistää merkityksellistä keskustelua ja väittelyä (deliberation), ja mahdollistaa kansalaisten toimintaa päätöksenteossa ja poliittisessa toiminnassa (empowerment). Näiden yllä mainittujen arvojen tunnistaminen lisää näkemystä siihen, kuinka digitaalisia välineitä voidaan edelleen kehittää demokratiaprosessien helpottamiseksi ja julkisen arvon luomiseksi (Shin & muut, 2024). Tutkimuksessa selvisi, että digitaaliset välineet voivat parantaa kansalaisten äänen kuuluvuutta ongelmien tunnistamisesta päätöksentekoon (Shin & muut, 2024). Toisaalta kuitenkin havaittiin, että hallinnon ja kansalaisten välillä on kuilu: digitaaliset työkalut on pääasiassa suunniteltu joukkouttamista (yleisöosallisuus, talkoistaminen) varten (esim. informaatio, mielipiteet ja rahoitus) auttamaan päätöksentekijöitä tekemään informoituja päätöksiä, eikä niinkään tosiasiallista osallistumista ja toimijoiden välistä kommunikointia varten (Shin & muut, 2024).

2.2 Kuntalaisten osallisuus

Osallistumisen edellytykset on tuotu esille lainsäädännössä. Suomi on sitoutunut noudattamaan kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopi-

musta (8/1976), jonka 25. artikla takaa muun muassa oikeuden ”ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta”. Suomen perustuslain (731/1999) 14. pykälä säättää kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksista. Kyseisen pykälän 4. momentissa sanotaan, että ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Myös perustuslain 20. pykälä velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle mahdollisuuden ”vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”.

Kunnille on lisäksi omaa tarkempaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi kuntalain (410/2015) 5. luku säättää kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta. Tarkemmin pykälä 22 koskee kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia: ”Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan” (Kuntal 410/2015, 22 § 1 mom.). Lisäksi pykälä 26 edellyttää nuorisovaltuuston asettamisen, pykälä 27 vanhusneuvoston ja pykälä 28 vammaisneuvoston (Kuntal 410/2015). Näin pyritään turvaamaan eri ryhmien vaikutusmahdollisuuksia. Tämän lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), 1.1.2025 alkaen Alueidenkäyttölaki, 8. luku säättää kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta. Muun muassa kyseisen lain 62. pykälässä puhutaan ”osallisten” mahdollisuuksista osallistua kaavan valmisteluun ja 63. pykälässä mainitaan suunnitelmasta osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyille sekä kaavan vaikutusten arviointisuunnitelmasta (Alueidenkäyttölaki 132/1999).

Kuntaliitto (2022) ohjeistaa, että kuntien on hyvä tarjota monipuolisesti osallistumisen mahdollisuuksia asukkailleen ja asiakkailleen. Kuntaliitto (2022) on myös luokitellut osallistumisen eri muotoja: tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätöksenteko-osallisuus ja toimintaosallisuus. Kuntaliiton luokittelu on muuten sama kuin Leemannin ja Hämäläisen (2016), mutta siitä puuttuu arviointiosallisuus. Vaikka arviointiosallisuutta ei ole mainittu osallistumisen muodoksi, Kuntaliitto (2022) kannustaa kuntia kehittämään toi-

mintaansa ja arvioimaan osallisuutta. Se tarjoaa kunnille vinkkejä muun muassa kuntastrategian tekemiseen kuntalaisten osallisuuden lisäämiseksi sekä oppaita ja itsearviointityökaluja osallistumisen arviointiin (Kuntaliitto, 2022).

Kuntalaisen rooli on moninainen. Kuntalainen on toisaalta asiakas ja kuluttaja, mutta verotuksen kautta heidän voidaan ajatella omaavan tärkeä rooli myös kunnallisten palvelujen kehittäjinä ja rahoittajina (Leemann & Hämäläinen, 2016, s. 586). Kuntalaisilla oleva tieto on keskeinen motiivi osallisuuden vahvistamiselle, sillä sen hyödyntämisestä voidaan saada tärkeää tietoa kunnan ja päätöksenteon kehittämiseksi (Jurmu, 2020, s. 156). Palomäki (2020, s. 176) reflektoi artikkelissaan muun muassa julkisen hallinnon asiakkaan roolin muuttumista eri johtamisen aikakausina ja tuo esille, kuinka rooli on muuttunut palvelujen vastaanottajasta palvelujen kuluttajaksi ja sittemmin aktiiviseksi toimijaksi osana palvelujen kehittämistä. Voidaan siis todeta, että nykyisen julkisen hallinnan aikakautena osallisuus on lisääntynyt ja saanut merkittävän roolin. Myös digitalisaation voidaan nähdä tukevan tätä julkisen hallinnan näkemystä, jossa asiakas on aktiivinen, osallistuva ja tasavertainen toimija (Palomäki, 2020, s. 176). Digitalisoituvassa yhteiskunnassa voidaan puhua myös digikansalaisuudesta tai digikuntalaisuudesta, joissa edellytys on, että ihmiset ovat itse aktiivisemmin osallistumassa palveluidensa ”suunnitteluun, palautteen antoon sekä keskeisten palvelutarpeiden viestintään” (Viinamäki & muut, 2017, s. 137). Toisaalta kunnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota osallistamisprosessien hyvin järjestämiseen, sillä on havaittu, että jo yhden huonon kokemuksen perusteella kiinnostus osallistumiseen voi lopahtaa (Jurmu, 2020, s. 162, viitaten Koskiahho, 2002).

3 Digitalisaatio

Digitalisaatiolle on monenlaisia määritelmiä johtuen sen kompleksisesta ja nopeasti muuttuvasta luonteesta (Palomäki, 2020, s. 174). Määritelmä voi riippua siitä, mistä näkökulmasta tai minkä digitalisaation luoman ilmiön kautta asiaa tarkastellaan. Valtiovarainministeriö (n. d. a) määrittelee digitalisaation julkishallinnon kontekstissa tarkoittamaan palvelukokonaisuuksien automatisointia ja muuttamista sähköiseen toimintaympäristöön kehittämällä saumattomia palvelupolkuja. Digitalisaatiolla toteutetaan Valtiovarainministeriön (n. d. a) nettisivujen mukaan hyvää hallintoa, lisätään julkisen palvelutuotannon kustannustehokkuutta, toimivuutta ja vaikuttavuutta, samalla tuoden kustannussäästöjä ja parantaen asiakkaiden palvelukokemusta sekä sen saavutettavuutta ja laatua. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta säädetään digipalvelulaissa (306/2019), joka velvoittaa viranomaisia ja julkisoikeudellisia laitoksia tarjoamaan nimensä mukaisesti digitaalisia palveluja. Kyseisen lain tarkoituksena on ”edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta” (Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019, 1 § 1 mom.).

Euroopan Unionin (EU) myötä on syntynyt paljon kehitystä digitalisaatioon rohkaise-miseksi. Esimerkkinä EU:n Digital Single Market (DSM) -strategia vuodelta 2015, joka on myös Suomessa pantu täytäntöön DSM-direktiivin muodossa. Se on luotu yhdenmu-kaiseksi lainsäädäntökehykseksi sisämarkkinoiden toimintaa edistämään, myös digitaali-ssa ympäristössä (DSM-direktiivi, 2019). Toinen esimerkki on EU:n digitaalinen vuosikymmen -strategia, joka pitää sisällään EU:n digitavoitteet vuodelle 2030. Strategian neljä pääsuuntaa koskevat osaamista, yritysten digitaalista muutosta, suojattuja ja kes-täviä digitaalisia infrastruktuureja sekä julkisten palvelujen digitalisointia (EU Komissio, n. d.). Yhdistyneet Kansakunnat (YK) näkee Euroopan unionin laatiman perustan olevan yksi olennainen syy sille, miksi Eurooppa on mantereista digitaalisen kehityksen ja yhte-näisyyden kärjessä (YK, 2024, s. 121).

YK:n E-Government Survey 2024 -katsauksessa tarkastellaan E-Government Development Indeksiä (EGDI) maailmanlaajuisen digitaalikuilun mittaamiseksi. Mittaus tapahtuu viiden tekijän perusteella: instituutionaalinen kehys, palvelujen tarjoaminen, sisällön tarjoaminen, teknologia ja e-osallistuminen (YK, 2024, s. 35). Katsauksessa digitaalisen hallinnon kehitystä vailla oleva maailman väestön määrä on laskenut vuoden 2022 lukemasta 45.0 % lukemaan 22.4 % vuonna 2024 (YK, 2024, s. xxi). Suomi on sijalla yhdeksän (YK, 2024, s. 41). Suomen EGD-indeksi vuonna 2022 oli 0,9533, kun taas vuonna 2024 se oli 0,9575. Kehitystä on siis tapahtunut kahdessa vuodessa, mutta verrattuna muiden maiden kehitykseen se on ollut vähäistä. Tämä jättää varaa pohdinnalle siitä, onko Suomi jäməhtänyt digitaalisessa kehityksessään.

Suomessa on vuonna 2025 yhteensä 308 kuntaa (Kuntaliitto, 2024). Valtiovarainministeriö (n. d. b) on vuonna 2019 luonut kannustinjärjestelmän, jolla se rahoittaa kuntien digitalisaatiohankkeita. Hankkeita on ollut vuosien 2019–2024 välillä yhteensä 143 ja niissä on ollut mukana 223 eri kuntaa (Valtiovarainministeriö, n. d. b). Tämä kertoo siitä, että 85 kuntaa ei ole osallistunut Valtiovarainministeriön rahoittamiin digitalisaation kehittämishankkeisiin ollenkaan, vaikka toisaalta on myös mahdollista, että nämä kunnat ovat voineet toteuttaa digitalisaation kehittämistä muilla tavoin. YK toteaa, että on tärkeää jatkuvasti monitoroida ja arvioida sekä kansallisen että paikallisen e-hallinnon kehitystä, jotta voidaan sulkea niiden väliset erot ja tukea digitaalista transformaatiota kaikilla tasoilla (YK, 2024, s. 156).

3.1 E-demokratia, e-hallinto ja e-osallisuus

Muun muassa e-demokratia, e-hallinto ja e-osallistuminen ovat syntyneet digitalisaation myötä kuvaamaan tuttuja käsitteitä, mutta vain sähköisessä ja digitaalisessa muodossa. E-demokratia on rakentunut osallistuvan ja deliberatiivisen eli keskusteleavan demokratian mallien pohjalta (Hennen & muut, 2020, s. 2). Sillä tarkoitetaan ”kansanvallan toteuttamista tieto- ja viestintätekniiikan keinoin”, joihin voi kuulua monipuolinen kirjo

vuorovaikutteista kommunikaatiota, tiedon tuottamista ja jakamista sekä erilaisia transaktioita (Finto, 2024).

Sähköisellä tai digitaalisella hallinnolla tai lyhyemmin, e-hallinnolla tarkoitetaan teknologian hyötykäyttöä, hallinnon sekä ihmisten osallistumisen parantamiseksi (YK, 2024, s. xxi). Sähköinen hallinto ei ole uusi asia, vaan se on noussut esille ensimmäisen kerran jo 1980-luvulla, mutta se on ilmiönä progressiivisesti kasvanut ja kehittynyt hyvin kompleksiseksi kokonaisuudeksi uusien kehitysten, kuten esimerkiksi teknologian ja tekoälyn myötä (YK, 2024, s. 1). Luna-Reyes ja muut (2012, s. 326) ryhmittelevät e-hallinnon koostumaan neljästä eri ulottuvuudesta: 1) e-palvelut eli julkisten palveluiden tuottaminen, 2) e-hallinnointi eli johtamisen tehokkuuden parantaminen, 3) e-demokratia eli demokraattisten arvojen ja mekanismien edistäminen ja 4) e-politiikat eli julkisten politiikkojen kehittäminen. YK:n (2024, s. xxi) E-Government Survey 2024 -katsauksessa todetaan, että digitaalisen hallinnon kehitys on nähnyt nousujohteisen trendin maailmanlaajuisesti. Raportissa lisätään vielä, että erityisesti covid-19 pandemian jälkeen maailmalla on alettu sijoittamaan muutosjoustavaan infrastruktuuriin ja huipputekniikan ratkaisuihin, kuten pilvipalveluihin ja laajakaistaan (YK, 2024, s. xxi). Myös Adnan ja muut (2022, s. 1) toteavat, että e-hallinnon projektit ovat muokanneet hallinnon instituutioiden kommunikaatiota ja niiden tapaa jakaa sisältöä, tehdä yhteistyötä ja olla vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa.

E-osallistuminen (e-participation) on olennainen e-demokratian käsite. Se voidaan ymmärtää digitaalisten välineiden käyttönä poliittisessa osallistumisessa ja muussa kansalaistoiminnassa (Aichholzer & Rose, 2020, s. 94). Artikkelissaan Aichholzer ja Rose (2020, s. 94) esittelevät kolme e-osallistumisen perustoimintoa: Monitorointi/valvonta (monitoring), agendan asettaminen (agenda setting) ja päätöksenteko (decision-making). Aichholzer ja Rose (2020, s. 96) kertovat kansalaisten harjoittavan valvontaa seuraamalla poliittisia prosesseja, toimijoita ja päätöksiä digitaalisen tiedon avulla sekä verkkokeskustelujen (e-deliberointi) kautta. E-deliberointi on yksi kansalaisia eniten kiinnostava muoto, joka on myös kustannustehokasta toteuttaa (Aichholzer & Rose, 2020, s. 127).

Agendan asettaminen on poliittisen tiedon hankintaa ja asioista keskustelua, ja siihen sisältyy myös e-kampanjointi sekä e-adressien esittäminen hallituksille (Aichholzer & Rose, 2020, s. 101). Päätöksenteolla e-osallistumisen perustoimintona, Aichholzer ja Rose (2020, s. 106) tarkoittavat mielipiteiden tai arvioiden antamista poliittisiin päätöksiin, jota kutsutaan e-konsultoinniksi. Osallistuja voi myös olla mukana budjetoinnissa sekä äänestämässä poliittisista vaihtoehdoista eli niin sanotusti ”e-äänestämässä” (Aichholzer & Rose, 2020, s. 108).

3.2 Digitalisaatio kuntaorganisaatiossa

Digitalisaatio on merkittävä toimintatavallinen muutos, myös kunta-alalla (Kuntaliitto, 2021). Tihinen ja muut (2019, s. 21) kuvailevat julkaisussaan kunta-alan olevan hyvin kirjava digitalisaation hyödyntämisessä. Tällä tarkoitetaan niin digitalisaation tuottamien mahdollisuuksien toteuttamista, kuin myös eri kuntien eri tasoja digitalisoinnissa. Erityisesti pienempien kuntien voi olla hankalaa löytää resursseja muutosten toteuttamiseen. Resurssit voivat olla osaamista tai rahallista panostusta, mutta usein kunnissa on pulaa toisesta, ehkä jopa molemmista (Wilson & Mergel, 2022, s. 3). Henkilöstöresurssit on usein suunnattu kuntien perustoimintojen ja palvelujen tuottamiseen, joten resursseja kehittämiseen ei välttämättä löydy (Tihinen & muut, 2019, s. 21). Digitalisaation hyödyntämisessä julkishallinnossa tulee ottaa huomioon kuntien erityispiirteet ja tehtävät (Tihinen & muut, 2019, s. 21).

Digitalisaatio on tuonut mukanaan erilaisia työkaluja, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi julkisella sektorilla kunnissa lisäämään mahdollisuuksia osallistumiseen. Shin ja muut (2024) listaavat tutkimustulostensa perusteella kolme pääasiallista toiminnallisuutta digitaalisille välineille: 1) ongelman ja ratkaisun tunnistaminen, 2) päätöksenteko ja 3) yhteisrahoittaminen. Shinin ja muiden (2024) mukaan siis näyttää siltä, että digitaaliset työkalut on pääasiassa suunniteltu päätöksentekijöiden apuvälineiksi, jotta he voisivat tehdä paremmin tietoon perustuvia päätöksiä kansalaisilta saamansa informaation ja mielipiteiden perusteella.

3.3 Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet

Digitalisaatioon, jonka luonnetta on pirulliseksikin kuvattu, liittyy haasteita (Palomäki, 2020, s. 180). Haasteita lisää digitalisaation nopea kehitys, jonka vuoksi viisi tai kymmenen vuotta sitten tutkitut haasteet tai ongelmat eivät välttämättä ole yhtä relevantteja kuin omana aikanaan. Esimerkiksi viime vuosina monissa organisaatioissa on mietityttänyt tekoälyn ja automatisaation hyödyntämiseen liittyvät asiat, kuten niiden luotettavuus ja vastuukysymykset. Tässä osiossa ei pureuduta enempää tekoälyn haasteisiin, mutta tarkastellaan julkisen hallinnon digitalisaation haasteita, ja myös mahdollisuuksia yleisemmällä tasolla. Ajankohtaisina pidetään edelleen Parviaisen ja muiden tuotosta julkishallinnon digitalisaatiosta, vaikka se on julkaistu jo vuonna 2017. Tieteellisten artikkeleiden lisäksi tuoreempaa tietoa on tuotu esiin muun muassa YK:n katselmuksen, Valtiovarainministeriön julkaisujen sekä Vanhusasiavaltuutetun raportin kautta.

YK:n e-hallinto-raportin mukaan digitalisaation tämänhetkisiä haasteita ovat digitaalikulun kurominen, sopivan rahoituksen turvaaminen, kyberturvallisuuden vahvistaminen, kansallisen ja paikallisen tason koordinaatiohaasteet sekä digitaalisten strategioiden vieminen tehokkaasti käytäntöön (YK, 2024, s. 93). Raportissa tuodaan esille lisäksi paikallistason hallinnon puute osaavista työntekijöistä, jotka kykenisivät tekemään tietoon perustuvia päätöksiä relevantin teknologian käyttöön ottamiseksi ja hallitsemiseksi (YK, 2024, s. 136). Myös Wilson ja Mergel (2022, s. 3) taulukoivat digitaalisen hallinnon haasteita eri tutkimuksiin pohjautuen. Jaottelu perustuu hallinnon sisäisiin rakenteellisiin ja kulttuurillisiin haasteisiin, joita vastaan löytyy myös rakenteellisia ja kulttuurillisia strategioita, joiden avulla haasteisiin voidaan pyrkiä vastaamaan (Wilson & Mergel, 2022, s. 3). Esimerkiksi rakenteellisena haasteena mainitaan työntekijöiden digitaaliset taidot ja hyvät digitaaliset taidot omaavien työntekijöiden rekrytointi, joihin strategiana on muun muassa kouluttaminen (Wilson & Mergel, 2022, s. 5). Esimerkki kulttuurillisesta haasteesta on organisaation jämähtäneet toimintatavat ja hierarkkinen päätöksenteko, joihin strategiana voi olla tiedon jakamiseen ja innovointiin perustuvan työkuulttuurin edistäminen sekä verkostoituminen (Wilson & Mergel, 2022, s. 7). Tietyn strategian käyttäminen

ei kuitenkaan vastaa aina vain tiettyyn haasteeseen, vaan sillä voi olla myös laajempia vaikutuksia (Wilson & Mergel, 2022, s. 109).

Yksi merkittävin ja kompleksisin digitalisaation haasteista niin kansallisesti kuin kunnallisella tasolla on digitaalikuilut. Digitaalisella kuilulla tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan eriarvoisuutta tietoyhteiskunnassa (Finto, 2023). OECD (2001, s. 5) on määritellyt sen tarkoittamaan kuilua yksilöiden, kotitalouksien, yritysten ja maantieteellisten alueiden välillä, jotka ovat eri sosioekonomisilla tasoilla niiden mahdollisuuksissa päästä informaation tai kommunikaatioteknologioiden äärelle. Monissa tutkimuksissa digitaaliset kuilut eli digikuilut luokitellaan kolmeen eri tasoon: 1) pääsy digitaalisiin laitteisiin kuten internettiin tai tietotekniikkaan, 2) digitaaliset taidot ja 3) tulokset eli yleinen hyötyminen digitalisaatiosta (mm. Fisk & muut, 2023, s. 543; Gran & muut, 2020, s. 1791). Myös Parviainen ja muut (2017) toteavat, että digitaalikuiluihin liittyvät asiat kuten epätasa-arvoisuus digitaalisissa taidoissa ja pääsyssä asianmukaisiin järjestelmiin, tietoon ja tukeen voivat rajoittaa ja rikkoa edistystä digitalisaatiossa. Kuntien näkökulmasta tämä tarkoittaa panostuksen tarvetta digiopastukseen sekä panostusta julkisiin tietokoneisiin, joita kuntalaiset voivat tarpeen mukaan hyödyntää. Digitaalisten kuilujen tasot on esitettyinä kappaleen jälkeen löytyvässä taulukossa (Taulukko 1). Zhao ja muut (2014, s. 56) ovat tutkimuksessaan todenneet, että digitaalikuilut ja e-hallinto liittyvät olennaisesti toisiinsa, sillä niillä on samat ulottuvuudet: sosiaaliset, poliittiset, väestötieteelliset ja infrastruktuuriset tekijät. Jotta e-hallinnon kehitystä voidaan tehostaa, tulee strategiassa kiinnittää erityisesti huomiota digitaalikuilun kuromiseen, vaikkei se yksin riitä e-hallinnon käytön kasvattamiseen (Zhao & muut, 2014, s. 56).

Taulukko 1: Digitaalisten koulujen tasot (mm. Fisk & muut, 2023; Hänninen & muut, 2021).

	Digikoulu 1	Digikoulu 2	Digikoulu 3
Kuvaus	Saavutettavuus	Digitaidot	Tulokset/Hyödyt
Esimerkki	Pääsy digitaalisiin välineisiin	Osaaminen käyttää digitaalisia välineitä ja järjestelmiä	Yksilön saavuttamat hyödyt digitalisaatiosta
Ongelma	Jos ei omista teknologiaa, se on vanhentunut tai siihen ei muuten ole pääsyä, ei voi osallistua digitaalisen yhteiskunnan toimintaan.	Puutteelliset tai olemattomat digitaidot estävät osallistumisen digitaaliseen yhteiskuntaan.	Henkilöt, joilla on jo valmiiksi paremmat taidot ja edellytykset toimia digitaalisessa yhteiskunnassa, hyötyvät enemmän digitalisaatiosta.

Kunnissa digitalisaation tilanne on vaihteleva niin hallinnossa kuin kuntalaisten kesken. Riittävät digitaaliset taidot ovat edellytys osallistumisen tehokkaaksi parantamiseksi (Aichholzer & Rose, 2020, s. 94, viitaten van Dijk, 2012). Riippuen asuinpaikkakunnasta, erityisesti iäkkäät ihmiset ovat toisiinsa nähden eriarvoisessa asemassa digitaalisten taitojen ja yleisesti digitalisaation suhteen (Topo & muut, 2024, s. 21). Vanhusasiavaltuutettu ehdottaa, että julkinen valta ottaa koordinaatiovastuun erityisesti iäkkäiden perusdigitaalisten taitojen opettamisesta ja ylläpitämisestä, sillä tällä hetkellä vastuu digitaalisesta yhdenvertaisuudesta on jakautunut monelle eri taholle mukaan lukien järjestöt, yritykset ja muut toimijat, muttei virallisesti minkään julkisen toimijan vastuulle (Topo & muut, 2024, s. 21).

Suuntaamalla resursseja ja kohdennettuja toimia digiosaamisen kehittämiseen, niin valtakunnallisesti kuin kunnissa, voidaan turvata tasa-arvoisemmat edellytykset laitteiden ja palvelujen käyttöön (Topo & muut, 2024, s. 29). Vanhusasiavaltuutetun raportin mukaan osassa kunnissa jonkun työntekijän toimenkuvaan voi kuulua opettaa digitaalisia taitoja ja sähköistä asiointia kuntalaisille (Topo & muut, 2024, s. 27). Jotkin kunnat taas koordinoivat alueensa digitaalisuutta, joka tarkoittaa digitaalisen saatavuudesta tiedottamista sekä toimintamahdollisuuksien tukemista järjestöille, jotka järjestävät digitaalisten taitojen kehittämistä (Topo & muut, 2024, s. 28). Digitaalisen antamisen voidaan kuitenkin ajatella kuuluvan lainsäädännön nojalla julkiselle toimijalle, sillä hallintolain (434/2003) pykälä 8 velvoittaa

viranomaisen antamaan asiakkailleen ”tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa” ja vastaamaan ”asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin”, vaikka laissa ei siis suoranaisesti mainita digitaalisia palveluja. Toisaalta digipalvelulain (306/2019) 5. pykälän 2. momentin mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus digitaalisen palvelunsa käyttämiseksi.

Merkittävänä digitalisaation haasteena kunnissa on lisäksi rahoitukseen liittyvät ongelmat (Wilson & Mergel, 2022, s. 2). Digitalisaation innovatiivisuutta tai kehittämistä rajoittavaksi tekijäksi voi nousta ongelmat sen rahoittamisessa, mikäli kustannus- ja hyötyanalyysit ovat olleet puutteellisia tai riittämättömiä (Parviainen & muut, 2017). Vuonna 2023 kuntien tulorahoituksen tasapaino oli vahva, mutta se johtui yksinomaan kertaluonteisesta sote-uudistuksen verorahoituserästä (Valtiovarainministeriö, 2024, s. 17). Nyt ja lähitulevaisuudessa kuntien taloustilanne tulee olemaan yleisesti tiukka, sillä ”kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino syvenee – erityisesti kasvavien kustannusten, investointipaineiden ja sote-uudistukseen liittyvien valtionosuuksien täsmäytysten ja takaisinperinnän seurauksena” (Valtiovarainministeriö, 2024, s. 11). Samoin palvelutarve pienenee, mikä tarkoittaa, että myös kuntien saama valtionrahoitus pienenee (Valtiovarainministeriö, 2024, s. 53).

Epätasapaino tulojen ja menojen välillä edellyttää kunnilta palveluiden sopeuttamista, todennäköisesti myös veronkorotuksia sekä tiukkaa budjettikuria (Valtiovarainministeriö, 2024, s. 52). Valtiovarainministeriö (2024, s. 52) listaa kuntien suurimmiksi ongelmiksi osaavan työvoiman saatavuuden, kiinteistöjen tehokkaan käytön, syntyvyyden pienenemisen, vihreän siirtymän, ja erityisesti maaseutukuntiin vaikuttaa kaupungistuminen, joka ohjaa muuttoliikettä kaupunkiin. Näihin ongelmiin vastaaminen edellyttää ”uusien palveluiden järjestämistapoja”, joissa erityisesti yhteistyön merkitys korostuu (Valtiovarainministeriö, 2024, s. 52). Rahaa digikehittämiseen on siis hankalaa löytää, mutta toisaalta kuntien on kannattavaa panostaa digitaalisiin palveluihin tehokkuuden sekä kuntalaisen monipuolisten asiointimahdollisuuksien lisäämiseksi; digitalisaatio ei ole katoamassa yhteiskunnasta, vaan ennemmin päinvastoin.

Monissa tutkimuksissa digitalisaation olennaiseksi haasteeksi on listattu johtajuuden puute tai vaikutus (mm. Wilson & Mergel, 2022; Parviainen & muut, 2017, viitaten Isaac, 2007). Johtajuuden puute voi usein olla syynä sille, jos sähköisten palvelujen kehitys sakkaa tai on hidasta organisaatiossa (Parviainen & muut, 2017). Se pitää sisällään sopivan johtajan puuttumisen, mutta myös johtajuuden epäonnistumisen, jolloin puute voi ilmetä niin projektin käynnistämisen aloittamisessa tai käyttöönotossa sekä käytön tukemisessa (Parviainen & muut, 2017). Siihen voidaan myös samalla liittää vision ja strategian puuttuminen, joiden eteenpäin vieminen usein lähtee johtajuudesta (Wilson & Mergel, 2022, s. 2). Digitalisaation edetessä, johtamisen on pystyttävä vastaamaan uudenlaisiin ja yhä kompleksisempiin ja monialaisempiin tarpeisiin sekä kyettävä löytämään ratkaisuja digitalisaatioon liittyviin ongelmiin (Palomäki, 2020, s. 173). Palomäki (2020, s. 175) toteaa, että organisaatioissa johtotehtävissä työskentelevät ovat avainasemassa ”strategisten tavoitteiden ja muutosten eteenpäin viejinä”. Puutteellisen johtajuuden lisäksi myös muutosvastarinta, julkishallinnon työntekijöiden ja ehkä jopa asiakkaiden keskuudessa, on haaste digitalisaatiolle, sillä se laskee motivaatiota muutokseen koko organisaatiossa (Parviainen & muut, 2017, s. 23). Toisaalta johtajuudella voi olla merkittävä rooli muutosvastarinnan selättämiseksi.

Parviainen ja muut (2017, s. 56) tunnistavat myös asiakaskeskeisyyden puutteen digitalisaation haasteeksi. Viime vuosina asiakkaiden näkökulmaan on kuitenkin alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Kuten valtiovarainministeriön (n. d. a) nettisivuilla todetaan, sähköisiä palveluja rakennettaessa on keskeistä suunnitella ne käyttäjäkeskeisesti, uudistaen palveluprosessia ja ottaen huomioon palvelujen yhteen toimiminen sekä tietoturva- ja tietosuojasiat. Asiakkaiden ja myös työntekijöiden kokemukseen digitalisaatiosta liittyy haasteena luottamuksen puute sähköistä asiointia kohtaan (Parviainen & muut, 2017, s. 23). Pelot tietoturvaan liittyen, palvelujen huono tekninen suunnittelu, yhteen toimivuus ja käytettävyys heikentävät asiakaskokemusta ja työskentelyä (Parviainen & muut, 2017, s. 23). Asiakaskeskeisyyteen liittyy haaste kokonaiskuvan puutteellisesta arvioinnista; mikäli kehitysohjelmia arvioidaan vain sisäisestä näkökulmasta, eli

kuinka esimerkiksi IT-järjestelmät tukisivat viraston tai kunnan toimintaa sekä tarpeita, mutta sitä ei arvioida ollenkaan palvelujen käyttäjän eli asiakkaan tarpeisiin vastaavuuden näkökulmasta, ei asiakaskeskeisyys toteudu (Parviainen & muut, 2017, s. 23). Asiakastytyväisyyden kannalta tulee panostaa eri palvelujen asiakaslähtöiseen suunnitteluun, jossa esimerkiksi eri palvelut linkitetään saumattomaksi kokonaisuudeksi toteuttamaan niin sanottua yhden luukun periaatetta, joka asiakkaan näkökulmasta vähentää asiointitapahtumiin liittyvää juoksemista paikasta toiseen, mutta toisaalta myös edistää julkisten palvelujen kustannustehokkuutta (Kuusisto & muut, 2022, s. 72; Parviainen & muut, 2017, s. 23).

Seuraavat haasteet liittyvät organisaation rakenteisiin ja toimintatapoihin. Julkinen hallinto on yleisesti muita hitaampi omaksumaan muutoksia byrokraattisen, muodollisen ja säännellyn luonteensa vuoksi, mutta vaikutteita on pyritty omaksumaan niin yksityiseltä sektorilta, kuin digitalisaatioon liittyvien ominaisuuksienkin kautta, joita ovat muun muassa verkostomaisuus ja joustavuus (Wilson & Mergel, 2022, s. 3–4; Palomäki, 2020, s. 176). Organisaatioiden joustamattomuus vaikeuttaa hyötyjen realisoitumista, kun organisaatiot tai yksittäiset työpaikat takkuilevat tarvittavan muutoksen tekemisessä käytäntöihinsä (Parviainen & muut, 2017, s. 23). Heikko koordinaatio, jolla tarkoitetaan eri palvelujen ja ohjelmien yhteen toimimattomuutta, jarruttaa verkostojen ja palvelujen syntymistä, luoden haasteita selkeän ja yhtenevän palveluverkon saavuttamiseksi (Wilson & Mergel, 2022, s. 2; Parviainen & muut, 2017, s. 23). Myös mikäli teknologia on jo käytössä, sen käyttö on voinut jämähtää lähes automatisoiduksi tekemiseksi sen sijaan, että etsittäisiin ja kehitettäisiin uusia tehokkaampia toimintatapoja (Parviainen & muut, 2017, s. 23). Lisäksi julkisen hallinnon luonteeseen kuuluu hallinnossa vaikuttavat erilaiset valtasuhteet ja useat toimijat, mitkä vaikuttavat muutosjoustavuuteen ja -nopeuteen (Palomäki, 2020, s. 176).

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) tähtää digitaalisten palvelujen käytettävyyden edistämiseen monella tasolla, mutta siellä on kuitenkin turvattu ”vaihtoeh-

toinen” tapa hoitaa asioita ja käyttää palveluja. Vaihtoehtoinen tapa voi tarkoittaa esimerkiksi tiskiasiointia tai puhelinpalveluja ja lisäksi sitä, että hakemuksia voi lähettää fyysisessä muodossa postitse. Kun palvelua toteutetaan sekä sähköisesti että perinteisten toimintatapojen mukaan, haasteeksi muodostuu se, että työntekijöiden näkökulmasta voi tapahtua jopa päällekkäistä työtä (Palomäki, 2020, s. 178). Toisaalta jos pohditaan palveluiden siirtymistä sähköiseksi, voidaan miettiä haasteita asiakkaan näkökulmasta, kun todellinen ihmiskontakti jää pois kokonaan. Joillekin ihmisille paikan päällä asioiminen voi olla yksi harvoista arkipäivän sosiaalisista kontakteista, joten henkilökohtainen kohtaaminen on tärkeää.

Vaikka suunta on vahvasti kohti palvelujen digitalisointia, tulee digipalveluita käyttämättömien kansalaisten tai kuntalaisten yhdenvertaiset oikeudet asiointiin turvata, mikä tapahtuu perinteisillä keinoilla palvelua tarjoten (Valtiovarainministeriö, 2023, s. 93). Jos yhdenvertaisuuteen ei kiinnitetä huomiota, digitalisoidut palvelujärjestelmät voivat ”eriarvoistaa ja syrjäyttää ihmisiä tai ryhmiä, joilla on puutteelliset valmiudet käyttää tai omaksua sähköisiä palveluja” (Valtiovarainministeriö, 2019, s. 25). Digipalveluiden käyttämättömyys voi johtua myös henkilön omasta halusta (Valtiovarainministeriö, 2019, s. 28). Valtiovarainministeriö (2023, s. 93) ehdottaa ratkaisuksi digipalveluita käyttämättömien kansalaisten tunnistamiseen sen, että henkilö voisi ilmoittaa yhteen paikkaan, ettei käytä digipalveluita.

Haasteista huolimatta digitalisaatio tarjoaa myös paljon mahdollisuuksia, joiden hyödyt näkyvät niin julkishallinnossa kuin julkishallinnon asiakkaiden kokemina hyötyinä. Julkisen sektorin digitalisaatio on ajanut tärkeitä parannuksia infrastruktuuriin, esimerkiksi laajakaistan rakentamisen ja kyberturvallisuuden parannuskeinojen muodossa (YK, 2024, s. xxi). Infrastruktuuriin ja teknologisiin välineisiin panostaminen on tärkeää, koska ne ovat myös lähtökohta digitaalisen yhteiskunnan toimintaan osallistumiselle (Kuusisto & muut, 2022, s. 38).

Digitalisaation ansiosta dataa pystytään myös keräämään entistä enemmän ja helpommin ja sitä voidaan hyödyntää monipuolisesti (Parviainen & muut, 2017, s. 56). Muun muassa kunnat pystyvät paremmin räätälöimään palveluja asiakastarpeen mukaan, esimerkiksi tarkkailemalla eri palvelujen käyttäjien määrää tai seuraamalla kuinka kunnan nettisivut tai sosiaalisen median kanavansa tavoittavat ihmisiä. Parviainen ja muut (2017, s. 54) jatkavat julkishallinnon digitalisaatiosta saamiin hyötyihin lukeutuvan taloudelliset hyödyt. Nämä syntyvät parantuneen tehokkuuden myötä sekä työntekijäresursseissa säästämällä, kun osa työtehtävistä automatisoituu digitalisaation myötä (Parviainen & muut, 2017, s. 54). Tuottavuutta saadaan myös sitä paremmaksi, mitä paremmat digitaalisen taidot ihmisillä on ja mitä enemmän heitä saadaan hyödyntämään digipalveluja, sillä näin aikaa voidaan käyttää muihin hallinnon haastavampien tehtävien hoitoon (Kuusisto & muut, 2022, s. 73).

Mahdollisuuksiin ja hyötyihin kuuluu myös hallinnon näkökulmasta parantunut tyytyväisyys, päätöksenteko ja demokratia sekä lisääntynyt tasa-arvo, yhdenmukaisuus ja kommunikointi toisten julkishallinnollisten toimijoiden kanssa (Parviainen & muut, 2017, s. 54). Parantunut päätöksenteko, demokratia ja kohentunut palvelujen tuottaminen näkyy myös muun muassa asiakasnäkökulmasta palvelujen käyttäjätyytyväisyydessä ja asiakkaiden luottamuksen kasvamisen näkökulmasta (Parviainen & muut, 2017, s. 54–55). Huonot kokemukset ja pelot tietoturvallisuuteen liittyen heikentää luottamusta, mutta toisaalta kun digipalvelujen järjestämisessä tulee onnistumisia, se lisää asiakkaiden luottamusta, mikä näkyy myös digitaalisten palvelujen käyttökynnyksen laskemisena (Parviainen & muut, 2017, s. 55). Tästä voidaan siis päätellä, että asiakkaat ovat tyytyväisiä, kun digitaaliset palvelut ovat saavutettavissa ja toimivat vaivattomasti. Tyytyväisyyden voidaan nähdä myös tuovan kasvavan käytön lisäksi muuta lisäarvoa niin käyttäjälle kun palvelun tarjoajalle.

Käyttäjätyytyväisyys ja saavutettavuus liittyvät myös siihen, ettei palvelu ole enää aika- tai paikkasidonnaista, kun se on saavutettavissa sähköisenä kellon ympäri (Viinamäki &

muut, 2017, s. 128). Myös asiakkaan rahoja säästyy, kun vältytään esimerkiksi matkakustannuksilta (Viinamäki & muut, 2017, s. 128). Käytettävyys ja saavutettavuus ovat siis kasvaneet. Harvaan asutuille seuduille digitalisaatiosta voi olla erityistä hyötyä, sillä seutujen elinvoimaa voidaan lisätä digitalisaation avulla, jos vain palveluja käyttävät ihmiset ja palveluntuottajat osaavat hyödyntää digitalisaation mahdollisuuksia (Hänninen & muut, 2021, s. 33; Viinamäki & muut, 2017, s. 139). Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet erityisesti kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta on tiivistetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet (mm. YK, 2024; Wilson & Mergel, 2022; Kuusisto & muut, 2022; Palomäki, 2020; Viinamäki & muut, 2017; Parviainen & muut, 2017).

Digitalisaation haasteet -	Digitalisaation mahdollisuudet +
Nopeaan kehitykseen vastaaminen (hallinnon hidas muutosvauhti ja joustamattomuus)	Saavutettavuus (palvelu ei ole aika- tai paikkasidonnaista)
Digitaalikulut (alueelliset erot, erot digiosaamisessa)	Infrastruktuurin kehittäminen, uudet teknologiset innovaatiot
Rahoitus ja resurssit (rahaa, työvoimaa tai kumpaakaan ei ole kehittämiseen)	Taloushyödyt (tehokkuus, automatisointi)
Johtajuuden merkitys (ei johda digitalisaatiota, muutosvastarinta)	Käytettävyys (mahdollisuus kehittää yhtenevämpiä palvelupolkuja)
Asiakaskeskeisyyden puute (palvelujen suunnittelu toteutettava asiakaslähtöisesti)	Datan keruu (auttaa kehittämään palveluja ja keräämään tietoa)
Päällekkäinen työ (turvattava myös vaihtoehtoiset tavat asioida)	Yhdenmukaisuus toisten julkishallinnon toimijoiden kanssa
Turvallisuus (tietosuoja- ja tietoturva-asiat vaativat enemmän huomiota)	Nopeampi palveluprosessi (työvoimaresursseja voi kohdentaa muualle, myös asiakkaalle nopeampi palvelu)

3.5 Digitalisaation suhde osallisuuteen

”Digitalisaatio ei muuta vain yhteiskuntaa vaan myös niitä tapoja, joilla ihmiset hahmottavat omaa osallisuuttaan tai osattomuuttaan” (Hänninen & muut, 2021, s. 36, viitaten Kiilakoski & Taiponen, 2011). Digitalisaation myötä on syntynyt myös termi digiosallisuus, kuvaamaan osallisuutta, joka toteutuu digitaalisten välineiden ja palveluiden avulla sekä

tapahtuu digitalisoituvassa yhteiskunnassa (Kuusisto & muut, 2022, s. 21; Hänninen & muut, 2021, s. 8). Kuusiston ja muiden (2022, s. 21) mukaan osallisuus voi tukea digiosallisuutta, digitaalista inklusiota ja sosiaalista osallistumista, mutta myös digiosallisuus voi tukea osallisuutta sekä ”palvella erilaisia sosiaalisen inklusion muotoja”. Toisaalta kuitenkin digitalisaation edetessä näiden välinen suhde voi muuttua ja ratkaisujen lisäksi se voi luoda uudenlaisia ongelmia tai digikuiluja (Kuusisto & muut, 2022, s. 21). Kuusisto ja muut (2022, s. 9) esittelevät, että digiosallisuus vaatii toteutuakseen kaikkien siihen liittyvien osa-alueiden täyttymistä: 1) infrastruktuuri ja teknologiset välineet, 2) saavutettavuus, 3) turvallisuus ja luotettavuus, 4) taidot, osaaminen ja digituki, 5) käytettävyys ja 6) käyttäminen ja hyödyt. Samat asiat vaikuttavat myös digitaalisiin kuiluihin.

Digitalisaation lisääntyessä ja osallistamisen siirtyessä enemmän digitaalisiin keinoihin, on osallisuuden toteuttaminen haasteellista, erityisesti digikuilujen vuoksi. Tämä näkyy esimerkiksi tarkastellessa kolmannen tason digikuilua, eli digitalisaatiosta hyötymistä: ryhmät, joilla on valmiiksi paremmat taidot ja edellytykset toimia digitaalisessa yhteiskunnassa, hyötyvät myös enemmän digitalisaatiosta sekä saavat paremmin äänensä kuuluviin (Kuusisto, 2022, s. 20). Näin ollen erilaiset erityisryhmät, joilla voi olla puutteellinen pääsy digitaalisiin välineisiin tai haasteita digitaaloissa ovat vaarassa jäädä osallistamisen ulkopuolelle. Esimerkiksi maahanmuuttajat, kehitysvammaiset tai vanhuksat voivat kärsiä ulkopuolelle jäämisestä (Kuusisto, 2022, s. 29 & 67; Johansson & muut, 2020, s. 105). Toisaalta nuorten näkökulmasta digitalisaatio mahdollistaa laajemmat osallistamisen mahdollisuudet, sillä he ovat usein muutenkin tottuneet käyttämään digitaalisia välineitä ja saaneet siihen esimerkiksi koulusta opastusta.

YK:n raportin mukaan avaintrendiksi on muodostunut tarkastella digitaalista kehitystä tasa-arvon kautta, jolloin priorisoidaan osallisuutta, turvallisuutta, saavutettavuutta, läpinäkyvyyttä, luotettavuutta ja avoimuutta, jotta kaikkien ihmisryhmien ääni voitaisiin saada kuuluviin ja digitaalisten välineiden kehityksen vaikutukset ulottumaan kaikille (YK, 2024, s. 91). Jos ihmisellä ei ole vaadittavia digitaitoja, pääsyä digitaalisiin välineisiin tai hän ei halua käyttää niitä, jää hänen näkökulmansa pois myös palvelujen kehittäjänä.

Palveluiden kehittämisessä korostuu erityisesti käyttäjien osallistuminen, jotta voidaan saada arvokasta palautetta palvelun kehittämiseen. Toisaalta erityisesti kunnissa vaikuttaa siltä, että kuntalaisten antamaa kokemustietoa hyödynnetään hyvin vaihtelevasti (Jurmu, 2020, s. 166).

Salmisen ja muiden (2021, s. 83) mukaan osallisuuden tulisi turvata perustoimeentuloon liittyvien asioiden lisäksi tieto ja vuorovaikutuskyvyt, luovuus ja luottamus, joiden kautta osallisuus tulee ymmärrettäväksi tekijänä hyvinvoinnin tukemiseen. Digitalisaation voidaan nähdä mahdollistavan näistä monia tekijöitä, kuten esimerkiksi mahdollisuutta päästä tiedon ääreen helpommin, vuorovaikuttamaan eri kanavissa ja käyttämään luovuutta eri tavoilla. Luottamus taas voi kasvaa digitalisaation myötä, kun tietoa on paremmin saatavissa ja läpinäkyvyys ja avoimuus kasvavat. Toisaalta digitalisaation luotettavuutta heikentävät tietoturva- ja tietosuojakysymykset. Digi- ja väestötietoviraston Digiturvabarometri 2024 -raportin mukaan suomalaisten luottamus digipalveluiden ja -laitteiden turvallisuuteen on heikentynyt edelleen, mutta toisaalta luottamus päivittäiseen toimintaan digitaalisessa toimintaympäristössä on säilynyt (Rousku, 2024, s. 5). Kansalaisilta odotetaan yhä aktiivisempaa osallistumista myös yhteiskunnan verkkoturvallisuuteen, esimerkiksi digimaailman uhista ilmoittamisen kautta (Rousku, 2024, s. 12).

Digitalisaatio tarjoaa erilaisia innovatiivisia ja luovia ratkaisuja tukea osallisuutta ja osallistaa. Erilaiset kyselyt, äänestykset ja viestintä eri alustoilla voivat olla tuttuja keinoja, mutta esimerkiksi pelillistäminen ja virtuaalitalat ovat tuoreempia, jotka ovat osin kehittyneet digitalisaation myötä (Shin ja muut, 2024). Pelillistämällä tarkoitetaan pelimäisten tai leikkisäksi luonnehdittavien elementtien implementointia erilaisiin tilanteisiin, esimerkiksi kun käsitellään yhteiskunnallisia ongelmia (Vanolo, 2018, s. 320). Pelaaminen voi tapahtua virtuaalisesti, mutta myös fyysisesti esimerkiksi pelaamalla lautapelejä (Lerner, 2014, s. 50). Päättäjät, järjestelmäsuunnittelijat apunaan, voivat edistää kansalaisten osallistumista käyttämällä peleistä tuttua logiikkaa, kuten pisteyttämistä, sijoitusten jakoa, erilaisia vaikeustasoja sekä jakamalla kunniamerkkejä, palkintoja ja virtuaalista va-

luuttaa (Vanolo, 2018, s. 320). Näitä voidaan käyttää erilaisilla verkkosivuilla tai sovelluksissa, jotka ovat kaukana pelikulttuureista, mutta kehitetty kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi (Vanolo, 2018, s. 320). Pelin tai applikaation ylläpitäjä saa vastineeksi dataa ja tietoa pelaajan pelikäyttäytymisestä (Vanolo, 2018, s. 324). Hyvin suunnitellut pelit voivat rohkaista demokraattisia prosesseja, sillä ne kutsuvat osallistumaan, vaativat päätöksentekoa ja edistävät kompromisseja, jotka kaikki kannustavat ihmisiä tekemään yhteistyötä, jopa kilpailullisessa viitekehyksessä, samalla palkiten osallistumisesta (Vanolo, 2018, s. 322; Lerner, 2014). Virtuaalitila taas on virtuaalinen todellisuus, jota voidaan käyttää simulaatiotarkoituksessa toteuttamaan esimerkiksi sosiaalinen kokeilu, jonka kautta voidaan saada tietoa tietyn mallin tai asian toimivuudesta ennen sen viemistä todelliseen käytäntöön (Barbakov & muut, 2016, s. 78).

Myös muita osallistumisen mahdollisuuksien kenttää laajentavia välineitä on. Tutkimuksessaan Shin ja muut (2024) tutkivat digitaalisia välineitä ja käyttivät kolmea erilaista digitaalisten välineiden klusteria niiden ryhmittelyyn. Ensimmäiseen kuuluivat ongelman ja ratkaisun tunnistamiseen liittyvät teknologiat, kuten avoimet ehdotukset, kyselyt, paikkatietojärjestelmät (GIS), tykkäykset, pelillistäminen, luonnollisen kielen prosessointi (NLP), 3D mallintaminen, kategorisointi, tiedon louhinta, puheen tunnistaminen ja tietokonenäkö (Shin & muut, 2024). Toiseen Shinin ja muiden (2024) klusteriin kuuluivat kollektiivista päätöksentekoa fasilitoivat välineet, kuten monikielinen tuki, äänestäminen, virtuaalinen todellisuus, reaaliaikainen viestintä, parviälykkyys (swarm intelligence) ja monivalintainen päätöksenteko. Kolmas klusteri taas erikoistuu sovittamaan yhteen ja keräämään varoja osallistaville aktiviteeteille (Shin & muut, 2024). Erilaisia digitaalisia välineitä voidaan siis käyttää erilaisten käyttötarkoitusten mukaan.

Mahdollisuuksia toteuttaa osallisuutta digitalisaation myötä siis löytyy, mutta yhdeksi suurimmista haasteista osallistumisen projekteissa on havaittu mobilisointi eli ihmisten saaminen lähtemään mukaan toimintaan (Aichholzer & Rose, 2020, s. 129). Tämä johtuu siitä, että kansalaisilla on heikko usko siihen, että heidän panoksellaan olisi todellista merkitystä päätöksentekoprosessissa (Aichholzer & Rose, 2020, s. 129). Osallistuminen

projekteihin tai päätöksentekoon nähdään siis vain näennäisosallistamisena, johon Arnsteinkin (1969) viittaa tikapuut-mallissaan. Näennäisosallistaminen ja ihmisten osallistumismotivaatio voidaan nähdä perustavalaatuisena haasteena koko osallisuudelle. Erityisen tärkeää erilaisten osallistamisprojektien läpiviemiselle on päättäjien ja virkahenkilöiden tuki ja oma osallistuminen sekä motivaatio todella ottaa kansalaisia mukaan päätöksentekoon (Aichholzer & Rose, 2020, s. 129). Nämä vaativat muutosta niin toimintatavoihin kuin asenteisiin (Jurmu, 2020, s. 167). Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet osallisuuden näkökulmasta on koottu taulukkoon 3.

Taulukko 3. Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet osallisuuden näkökulmasta (mm. YK, 2024; Fisk & muut, 2023; Wilson & Mergel, 2022; Kuusisto & muut, 2022; Hänninen & muut, 2021; Jurmu, 2020; Palomäki, 2020; Aichholzer & Rose, 2020; Parviainen & muut, 2017).

Haaste	Kuvaus	Mahdollisuus	Kuvaus
Digikuilu 1: Pääsy digitaalisiin laitteisiin	Osallistuminen digitaalisen yhteiskunnan toimintaan ei onnistu ilman tietoteknisiä laitteita, toimivaa internetiä tai jos teknologia on vanhentunut.	Saavutettavuus	Palveluiden käyttö tai osallistuminen ajasta tai paikasta riippumatta.
Digikuilu 2: Digiosaaaminen	Osallistuminen digitaalisen yhteiskunnan toimintaan vaatii käyttäjältä hyviä digitaitoja ja niiden jatkuvaa kehittämistä.	Tiedon lisääntyminen	Digitaaliset kanavat mahdollistavat laajemman tiedonsaannin.
Digikuilu 3: Digitalisaatiosta hyötyminen	Hyödyt ja vaikutusmahdollisuudet kasautuvat ryhmille, joilla jo valmiiksi paremmat edellytykset toimia digiyhteiskunnassa.	Osallistumismahdollisuudet	Laajemmat ja luovemmat mahdollisuudet osallistua eri keinoin.
Perustavanlaatuiset osallistamisongelmat	Virkahenkilöt tai päättäjät harjoittavat vain näennäisosallistamista tai eivät kehitä osallistumismahdollisuuksia.	Palveluiden parantuminen	Tehokkuus, asiakastyytyväisyys, nopeus, saavutettavuus.
Osallisuuden oikeanlainen toteutus	Jos järjestetty huonosti, voi kuntalaisen into hävitä huonon kokemuksen vuoksi	Avoimempi päätöksenteko	Osallisuus lisää avoimuuden tunnetta, myös tieto esim. asiakirjat on netissä nähtävillä

4 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tutkielman tavoitteena oli kirjallisuuskatsauksen menetelmällä määritellä digitalisaation ja osallisuuden käsitteet sekä selvittää, onko kunta-alan digitalisaatiolla vaikutusta kuntalaisten osallisuuteen. Tutkielmassa käytiin läpi osallisuutta muun muassa Arnsteinin (1969) Osallisuuden tikapuut -mallin ja Salmisen ja muiden (2021) Osallisuuden kehät -mallin avulla. Lisäksi osallisuuden ja digitalisaation suhdetta havainnollistettiin Shinin ja muiden (2024) tutkimuksen kautta. Digitalisaatioon liittyen tarkasteltiin käsitteistöä sekä haasteita ja mahdollisuuksia erityisesti kunnissa. Lopussa vielä pohdittiin digitalisaation suhdetta osallisuuteen, sen mahdollistamiseen ja ilmeneviin haasteisiin, sekä esiteltiin muun muassa Shinin ja muiden (2024) luokittelemia digitaalisia välineitä.

Tutkielman ensimmäinen tutkimuskysymys koski osallisuuden ja digitalisaation määritelmiä. Molemmat todettiin kompleksisiksi ilmiöiksi, joita on hankala määritellä vain yhdellä tapaa niiden moninaisen sisällön ja tulkintatapojen vuoksi. Osallisuutta voidaan esimerkiksi luonnehtia kuntakontekstissa kuntalaisen tai kunnan asiakkaiden osaa ottavaksi toiminnaksi kuntien kehitystyöhön ja päätöksentekoon. Digitalisaatio kunta-alalla nähdään perinpohjaisena toimintatavallisena muutoksena, jossa siirrytään digitaalisten välineiden käyttöön ja hyödyntämiseen tehokkuuden parantamiseksi, mutta myös asukkaille monipuolisempien palvelujen tuottamiseksi. Tutkielman pohjalta voidaan todeta, että osallisuus ja digitalisaatio ovat hyvin toisiaan tukevat ja mahdollistavat tekijät; digitalisaatio luo mahdollisuuksia osallisuuden edistämiseksi ja osallisuus edelleen auttaa digitalisaation kehitystä pitäen huolen, että se palvelee ihmisten tarpeita.

Tutkielman toinen tutkimuskysymys oli miten digitalisaatio vaikuttaa kuntalaisten osallisuuteen. Kirjallisuuskatsauksen aineistojen perusteella voidaan todeta, että digitalisaatiolla on positiivinen vaikutus kuntalaisten osallisuuteen. Se tarjoaa laajan kirjon erilaisia digitaalisia välineitä, jotka mahdollistavat monipuolisen osallistumisen. On kuitenkin huomattava, että osallistumisen ulkopuolelle voi jäädä erityisryhmiä, jotka puutteellisten digitaitojen, rajallisen pääsyn digitaalisiin välineisiin tai oman haluttomuutensa

vuoksi eivät pääse osallistumaan digitaalisen yhteiskunnan toimintaan tai esimerkiksi koptipaikkakuntansa kehittämiseen. Näiden ryhmien tukemiseen ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja palvelujen järjestämiseen on kiinnitettävä huomiota. Osallisuus ei ole täysin kuntalaisesta itsestään kiinni, vaan myös kunnissa tulee pohtia, seurata ja arvioida, kuinka kuntalaisia voidaan huomioida enemmän päätöksenteossa ja projekteissa sekä antaa heille todellista vaikutusvaltaa.

Olennaista digitalisaation ja päätöksenteon edistämiseksi ja kehittämiseksi erityisesti kunta-alalla on tasoittaa kuntien välisiä digieroja. Sama pätee siihen, kuinka aktiivisesti kunnat osallistavat kuntalaisiaan eri projekteihin tai päätöksentekoon. Kun tarkastellaan digitalisaation monia haasteita, voidaan todeta, että haaste ei aina ole itse digitalisaatiossa vaan se konkretisoituu enemmän inhimillisiin tekijöihin. Muun muassa riittävät henkilöstöressurit, johtajuuden puute ja asenteet tai paikallaan polkevat toimintatavat ovat esimerkkejä ihmisten vaikutuksesta digitalisaation hyödyntämiseen tai hyödyntämättömyyteen. Samoin valta-asetelmansa kautta esimerkiksi kunnan virkahenkilöt tai kunnanvaltuustoon demokraattisilla vaaleilla valitut valtuutetut ovat avainhenkilöitä kehittämään muiden kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kunnassa. Osallistuvat ja aktiiviset kuntalaiset auttavat rakentamaan elinvoimaa, jota myös digitalisaation luomat puitteet voivat tukea.

Sekä digitalisaatio että osallisuus ovat laajoja aiheita, joihin perustuvaa tutkimusta voisi tehdä lukuisista näkökulmista. Erityisesti digitalisaation nopea kehittyminen luo jatkuvia tutkimusmahdollisuuksia, esimerkiksi tekoälyn hyödyntämisestä osana julkishallintoa. Lisäksi kuntien digitalisaation tasoja ja strategioita sen kehittämiseen on hyvä kartoittaa. Toisaalta on tarpeellista tutkia digitalisaatiota palvelujen huoltovarmuuden näkökulmasta eli esimerkiksi kyberhyökkäys- tai sähkökatkotilanteissa. Myös osallisuuteen liittyvä tutkimus kaipaa enemmän tietoa esimerkiksi siitä, kuinka ahkerasti ja millä keinoin kunnat osallistavat kuntalaisia ja hyödyntävät heidän potentiaaliaan.

Lähteet

- Adnan, M., Ghazali, M. & Othman, N. Z. S. (2022). E-participation within the context of e-government initiatives. A comprehensive systematic review. *Telematics and Informatics Reports*. Vol. 8. <https://doi.org/10.1016/j.teler.2022.100015>
- Aichholzer, G. & Rose, G. (2020). Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation. S. 93–142. In: Hennen, L., van Keulen, I., Korthagen, I., Aichholzer, G., Lindner, R., Nielsen, R. (eds) *European E-Democracy in Practice. Studies in Digital Politics and Governance*. Springer Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8_4
- Alueidenkäyttölaki* 5.2.1999/132. Finlex. Noudettu 18.1.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Arnstein, R. S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35. Nro. 4. S. 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Auvinen, T. & Jaakkola, M. (2018). *Käsikirja tulevaisuuden kuntien digitalisaatioon*. Pohjois-Savon liitto.
- Barbakov, O.M., Belonozhko, M.L., Siteva, S.S., Koltunov, A.L. & Belonozhko, L.N. (2016). The Virtual Space Simulation of the Regional Governance System. *International Journal of Economics and Financial Issues*. Special Issue 6(5). s. 72–79. Noudettu 27.1.2025 osoitteesta <https://www.proquest.com/scholarly-journals/virtual-space-simulation-regional-governance/docview/1836600229/se-2>
- Cinelli, M., Morales, G., Galeazzi, A., Quattrocioni, W. & Starnini, M. (2021). The echo chamber effect on social media. *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* Vol. 118. No. 9. <https://doi.org/10.1073/pnas.2023301118>
- EU Komissio*. (n. d.). Euroopan digitaalinen vuosikymmen: digitavoitteet vuodelle 2030. Noudettu 27.11.2024 osoitteesta https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_fi

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/790 tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla ja direktiivien 96/9/EY ja 2001/29/EY muuttamisesta.* (DSM-direktiivi) Noudettu 27.11.2024 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32019L0790>
- Finto. (2023). Digitaalinen kuilu -määritelmä. YSO – Yleinen suomalainen ontologia. Noudettu 13.10.2024 osoitteesta <https://finto.fi/yso/fi/page/p8523>
- Finto. (2024). E-demokratia-määritelmä. YSO – Yleinen suomalainen ontologia. Noudettu 13.10.2024 osoitteesta <https://finto.fi/yso/fi/page/p741>
- Fisk, R.P., Gallan, A. S., Joubert, A.M., Beekhuizen, J., Cheung, L. & Russell-Bennett, R. (2023). Healing the Digital Divide With Digital Inclusion: Enabling Human Capabilities. *Journal of Service Research*. Vol. 26. No. 4. s. 542–559. <https://doi.org/10.1177/10946705221140148>
- Gran, A–B., Booth, P. & Bucher T. (2020). To be or not to be algorithm aware: a question of a new digital divide? *Information, Communication & Society*. Vol. 20. No. 1. s. 1–18. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1736124>
- Hallintolaki 6.6.2003/434.* Finlex. Noudettu 26.1.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Hennen, L., Keulen, I. van, Korthagen, I., Acihholzer, G., Lindner, R. & Øjvind Nielsen, R. (2020). *European E-Democracy in Practice. Studies in Digital Politics and Governance*. Springer Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8>
- Hänninen, R., Karhinen, J., Korpela, V., Pajula, L., Pihlajamaa, O., Merisalo, M., Kuusisto, O., Taipale, S., Kääriäinen, J. & Wilska, T-A. (2021). Digiosallisuuden käsite ja keskeiset osa-alueet. Digiosallisuus Suomessa -hankkeen väliraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2021:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-287-9>
- Isaac. W. C., (2007). Performance Measurement for the e-Government Initiatives: A Comparative Study. Doctoral dissertation. Nova Southeastern University. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta http://nsuworks.nova.edu/gscis_etd/604

- Johansson, S., Gulliksen, J. & Gustavsson, C. (2020). Disability digital divide: the use of the internet, smartphones, computers and tablets among people with disabilities in Sweden. *Universal Access in the Information Society*. Vol. 20. s. 105–120. <https://doi.org/10.1007/s10209-020-00714-x>
- Jurmu, L. (2020). Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa? *Hallinnon tutkimus*. Vol. 39. No 3. s. 156–172. <https://doi.org/10.37450/ht.100034>
- Kansalaisyhteiskunta ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976*. Finlex. Noudettu 24.11.2024 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2
- Kuehn, K. & Salter, L. (2020). Assessing Digital Threats to Democracy, and Workable Solutions: A Review of the Recent Literature. *International Journal of Communication*. Vol. 14. Noudettu 18.1.2025 osoitteesta <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/12959>
- Kuntalaki 10.4.2015/410*. Finlex. Noudettu 13.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Kuntaliitto*. (2024). Kuntalaiset ja kuntapäätäjät eivät kannata kuntaliitoksia – yksi toteutuu kuitenkin vuoden alussa. Tiedote. Noudettu 27.1.2025 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2024/kuntalaiset-ja-kuntapaattajat-eivat-kannata-kuntaliitoksia-yksi-toteutuu-kuitenkin>
- Kuntaliitto*. (2022). Osallisuus – kuntalaisten osallisuuden edistäminen. Noudettu 12.10.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/demokratia-ja-osallisuus/kuntalaisten-osallisuuden-edistaminen>
- Kuntaliitto*. (2021). Kuntien digikehittäminen. Noudettu 12.10.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/kuntien-digikehittaminen>
- Kuusisto, O., Merisalo, M., Kääriäinen, J., Hänninen, R., Karhinen, J., Korpela, V., Pajula, L., Pihlajamaa, O., Taipale, S. & Wilska, T-A. (2022). Digiosallisuus Suomessa. Di-

- giosallisuus Suomessa -hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:10. Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-182-7>
- Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 2019/306*. Finlex. Noudettu 12.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190306>
- Leemann, L. & Hämäläinen, R.M. (2016). Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matkankynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä, 586–594. *Yhteiskunta-politiikka*. Vol. 81. No. 5. Noudettu 25.11.2024 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131350/YP1605_Leemann%26Hamalainen.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Lerner, J. (2014). *Making Democracy Fun: How Game Design Can Empower Citizens and Transform Politics*. MIT Press.
- Lilleker, D. G., & Koc-Michalska, K. (2016). What Drives Political Participation? Motivations and Mobilization in a Digital Age. *Political Communication*. Vol. 34. No. 1. S. 21–43. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1080/10584609.2016.1225235>
- Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R. & Romero, G. (2012). Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective. *Government Information Quarterly*. Vol. 29. No. 3. s. 324–334. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.001>
- OECD. (2001). Understanding the Digital Divide. OECD Digital Economy Papers, No. 49, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/236405667766>
- Palomäki, R. (2020). Julkisen hallinnon haasteita ja mahdollisuuksia digitaalisessa transformaatioissa. *Hallinnon tutkimus*. No. 3. s. 173–187. <https://doi.org/10.37450/ht.100036>
- Parviainen, P., Kääriäinen, J, Honkatukia, J. & Federley, M. (2017). Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-329-3>
- Raisio, H., Puustinen, A., Hyytiäinen, M. & Wiikinkoski, T. (2017). Kansan pulssilla. Tarkastelussa deliberatiiviset turvallisuuskahvilat. Vaasan yliopisto. Vaasan yliopiston raportteja 1. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-728-6>

- Raivio, H. & Karjalainen, J. (2013). Osallisuus ei ole keino tai väline, palvelut ovat! Osallisuuden rakentuminen 2010-luvun tavoite- ja toimintaohjelmissa. S. 12–34. Teoksessa Era, T. (toim.): Osallisuus – oikeutta vai pakkoa? Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-830-280-6>
- Rousku, K. (2024). Digiturvabarometri-raportti. Millaisen kansalaiset kokevat digitaalisen maailman elokuussa 2024? Digi- ja väestötietovirasto. Noudettu 27.1.2025 osoitteesta https://cdn.verkkopalvelu.suomi.fi/files/Digiturvabarometri_raportti_2024-27ff385c4db3df2ab328c67258a3667d.pdf
- Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A-K., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin, A. & Häikiö, L. (2021). Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen. *Focus Localis*. Vol. 49. No. 3. s. 80–98. Noudettu 5.11.2024 osoitteesta <https://journal.fi/focuslocalis/issue/view/7929/1264>
- Santos, F.P., Lelkes, Y. & Levin, S.A. (2021). Link recommendation algorithms and dynamics of polarization in online social networks. *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* Vol. 118. No. 50. <https://doi.org/10.1073/pnas.2102141118>
- Shin, B., Floch, J., Rask, M., Bæck, P., Edgar, C., Berditchevskaia, A., Pierre Measure, P. & Branlat, M. (2024). A systematic analysis of digital tools for citizen participation. *Government Information Quarterly*. Vol. 41. No. 3. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101954>
- Siisiäinen, M. (2010). Osallistumisen ongelma. *Kansalaisyhteiskunta* 1(1), 8–40. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201610284495>
- Suomen perustuslaki* 11.6.1999/731. Finlex. Noudettu 24.11.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L2P14>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL. (2023). *Osallisuuden edistäjän opas*. Ohjaus 10/2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-088-0>
- Tihinen, M., Federley, M., Hyvärinen, S., Karttaavi, T., Keskitalo, S., Korhonen, M., Kääriäinen, J., Naumanen, M, Seisto, A. & Veijola, T. (2019). Kuntien digitaalisen toiminnan ja päätöksenteon kehittäminen sekä digitalisaation mahdollistaman säästöpotentiaalin tarkentaminen osana JTS-miljardia. Valtioneuvoston selvitys- ja

- tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2019. Valtioneuvoston kanslia.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-635-5>
- Topo, P., Aholainen, P., Backman, S., & Niemi, M. (2024). Vanhusasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2024. Vanhusasiavaltuutettu. Noudettu 26.1.2025 osoitteesta [https://vanhusasia.fi/documents/97611701/160155639/Vanhusasiavaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2024+\(PDF\).pdf/fd1daec3-85cf-b0e4-cdfc-1be104bc03d0/Vanhusasiavaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2024+\(PDF\).pdf?version=1.1&t=1728987902240](https://vanhusasia.fi/documents/97611701/160155639/Vanhusasiavaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2024+(PDF).pdf/fd1daec3-85cf-b0e4-cdfc-1be104bc03d0/Vanhusasiavaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2024+(PDF).pdf?version=1.1&t=1728987902240)
- Torfig, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Valtiovarainministeriö. (n. d. a). Julkisen hallinnon digitalisaatio. Noudettu 12.10.2024 osoitteesta <https://vm.fi/digitalisaatio>
- Valtiovarainministeriö. (n.d. b). Kuntien digihankkeet. Noudettu 27.1.2025 osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-digihankkeet>
- Valtiovarainministeriö. (2024). Kuntatalousohjelma vuodelle 2025: Syksy 2024. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Nro 46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-832-3>
- Valtiovarainministeriö. (2023). Digitalisaation säädöstilanne ja ehdotukset sen edistämiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-257-4>
- Vanolo, A. (2018). Cities and the politics of gamification. *Cities*. Vol. 74. s. 320–326. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.12.021>
- Viinamäki, L., Kivivirta, V., Selkälä, A., Voutilainen, O., Syväjärvi, A., & Suikkanen, A. (2017). ...ajasta ja paikasta riippumatta... Digikansalaisuus ja palveluiden saatavuus maaseudulla –hankkeen loppuraportti. Lapin AMK julkaisuja. Sarja A. Referee-tutkimukset 1/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-316-190-0>
- Yhdistyneet Kansakunnat (YK). (2024). UN E-Government Survey 2024. Noudettu 23.11.2024 osoitteesta <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>

- Wilson, C. & Mergel, I. (2022). Overcoming barriers to digital government: mapping the strategies of digital champions. *Government Information Quarterly*. Vol. 39. No. 2. s. 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101681>
- Zhao, F., Collier, A. & Deng, H. (2014). A multidimensional and integrative approach to study global digital divide and e-government development. *Information Technology & People*. Vol. 27 No. 1. s. 38–62. <https://doi.org/10.1108/ITP-01-2013-0022>