



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Hannele Saloranta

**WWW verkkosivujen vaiheet Suomen kunnissa
1989–2022**

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO

Johtamisen akateeminen yksikkö

Tekijä:	Hannele Saloranta
Tutkielman nimi:	WWW verkkosivujen vaiheet Suomen kunnissa 1989–2022
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisjohtaminen
Työn ohjaaja:	Kirsi Lehto
Valmistumis- vuosi:	2024 Sivumäärä: 81

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksen aihepiiri oli verkkosivujen ja -sivustojen eli Word Wide Webin kehittyminen lähes 35 vuotena Suomessa. Kuntalaki määrää Suomen kuntia viestinnän ja kunnan tuottamien julkisten kuntapalveluiden osalta. Tutkin niitä kehitysvaiheita, miten www uutena asiana tuli Suomessa kuntiin ja niiden viestintään ja alkoi muuttaa sitä. Tämä johti siihen, että tiedotustyö kunnissa muuttui viestinnäksi ja digitalisoituu edelleen. Nykyään tietoverkkoja pidetään jo itsestään selvyyksinä niin, että ne usein jäävät näkymättömiin eikä niitä huomata. Tämä tutkimus kuuluu hallintotieteen piiriin, koska kunnat ja niiden hallinto sekä palvelut ovat hallintotoimintaa.

Tutkimusaihe oli kuntien verkkosivustojen se näkymätön puoli, joka ei näy verkkosivun käyttäjälle. Tutkimuksessa oli keskeistä se, miten pelkästään paperiasiakirjan muotoisesta hallinnosta siirryttiin sähköiseen dokumenttien hallintaan. Arkisto oli muuttunut tietovarannoksi ja paperi dokumentiksi kuntien julkisten palveluiden verkkosivustoille, jossa asiakas toimii ja tekee ilman henkilökohtaista kontaktia sen, mitä milloinkin palveluna tarvitsee. Rajauksena keskityn WWW verkkosivujen kehitykseen ja sen eri vaiheisiin Suomessa, en koko maailmassa. En käsittele kuntalaisten poliittisia osallistumismahdollisuuksia.

Tutkin aiheitani integroivan, laadullisen kirjallisuustutkimuksen ja historiatutkimuksen metodeilla. Käytin aineistona aikojen kuluessa tuotettuja tieteellisiä ja eri alojen julkaisemia parhaita tieteellisiä tutkimuksia ja julkaisuja kuntien verkkoviestinnästä ja kuntien palvelutuotannosta internetissä ja niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Kiinnostavaa oli se, että ensimmäisessä projektiehdotuksessaan WWW:stä vuonna 1989 Tim Berners-Lee toi esille, että tiedon pitää nimen omaa pysyä tallessa ja olla jaettavissa toisten kanssa.

Teoreettisena kehyksenä käytin Henry Mintzbergin & Mälkiän esittämää teoreettista tarkastelua, jossa kohdetta katsotaan ja tutkitaan seitsemän eri suunnan kautta; eteen – taakse, ylös – alas, viereen – ohi ja läpi. Tutkimustulokset kuvaavat vaiheita, joita Suomessa kuntien palveluiden siirtymisessä tietoverkkoihin näiden 35 vuoden aikana tapahtui. Tutkimuksen anti tieteelle on verkkoviestinnän kokonaisuuden hahmottaminen ja sen eri vaiheiden löytäminen yhteiskunnan kehitymisessä. Digitalisoimista yritetään autoritaarisen totalitarismin kautta ainoaksi julkispalveluiden käyttömahdollisuudeksi.

AVAINSANAT: WWW-sivut, WWW-sivustot, verkkosivusto, kunta, kuntapalvelut, sähköiset palvelut, digitalisaatio, palvelutuotanto, tietohallinto, hallintohistoria, historiatutkimus

Sisällys

1 Johdanto	6
1.1 Tutkimuksen taustaa	6
1.2 Keskeiset käsitteet	7
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymys	10
1.4 Metodeina kirjallisuuskatsaus ja historiatutkimus	11
1.5 Perustelut ajanjaksolle 1989–2022	14
1.6 Mintzbergin havainto- ja analyysiväline	15
2 WWW ja kuntapalvelut julkishallinnon osana	19
2.1 Idea hypertekstistä ja internet	19
2.1.1 WWW:n synty CERNissä ja laajeneminen	19
2.1.2 Julkinen sektori ja hyvä tiedon hallintatapa	21
2.1.3 Kohtaamisyhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan	23
3 Kuntien palveluperiaate	25
3.1 Kuntien peruspalvelut	31
3.1.1 Kuntien kotisivut ja alkutoimet	32
3.1.2 Tiedottaminen muuttui viestinnäksi	34
3.1.3 Kuntien viestinnän työmuotoja	37
3.1.4 Verkkosivujen sisällön tuottajat hallintokunnissa	38
3.2 Kuntien tietohuolto ja tiedontarpeet	39
3.2.1 Kuntien verkkoviestinnän kehittyminen	40
3.2.2 Palveluinnovaatiot	42
4 Tietohallintoon ja verkkopalveluihin	43
4.1 Tietoa on vaikea hallita, miksi ja kenen	43
4.1.1 Tieto – informaatio – ymmärrys – viisaus	44
4.1.2 Arkisto eli Tietovaranto	45
4.2 Dokumenttien hallinta tietovarantona	46
4.2.1 Kriittiset versus muut dokumentit	49
4.2.2 Dokumentin elinkaaren jatkumon vaiheet	50
4.3 Tiedon hallinta organisaatiossa	51

4.3.1 Sähköiseen hallintoon ja tietovarannoksi	53
4.3.2 Verkkopalvelut osana kokonaisarkkitehtuuria	55
4.3.3 Arkistoitu verkkosivusto – verkkoarkistointi	56
4.3.4 Digitalisaatio ja digipalvelut	58
4.4 Kuntien verkkosivustojen kehitysvaiheita	62
5 Tutkimuksen suorittaminen ja tulokset	63
5.1 Tutkimusprosessi	64
5.2 Kuntien verkkosivustojen kehitysvaiheet	64
5.3 Tutkimuksen tulokset	65
6 Johtopäätökset	68
Lähteet	72

Kiitos

Kiitos, Etelä-Pohjanmaan kulttuurisäätiölle ja sen Johan Lallín rahastolle, tämän tutkimuksen tekemistä apurahalla tukemisesta. Lausun lämpimät kiitokset.

Olen kiitollinen, nyt jo edesmenneelle, oopperalaulajatar, professori, voimistelun opettajani Irma Rewelliä elämän polkuni alun ohjaamisesta. Kiitän myös emeritus professori Pertti Järvistä siitä, miten hän on ohjannut minua tutkimuksen teon parissa.

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Historian tunteminen on jo sinällään yleissivistystä sanovat Stenvall ja Tiihonen (1994, 149–150). Tässä tutkimuksessa ajanjakso oli 1989–2022. Alku oli WWW:n idean syntyminen (Berners-Lee, 1989). Sen aiheuttama muutos oli ajan kuluessa erityisen suuri, merkittävä ja maailmanlaajuinen (Inkinen, 1993; Steinbock, 1995, s. 125 ; Castells, Himanen & Kempinen, 2001). Tutkimuksen päättymisvuosi oli 2022. Silloin soteuudistus muutti ratkaisevasti Suomen kuntien toimintakenttää poistamalla hallintokuntia ja rahoitusta, jonka vuoksi muutosta voidaan kuntien ja niiden tarjoamien palveluiden kannalta pitää erittäin merkittävänä (Haveri & Majoinen, 2017). Lehto (2014, s. 1) toteaa, että historia ja kokemus tarjoavat meille varmuutta ja perspektiiviä tarkastella erilaisia näköaloja. Niitä tarvitaan erityisesti nyt, kun erilaiset myllerrykset kuten digitalisaation läpitukenveys saavat olosuhteemme muuttumaan.

Tämän pro gradu -tutkimuksen tarkoituksena oli eksploratiivisesti (Uusitalo, 2001, s. 62) selvittää verkkoviestinnän olemusta ja merkitystä kuntaorganisaation viestinnässä ja verkkopalveluissa. Verkkoviestinnän tekee merkittäväksi se, että palvelut ja vuorovaikutus ovat siirtyneet verkkoon ja verkkoviestinnästä etsitään taloudellista pelastusta kuntien ja valtion taloustilanteeseen. Tämän työn tavoitteena oli verkkoviestinnän merkitys siltä kannalta, miten WWW sai alkunsa, ja miten sivusto oli toiminut. Tämä tarkoittaa sitä puolta kuntaorganisaation verkkosivustosta, joka ei näy sivuston ulkopuolisille käyttäjille (Buckland, 1991, s. 6).

Tutkimus liittyy hallintotieteen tieteenalan teoreettiseen keskusteluun tuomalla tutkimusaiheeksi verkkosivut ja niiden dokumenttien hallinnan kuten Savolainen esitti (1995, s. 11–96), samoin Stenvall ja Tiihonen (1994, s. 149–150). Lee (2011) toteaa, että varsinaisia verkkoviestinnän johtamista koskevia hallintohistoriallisia tutkimuksia näyttää olevan vähän.

Grönroos sanoi (1987), että palveluperiaatteen toteuttaminen oli suuri ja strateginen muutosprosessi organisaatiossa. Siinä vaaditaan syvälle meneviä kokonaisuutoksia, jotka näkyvät organisaatiokulttuurin muutoksena. Tämän tutkimuksen näkökulmana oli tarkastella aihetta sisäpuolelta, organisaatiosta käsin, sivujen tekijöiden ja päivittäjien näkökulmasta. Tämä oli tavoite alussa, mutta verkkosivustojen laajenemisen vuoksi oli näkökulmaa laajennettava vuosien kehityksen mukaan (Mannermaa, 1999).

Työelämässäkin voi käyttää tieteellistä tietoa omana tietolähteenään. Harisalo, Keski-Petäjä ja Talkkari (2002, s. 2–3) vahvistivat, että tutkimuksellista ammattitaitoa tarvitaan myös työelämässä. Siellä etsittiin ja sovellettiin uutta tietoa, kehitettiin työolosuhteita ja vertailtiin vaihtoehtoja ja ratkaisumahdollisuuksia eri ongelmiin. Pyrkimys oli työssä ymmärtää asioiden monimutkaisuutta ja moniselitteisyyttä. Heidän mukaansa oli tärkeää, että työelämä ja tutkimus kietoutuvat toisiinsa ja yhdessä edistivät työssä onnistumisen todennäköisyyttä sillä lisäarvolla, jota uusi, käytäntöön sovellettu tieteellinen tieto työhön toi. Tämä oli tutkijan omassa työelämässä eräs keino yrittää selviytyä eteen tulleista ongelmista ja ratkaista niitä taitavasti.

1.2 Keskeiset käsitteet

Tämän tutkimuksen keskeiset käsitteet olivat World Wide Web, (Berners-Lee, 1989, 1999), kunta (Kuntalaki, 1989), palvelu (Grönroos, 1996), verkkoviestintä (Wiio, 1994; Aula, Matikainen & Villi, 2006), arkisto – tietovaranto (Lybeck, Piriälä, Rosberg & Varpula, 2006) ja tietohallinto (Davenport & Prusak, 2000). Seuraavaksi käsitteiden tarkempi esittely.

World Wide Web – WWW:n idean asiakirjahallinnon hypertekstin perusteella keksi ja esitteli Tim Berners-Lee ensimmäisen kerran vuonna 1989 projektiehdotuksessaan CER-Nin, Organisation Européenne pour la Recherche Nucleaire, European Organization for Nuclear Research, hajautetun tiedon hallinnan järjestämiseksi. CERN on Genevessä, Sveitsissä sijaitseva ydinfysiikan tutkimuslaitos, joka on yleensä tekniikan ja tietotekniikan kehityksen kehto. Ehdotus antaa kuvan samanlaisista ongelmista kuin on nykyään

(2024). Samat ongelmat koskevat jo kaikkea sitä, mikä tietoakin koskee: ”Tämä ehdotus koskee sellaisen yleisen tiedon hallintaa ... ja puututaan tiedon hukkaamisen ongelmiin ja esitetään ratkaisua, joka perustuu hajautettuun hypertekstijärjestelmään.”

WWW sivujen lähtökohta oli tiedonhallinta, dokumenttien hallinta ja tallessa pitäminen ja tiedon jakaminen. Kuntien perustehtävä oli kuntapalveluiden tuottaminen ja se oli mahdollista tiedottamisen kautta. WWW sivut tulivat ensin kunnan tiedotuksen työksi ja sen jälkeen siirtyivät kaikkiin kunnan hallintokuntiin verkkosivujen luomiseksi ja ylläpitämiseksi. WWW sivut tulivat kuntien toimistotyöhön ja niihin perehdyttiin HTML kursien kautta. Kaikki eivät olleet yhtä innokkaita tähän uuteen asiaan, joka muutti toimistotyötä. Työvälineiksi viimeistään tässä vaiheessa tulivat tietokone ja hiiri, verkkoyhteydet ja niiden vaatima osaaminen. Kuntien palvelutehtävät siirtyivät vähitellen verkkosivustoille, kun tietokoneiden tekniikka edistyi ja atk-osastot tarvittiin tähän kehitystehtävään mukaan. Kuntien välinen yhteistyö ja yhteiskehittäminen sekä tiedottamisessa että atk-osastojen välillä edesauttoivat verkkopalveluiden hyväksymistä työntekijöiden työn osaksi ja kuntalaiset olivat innostuneita niitä käyttämään. Hallinnollisten lakien ja valtion ohjeitten ja kehityshankkeiden myötä kuntapalvelut siirtyivät yhä enemmän sähköisiksi palveluiksi verkkoon. Nykyään puhutaan digihallinnosta, joka oli internetissä verkkosivupalveluina. WWW-sivut ovat muuttuneet pelkästä tiedotuksesta osaksi kuntien palvelua. Yksisuuntaisista html -sivuista kehittyi ajan ja kehityksen myötä vuorovaikutteisia ja palvelevia digitaalisia palvelualustoja. (Matikainen, 2006, s. 177).

Suomessa kansalaisten perusoikeuksiin kuuluivat muun muassa yhdenvertaisuus- ja julkisuusperiaate sekä vaalioikeus ja poliittisen toiminnan vapaus (Jyränki, 1994, s. 69). Kunta velvoitettiin tiedottamaan asukkailleen asioista, jotka koskivat suunnitelmia, asioiden käsittelyä, päätöksiä ja niiden vaikutuksia. Tarvittaessa kunnan oli laadittava katsauksia merkittävistä asioista ja järjestettävä tiedotustilaisuuksia. Tiedon saamisella oli suuri merkitys ja kunnalta edellytettiin aktiivisuutta ja aloitteellisuutta tiedottamisessa. Tähän kuului myös järjestää kansalaisille mahdollisuus palautteen antamiseen ja mielipiteiden ilmaisemiseen. Tiedottaminen oli suoran demokratian edellytys. (Heuru, 1995, s. 192-193.)

Tämä oli tärkeä asia, mutta tutkimus käsittelee verkkoviestinnän tuleamista kunnan tiedottamisen työvälineeksi ja sen kehittymistä ajan kuluessa.

Arkisto –käsitteellä oli kolme eri perusmerkitystä. Arkisto tarkoittaa arkistohuonetta tai tilaa, organisaatioyksikköä tai laitosta, joka säilyttää arkistoja sekä yhteisön tehtävien hoitamisesta tai henkilön toiminnasta kertyneiden asiakirjojen tai asiakirjallisten tietojen kokonaisuutta. Asiakirja oli arkistolain (831/94 6 §) mukaan kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatu esitystä, joka oli luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein (Lybeck ja muut, 2006, s. 257–259). Tietovaranto -termi ilmaantui 27.7.2001/688 Valtionavustuslakiin. YSO, Yleinen suomalainen sanasto ei tunnista tätä termiä lainkaan. Metatieto -termi esiintyi ensimmäisen kerran vuonna 2000 julkaistussa AMS-ohjeessa muodossa metadata, jonka todettiin olevan yleisnimitys tietoverkon tai muiden tietovarantojen sisältämien dokumenttien kuvailutiedoille (AMS-ohje, 2000, s. 284–285).

Palvelu käsitettä verrataan usein fyysiseen tavarahan tai tuotteeseen. Grönroos (2003, s. 80–81) antaa palveluille kolme yleistä peruspiirrettä. Ne ovat prosesseja, jotka koostuvat toiminnoista tai toimintojen sarjoista. Palvelut tuotetaan ja kulutetaan yleensä samanaikaisesti ja puhutaankin (emt. s. 112) palvelun totuuden hetkestä. Lisäksi asiakas osallistuu palvelun tuotantoprosessiin ainakin jossakin määrin.

Termi *verkkosivusto* omaa seuraavat määrittelyt. 1. se avautuu yhdessä tai useammassa toisiinsa liittyvässä selainikkunassa, joiden johdonmukaisuus perustuu semanttisiin, muodollisiin ja fyysisiin performatiivisiin suhteisiin. 2. Se on perustettu teknisen ympäristön taustalle ja on vuorovaikutuksessa sen kanssa. 3. Se eroaa selvästi koko verkosta sekä Web-alueesta, verkkosivusta ja verkkoelementistä. (Brügger, 2009, s. 123–124).

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymys

Tulevaisuuden esihistoria -kirja vuonna 1993 oli monitieteinen kurkistus tulevaisuuden tekniikkaan ja kulttuuriin. Futuristisen antologian kirjoittajat loivat kuvaa globaalista maailmankylästä, jossa kaikki linkittyy kaikkeen. Perkiömäki (1993, s. 99) puhui viestinnän neljännessä vallankumouksesta ja matkasta maailman ääriin tietoverkoilla. Siirryttiin dramaattisella tavalla digitaaliseen maailmaan, jossa viestintä, teknologia ja ekologia asettivat elämämme tärkeimmät reunaehdot (Inkinen & Salmi, 1993). Samoin Savolainen ja Himanen (1995, s. 9) puhuivat kommunikaatiomaailman eli median murroksesta, joka oli vallankumouksellinen suomalaisessa yhteiskunnassa, jota saattoi kutsua kohtaamisyhteiskunnaksi (Savolainen, 1995).

Aula, Matikainen ja Villi (2006) toteavat jo verkkoviestintäkirjansa esipuheessa, että vaikka verkkoviestinnästä oli tullut arkista, siitä tiedettiin vuonna 2006 vielä melko vähän. He totesivat, että oli tarpeen eritellä ja käsitteellistää uutta alaa ja siirtää tarkastelu teoreettisemmalle ja abstraktimmalle tasolle, koska yliopistotasosta oppikirjaa alasta ei ollut aikaisemmin julkaistu (Aula ja muut, 2006, s. 5). He myös peräsivät verkkotutkimusta ja erityisesti empiiristä tutkimusta siitä, koska aihe voi olla monien eri tieteenalojen tutkimuskohde. Heidän mukaansa verkkoviestinnän tutkimusalueita voitiin hahmottaa esimerkiksi seuraavilla tavoilla. Verkkoviestinnän ja informaatioteknologian käyttöönotto ja hyödyntäminen sosiaalisena prosessina organisaatiossa. Viestinnän tutkiminen verkkopohjaisissa työ-, oppimis- ja toimintaympäristöissä aiheina kuten yhteisöviestintä, intranet, ekstranet, yritysverkostot ja virtuaaliorganisaatiot. Verkko organisaatioiden ulkoisessa viestinnässä ja verkko mediana ja verkkojournalismina kiinnostivat tutkijoita. Samoin aiheet vuorovaikutuksen, yhteisöllisyyden ja identiteetin rakentumisesta verkossa; käyttäjä lähtöisyys ja asiantuntijuuden muutos rooleissa; verkko yhteiskunnallisena ilmiönä ja kansalaisten osallistuminen; ja vielä verkkosivujen viestinnällisyys eli verkkokirjoittaminen, visuaalisuus, sen rakenne ja design (Matikainen, Aula & Villi, 2006, s. 7–8).

Tutkimusongelma johdetaan aikaisemmasta tutkimuksesta seuraavasti: Minkälaisia kehitysvaiheita Suomessa kuntien verkkosivustojen ja verkkopalveluiden kehittämisessä vuodesta 1989 vuoteen 2022 oli? Tutkimuskysymykseen haetiin vastauksia Salmisen (2011) kirjallisuustutkimuksen metodien ja historiatutkimuksen avulla.

Tutkimusmenetelmänä olivat integroiva kirjallisuuskatsaus ja historiatutkimus. Hallintotieteessä traditionaalisesti tehtäisiin haastatteluja. Ne antaisivat poikkileikkauskuvan mielipiteistä ja ajatuksista, eivät tapahtuneista ja realisoituneista todellisista tapahtumista. Ajan kuluessa tutkimuksen menetelmävalinta oli kirjallisuuskatsaus, koska se oli jo käytännössä testattu toimivaksi (Lee, 2010 ; Salminen, 2011).

1.4 Metodeina kirjallisuuskatsaus ja historiatutkimus

Kirjallisuuskatsaus tutkimusmetodina perustui julkisiin, julkaisuihin tai muuten kirjallisiin, vapaasti saataviin, valmiisiin aineistoihin (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, s. 185, 188). Tästä aineistovalinnasta seuraa, että tämä tutkimus lähestyy ns. integroivaa tutkimusperinnettä, jonka luonteenomaisin piirre oli soveltaa muita tieteellisiä tutkimuksia, katsauksia ja julkaisuja ja niiden tuloksia kritiikin, arvioinnin ja pohdinnan jälkeen (Salminen, 2011, s. 8). Vaiheittain kuvattuna integroiva kirjallisuuskatsaus ei juuri eroa systemaattisesta katsauksesta. Tältä osin se oli osa systemaattista kirjallisuuskatsausta. Katsauksen tekeminen antaa tutkijalle kokonaiskuvan ongelmien kehityksestä ajan kuluessa ja niiden muutoksesta alkutilasta toiseen tilaan. Tätä piirrettä kaivataan Salmisen mukaan (2011, s. 39) kipeästi myös hallintotieteelliseen tutkimukseen.

Kirjallisuustutkimukseen tarvitaan bibliografian apua. Se merkitsee kirjallisuuden tuntemusta ja kuvailua sekä kirjallisuusluetteloja. Bibliografia sisältää tietoa kirjoista, voitaneen sanoa, että se oli tietoa tiedosta, metadataa. Bibliografialla oli kaksi merkitystä, kirjallisuuden tuntemus ja kuvailu sekä kirjallisuusluettelo. Se voi tarkoittaa myös taitoa toisin sanoen bibliografiatoimintaa, kyseisen työn tulosta eli bibliografisia luetteloita ja tiedettä eli bibliografiaa koskevaa tutkimusta. Bibliografia-toiminnassa ja

informaatiojärjestelmissä oli kysymys samasta asiasta eli sekundaari-informaation tuottamisesta ja välittämisestä tarvitsijoille. Aikaisemmin se oli ollut ensisijaisesti dokumentteja koskevan tiedon järjestämistä ja tallentamista luetteloiksi ja keskeistä oli ollut tiedon tallentaminen. Tietokoneiden avulla informaatiojärjestelmät olivat kehittyneet erityisesti tiedon hakua varten. (Forsman, 1985, s. 9, 11, 55).

Forsmanin (1985) mukaan tieteellinen kommunikaatio oli kehittynyt tieteen historian mukana ja yhden tarkastelutavan mukaan se koostuu kolmesta tiedonvälityksen tasosta. Ensimmäinen oli suora eli informaali kommunikaatio, jolloin informaatiota välitetään epävirallisessa, usein dokumentoimattomassa muodossa. Toinen oli dokumenttimuodossa olevan primaari-informaation välittäminen ja tällöin sosiaalisella informaatiolla oli jokin kantaja ja tähän liittyy tiedon tuottaminen, levittäminen ja säilyttäminen. Kolmantena oli sekundaari-informaation toisin sanoen bibliografien informaation välittäminen. Tämä kattaa tiedonlähteinä olevia dokumentteja koskevan informaation tuottamisen ja levittämisen. (Forsman, 1985, s. 55–56).

Bibliografiatoiminnan ja informaatiojärjestelmien synty ja tausta ovat olleet erilaisia. Siitä seuraa, että ne ovat kehittyneet ikään kuin kahtena eri linjana, ja päällekkäistyötä oli varmasti tehty. Periaatteessa sama ilmiö oli saanut kaksi erilaista nimitystä riippuen siitä, mistä näkökulmasta ilmiötä tarkasteltiin. Dokumentti ja tiedon tallennus oli bibliografiatoiminnan näkökulma ja informaatiojärjestelmä sisältää ajatuksen tarvitsijan ja tiedon haun näkökulmasta. Bibliografia oli yksi dokumentin ja informaation tarvitsijan välinen yhdysside. (Forsman, 1985, s. 57, 58; Nuopponen, 1999). Nykyään vuonna 2024 samaa tehtävää hoitavat esimerkiksi kirjastojen PrettyLib ja Finna tiedonhaku palvelut.

Historiatutkimus ei ole historiantutkimusta, tässä on merkittävä ero. Käytössä oli termi *historiatutkimus*, joka oli pitkittäistutkimusta, jonka tarkoituksena oli tutkia muutosta ja ilmiön kehittymistä pitkällä aikavälillä, jopa vuosikymmenten kuluessa eri vaiheissa tai kehitysjaksoissa (Mälkiä, 1995, s. 3–4). Historiatutkimus myös käyttää eri menetelmiä kuin historiantutkimus. Lähitieteen alat ovat arkistotiede, informaatiotiede,

viestintätiede ja tietojärjestelmätiede. Yritän pitäytyä hallintotieteen näkökulmassa, koska kunnan viestintä perustuu kuntalakiin ja yhteiskunnan tavoitteisiin. Digitalisoitumisen myötä viestintä- ja mediamaailma oli pirstaloitunut ja viehättyynyt erilaisista tietovälineistä ja tietokoneista (Ekholm, 1993, s. 114–122; Savolainen, 1995, s. 17; Oesch, 1995, s. 157; Järvinen, Pertti, 2000).

Tutkimuksen aineistoina olivat kirjat, julkaisut, tutkimukset ja tieteelliset artikkelit, joita oman työn tekemisen kautta eri työpaikoissa ja eri työtehtävissä olin työtäni varten tarvinnut ja verkkosivuston käytön, johtamisen ja kehittämisen kautta saanut. Empiirisen tutkimuksen aineistona käytin ajan kuluessa verkkotiedosta kerättyä, tutkittua tietoa käytännöstä, mukana olosta ja teoreettista kirjallisuutta aiheesta. Tutkimus oli laadullinen tutkimus (Holme & Krohn Solvang, (1997, s. 96). Tutkimuksen analyysimenetelmänä oli teemojen etsintä eli Hirsjärvi, Remesja Sajavaaran (2018, s. 266) mukaan kertomus etsimisestä. Tutkimuksessa löydettiin teemoja ja kehitysvaiheita, jotka esitellään tuonnempana.

Tutkimusaineisto oli julkista kirjallisuutta, joka oli rajattu teema-aiheiden mukaisiin tieteellisiin julkaisuihin. Niitä olivat esimerkiksi Hallinnon tutkimus, Tieteessä tapahtuu, Kunnallistieteellinen aikakauskirja ja muut yliopistotasoiset hallintotieteen ja eri tutkimusteemoihin liittyvät, läheisten tieteenalojen julkaisut sekä väitöskirjat. Tutkimuksen viiden teeman takia lähdeaineisto oli tarkoituksellisesti laaja. Laajuus oli perusteltavissa tämän tutkimuksen teemojen takia, joiden tieteellinen yhteys ajan kuluessa tulee ilmeiseksi, kun yhden teeman kehittäminen vaihtuu kehitysvaiheesta seuraavaan lähes 35 vuoden kuluessa. Tavoitteena oli pitkäkestoisen kehityksen vaiheiden löytäminen ja niiden liittymäkohtien esille tuominen. Aineiston tulkinta ei tarkoita aineiston toistamista, vaan pyrkimys oli tuoda esiin uusien kehitystapahtumien ajankohta ja sisältö sekä niiden merkitys kunta-alalla laajemmalla, yhteiskunnan tasolla (Järvinen, Pertti, 2012; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2018, s. 258).

1.5 Perustelut ajanjaksolle 1989–2022

Tutkimusaiheen ajankohtaisuus perustui vähintään neljään merkittävään asiaan, jotka yhteiskunnassamme tapahtuivat. Ensiksi sosiaali- ja terveysjärjestelmän uudistus oli astunut voimaan 1.1.2023, jolloin sotealueet ja -toiminnot siirtyivät valtion alaisuuteen ja valtion budjettiin (Haveri & Majoinen, 2017). Toiseksi tämä tarkoittaa muutosta siinä, mitä tehtäviä Suomen 309 kunnille jäi ja minkälaisella rahoituksella niiden täytyi toimintansa kattaa, koska kaksi kolmasosaa toimintakentästä siirtyi valtion budjettiin. Kolmanneksi valtion Digitaalisuus kaikille -hanke ajoi vaatimusta yhteiskunnan totaalisesta digitalisoimisesta ja esimerkkinä siitä oli vaatimus, että joka ikiselle suomalaiselle pitäisi löytyä sähköpostiosoite. Neljäs muutos yhteiskunnassa oli tekoälyn siirtyminen digitalisaation kattavuuden myötä sellaisiin palvelutoimintoihin, joissa tekoälyn toimintaa ei ole tarkoitukseen näkyä (Vehkoo, 2024).

Anttiroiko oli vuonna 1997 (s, 27) pohtinut kansalaisyhteiskunnan jännitteiden kasvua instituutioiden murentuessa ja globalisaation edetessä. Hän oli painottanut ja kehottanut, että myös tutkimuksen oli lisättävä herkkyyttään suhteessa näihin ilmiöihin, joita ovat kunnallisalalla valta-, hallinto-, palvelu- ja demokratian teoreettiset jännitteet yhteiskunnassa. Teoreettisesti kypsässä tutkimuksessa empiiristen havaintojen tekeminen yhdistyy aina jonkinlaisiin teoreettisiin jännitteisiin, jotka auttavat nostamaan esiin tärkeitä tutkimuksellisia teemoja. Ne liittyvät yksittäisen tutkimustyön laajempaan teoreettiseen ja myös yhteiskuntapoliittiseen keskusteluyhteyteen. (Anttiroiko, 1997, s. 27).

Kunnallisen byrokraattisen toiminnan ja täysin eri luonteisen verkkoviestinnän yhteensovittaminen oli erittäin haasteellinen tehtävä. Kunnissa toimittiin byrokraattisen hallinnon ideaalimallin (Salminen, 1993, s. 60–61) mukaan ja se sisälsi seuraavat kahdeksan perussääntöä; virallisten asioiden hoito oli säännöin sidottua, toimivallan käyttöalue oli selvästi rajattu, organisaatio oli järjestetty sisäisen hierarkian mukaan, hallintoyksikön toimintaa säätelivät tekniset säännöt ja normit, joiden soveltaminen edellytti hallintohenkilöstön erikoiskoulutusta, hallintohenkilöstö ei omistanut tuotanto- tai hallintovälineitä, viranhaltija ei omistanut virka-asemaansa, hallinnon päätökset ja säännöt laadittiin kirjallisina.

Selkein rakenne laillisen hallinnan harjoittamiseksi oli byrokratia. Weberin mukaan (Salminen, 1993, s. 60–61) byrokratia oli jäykkää. Kun siihen toimintaympäristöön tuotiin uusi ja aiemmin kokematon asia, ensin tietokone ja pian sen myötä html -sivujen tekeminen. Oli ilmeistä, että yhteensovittamista ja mukautumista vaadittiin työntekijöiltä paljon.

Kuntalaki määrää Suomen kuntia viestinnän osalta. Tämä johti siihen, että tiedotustyö kunnissa muuttui tietotyöksi välineen, asiasisällön ja osaamisvaatimusten takia. Sen onnistumiseksi kuntien aktiivista tiedotusväkeä, joka oli tekemisissä nettisivujen kanssa, koottiin Kuntaliittoon aluksi kokouksiin. Niissä jaettiin opittuja asioita, kokemuksia ja selvitettiin tarvittavaa kehitystä, osaamista ja tietoa haluttiin jakaa toisille. WWW:stä on tullut niin itsestään selvä työkalu, ettei sen olemassaoloa digitaalisten toimintojen pohjalla ja perustana enää oikeastaan huomata. Näin ollen on tarpeellista tutkia lähes neljän vuosikymmenen kehitystä ennenkuin se digitaalisen unohduksen myötä häviää ja muistajat ja dokumentit katoavat pois. (Kasvi & Vartiainen, 2000; Hakala, 2002).

1.6 Mintzbergin havainto- ja analyysiväline

Mintzberg (1991, s. 21–24) ja Mälkiä (1995, s. 33) esittivät jaon seitsemän eri tyyppisen tietoaineksen tarpeeseen. Tässä tutkimuksessa käytin apuna näitä eri näkökulmina eli suuntia havaita asioita; nähdä eteenpäin - nähdä taaksepäin, nähdä ylös - alas, nähdä sivulle - ohi ja nähdä läpi. Hallintohistoriallinen tutkimus oli – nähdä taakse – eli nähdä menneeseen, siihen miten ja miksi nykytilaan oli tultu (Mintzberg & Quinn, 1996). Mintzberg (2018) sanoi blogissaan (tutkijan oma käännös), että ehkä ajattelemme liikaa ja näemme silmillämme liian vähän - mitä siis strateginen näkeminen tarkoittaa? Hän kertoo, mitä strateginen ajattelu ei ole. Se ei noudata mitään reseptiä tai jatka sitä, mitä aina ennen tehtiin. Ei ainakaan niin, että sitä ei olisi harkittu huolellisesti. Toisin sanoen strateginen ajattelu ei ole mieletöntä, ei jäljitelmää, ei ajattelematonta sitkeyttä. Useimmat ihmiset ovat sitä mieltä, että strateginen ajattelu tarkoittaa näkemistä **eteenpäin**. Mutta emme näe eteenpäin, ellemme näe myös **taaksepäin**, koska hyvä tulevaisuuden visio oli juurtunut menneisyyden ymmärtämiseen. Kierkegaardin parafraasi eli vastaväite ilmaisee, että elämää voidaan elää vain eteenpäin, mutta se

ymmärretään taaksepäin. Tietysti oli niin, että edes menneisyyden paras tieto ei ehkä auta näkemään tulevaisuutta.

Mintzberg (2018) jatkaa, että olisi ennustettava epäjatkuvuuksia sen sijaan, että ekstrapoloitaisiin tulevia suuntauksia. Tätä varten ei ole olemassa tekniikoita, vaan tarvitaan paljon enemmän. Tarvitaan tietoinen, luova intuitio. Jotkut ajattelevat, että strateginen ajattelu oli metaforan "erottaa metsä puilta" mukaista. Ainoa tapa tehdä tämä oli leijua näiden puiden yläpuolella. Siksi strategisessa ajattelussa oli suunta **yläpuolella** tai yllä. Mutta voiko kukaan saada "suuren kuvan, big picture" vain näkemällä ylhäältä. Metsä näyttää helikopterista katsottuna matolta, mutta kuka tahansa metsässä kävelemällä käynyt tietää, että se ei näytä matolta, kun itse oli maan pinnalla metsässä, siis alhaalla ja näkee näkymän **ylöspäin**. Strategistit eivät voi ymmärtää paljoa metsistä, jos he pysyttelevät helikoptereissa, tai mitään organisaatioista, jos he pysyttelevät toimistoissa päämajoissaan. Mintzberg (2018) pitää parempana metaforaa "löytää timantti karkeasta sorasta." Se tarkoittaa, että joku huomaa sen idean timantin, joka muuttaa organisaation. Tuo timantti ei tule lainkaan suuresta kuvasta, vaan paljosta, kovasta ja sotkuisesta kaivamista. Strategialle ei ole olemassa suurta kuvaa, puhumattakaan arvokkaasta timantista. Strategia oli rakennettava yksityiskohdista. Ne strategistien täytyy kaivaa ylös ja esille, työstää strategiakuvaa kuten maalari, siveltimen veto aina yksi kerrallaan. Siten strateginen ajattelu oli myös induktiivista ajattelua. Ylhäältä muodostuva kuva oli pääteltävissä myös siitä, mitä näkyy alhaalla päin. Voi nähdä eteenpäin ja taaksepäin sekä nähdä ylhäältä päin ja alhaalta päin, mutta silti ei ole strateginen ajattelija. Se vaatii luovuutta.

Mintzbergin (2018) mukaan strategiset ajattelijat näkevät asiat toisin kuin muut ihmiset. He huomaavat ja valitsevat ne arvokkaat jalokivet, joita muut eivät huomaa, maalaavat omat kuvansa, haastavat tavanomaisen, perinteisen viisauden ja erottautuvat siten organisaatioissaan. Tällaista ajattelua oli kutsuttu lateraali tai sivusuuntaiseksi ajatteluksi, joten Mintzberg kutsuu tätä näkymään sivulla tai **vieressä** olevaksi näkymäksi. Tässä maailmassa oli paljon luovia ideoita, käy vaikka missä tahansa

näyttelyssä. Nämä luovat ideat oli asetettava asiayhteyteensä, jotta niiden voidaan nähdä toimivan maailmassa, joka oli paljastuva. Toisin sanoen strategiset ajattelijat katsovat myös viereen. Näkeminen viereen, siis ulkopuolelle oli erilaista kuin näkeminen reunojen **yli**. Se ennakoiki odotettavissa olevan tulevaisuuden rakentamalla puitteet menneisyydestä. Entinen rakentaa tulevaisuuden, se keksii maailman, jota ei muuten olisi olemassa. Vielä viimeinen, välttämätön ainesosa vaaditaan. Mitä hyötyä oli kaikesta tästä näkemään vaivaantumisesta - eteenpäin ja taaksepäin, yläpuolelta ja alhaalta, vieressä ja yli – ellei mitään tehdään tehdä eikä saada aikaiseksi? Toisin sanoen ansaitakseen nimityksen strategisti, ajattelijoiden ja organisaatioiden oli myös nähtävä sen eri suuntien lisäksi **läpi, asia valmiiksi asti** (Pfeffer & Sutton, 2001, s. 246–248). Kun kaikki tämä vaiva nähdään ja sovitetaan yhteen, näin saamme Mintzbergin strategisen ajattelun ”näkemisenä”.

Salminen (1993, s. 192–193) ja Mälkiä (1995, s. 30) kuvaavat suhdetta tutkimuskohteeseen mikro- ja makrotasojen jaolla. Mikro-ote käsittelee yksilöä organisaatiossa, tähdentää pienen yksikön tarkastelua, tarkastelee yksilöiden välisiä suhteita sosiaalisissa prosesseissa, yksilöitä käyttäytymisen ja psykologian kautta ja ilmentää empiirisesti havaittavaa toimintaa. Makro-ote käsittelee organisaatioita yhteiskunnan osana, tähtää laajoihin järjestelmiin. Makroprosessit ovat laajojen sosiaalisten rakenteiden ja prosessien seurausta ja ne ilmentävät rakennelmia, jotka oli koottu yksiköiden toiminnasta ja sen perusteista. Luoma ja Lindell olivat tutkineet johtamista (2020, s. 60–83) ja päätyneet siihen, että johtamisen kolmijaosta pitäisi edetä kokonaisvaikutukseen. He painottivat tuloksissa johtajan roolia ja rohkaisivat johtajaa olemaan koko ajan avoin uusille, mutta myös hämmentäville ja aiemman ymmärryksen kanssa huonosti yhteensopiville painotuksille. He korostavat johtajan avointa suhtautumista, sekä organisaatioon että lähiympäristöön. Kaikki ovat osaltaan mukana tuottamassa merkityksellistä yhteisvaikutusta. (emt. s. 82–83).

Laadullisen tutkimuksen aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä (Tuomi & Sarajärvi, 2003, s. 100–111) käytettiin kunakin aikana ilmestyneeseen, merkittävään kirjallisuuteen.

Tutkimusote oli induktiivinen eli se päättyi yksittäisistä havainnoista yleisiin merkityksiin. Pitkäkestoisessa tutkimusprosessissa tutkija lähti liikkeelle empiirisistä havainnoista, nosti esiin merkittäviksi katsottavia asia-aiheita, tulkitsi eri ajanjaksojen vaiheita teemojen mukaan, ja muotoili ne yleisemmiksi luokiksi ja sittemmin teemoiksi. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (1997, s. 253–254) ja Vilka (2021, s. 154–155) kirjoittavat teemahistoriasta, joka kokoaa aiemman kirjallisuuden ja tutkimukset sekä tiedollisen ja ajallisen kontekstualisoinnin. Laajan kirjallisuusmateriaalin kanssa tutkija eteni luovan kaaoksen kautta järjestykseen (Uusikylä & Piirto, 1999, s. 63; Apilo, Taskinen & Salkari, 2007, s. 111) ja teemojen sekä teemahistorioiden löytämisen kautta kokonaisuuden ymmärtämiseen.

Tämä tutkimus kuului hallintotieteen alaan. Verkkoviestintään liittyi oleellisesti tietokone, tietoliikenneyhteydet ja työntekijä. Tutkija oli ollut työelämässä pitkään. Ensin kirjallisen tiedon keräämisen, huolehtimisen ja tallentamisen työssä keskusarkistonhoitajana kuntalalla. Sen jälkeen hän oli mukana vuodesta 1994, tämän tutkimuksen kohteen verkkoviestintään alkuajoista lähtien eri kunnissa eri paikoissa sen tekemisessä ja kehittämisessä mukana. Lisäksi työskentelin tietoyhteiskuntaa koskevassa hankkeessa.

Tutkimuksen rakenne muodostui niin, että, johdanto luvussa lähestyn aiheitani, miten aihetta oli aikaisemmin tutkittu ja annoin tutkimusongelman. Toisessa pääluvussa tutkin verkkosivujen alkua ja syntyä Suomessa, kun kansalaisyhteiskunnasta siirryttiin tietoyhteiskuntaan. Kolmannessa pääluvussa tutkin kunnan palvelutoimintaa ja verkkoviestintää niitä toteuttamassa sekä kunnan tiedon tarpeita. Neljännessä luvussa tutkin analogisista dokumenteista siirtymää digitaalisiin dokumentteihin ja niiden hallintaa kokonaisuutena. Viides luku perustelee tutkimuskysymyksen, tutkimusprosessin, tutkimusanalyysin, tutkimustavoitteet ja niiden tulokset. Kuudes luku tarkastelee johtopäätöksiä tuloksina tieteelle ja käytännölle sekä esittää jatkotutkimusaiheita.

2 WWW ja kuntapalvelut julkishallinnon osana

Tämä luku esittelee tutkimuksen pääkäsitteet WWW, kunta ja kuntien palvelut sekä verkkosivujen dokumenttien- ja tietohallinnon kehitystä niiden taustalla. Tarkoituksena oli luoda ymmärtämystä ainutlaatuisen verkkoviestinnän onnistumisen tekijöistä, koska verkkosivujen kautta tehtyä epäonnistunutta viestintää saattaa olla mahdotonta korjata. Tutkimus tarkastelee kuntaorganisaation sisällä sitä, miten tiedon tarpeet kehittyivät ja miten tietoa eri ammattilaisten kesken yritettiin verkkosivujen tuottamiseksi hallita. Historiatutkimuksena oli pyrkimys havaita eri käännekohtia. Tutkimuksen ajanjakso päättyi vuoteen 2022, kun kuntien toimintakenttä supistui sote-uudistuksen vuoksi kahdella kolmasosalla aikaisemmasta.

2.1 Idea hypertekstistä ja internet

Hypertekstin idean keksi jo ennen internetin aikaa Vannevar Bush (1938, 1945). Hyperteksti oli tietokoneissa käytetty tekninen toimintaperiaate, joka mahdollisti automaattiset hyperlinkeiksi kutsutut ristiviittaukset eri dokumenttien välillä, jota käytettiin kirjas-toissa. Jos dokumentissa oli teksti- ja numeromuotoisen tiedon lisäksi äänitiedostoja, grafiikka ja liikkuvaa kuvaa, sitä sanotaan hypermediaksi (Perkiömäki, 1993, s. 102–103). Internet kehittyi Yhdysvalloissa alun perin sotilastoimintaan 1960-luvulla (Järvinen, Petteri, 1995, s. 24–25). Täsmällisesti määriteltynä WWW oli vain osa internetin toimintaa, mutta yleisesti puhuttuna ne merkitsevät samaa.

2.1.1 WWW:n synty CERNissä ja laajeneminen

Word Wide Web – WWW:n idean keksi ja esitteli fyysikko Tim Berners-Lee ensimmäisen kerran vuonna 1989 projektiehdotuksessaan CERNin tiedon hallinnan järjestämiseksi. CERN on Genevessä, Sveitsissä sijaitseva fysiikan tutkimuslaitos, jonka toiminta ja tutkimustyö kattaa monia maailman maita. Se on myös ollut tekniikan ja tietotekniikan kehityksen kehto, kun sen tutkimusvälineistä ja tutkimustuloksista on sovellettu sivukehitystotteita kuten tietokoneita muiden tieteiden ja alojen käyttöön (HIP, 2021). Esimerkki

on positroniemissiotomografia (PET) laite. Se on kliinisessä lääketieteessä nopeasti yleistynyt isotooppikuvausmenetelmä, joka antaa tarkkaa tietoa elimistön toiminnasta, aineenvaihdunnasta ja biologiasta lyhytikäisten säteilevien merkkiaineiden avulla (Townsend, 2005).

WWW:n alkuperäisen projektiesityksen abstrakti antaa kuvan samanlaisista ongelmista kuin lähes 40 vuotta sitten oli. Samat ongelmat koskevat jo kaikkea sitä, mikä tietoaakin koskee: ”Tämä ehdotus koskee sellaisen yleisen tiedon hallintaa, joka koskee kiihdyttimiä ja eksperimenttejä CERNissä. Siinä puututaan monimutkaisten kehittyvien järjestelmien tiedon hukkaamisen ongelmiin ja esitetään ratkaisua, joka perustuu hajautettuun hypertekstijärjestelmään.” Berners-Leen (1989, 1999) alkuperäinen idea oli se, miten elektronisia dokumentteja voisi jakaa tehokkaasti oman toimintayhteisönsä kesken ja niin, että samalla tieto ja dokumentit pysyvät tallessa.

Eriytyisen ongelman tuotti se, että World Wide Web eli verkkoviestintä oli silloin tiedon jakelujärjestelmänä aivan uutta eikä sitä ollut otettu huomioon yleensä juuri missään. Tietokoneet ja sitä kautta verkkosivut koettiin uudenaikaisena välineenä, jonka teknisiin vaatimuksiin työntekijät sopeuttivat toimintaansa eikä päinvastoin (Buckland, 1991, s. 129–130). Niiden tulo verkkosivuston käyttövälineeksi oli olennainen osa onnistumista, kun helppokäyttöisyys alkoi viehättää ja vetää puoleensa käyttäjiä aikaisemman nuolinäppäimillä osoittimen siirtelyn sijaan. (Poutsari & Holopainen, 1998, s. 51). WWW:hen kuuluu interaktiivisuus eli vuorovaikutteisuus ja vahva visuaalisuus sekä värit. Se oli ja on tärkeää, miltä verkkosivu näyttää. Olennaiseksi tuli hiiren käytön helppouden mahdollisuus ja merkkipohjaisesta näytöstä siirtyminen WYSIWYG, what you see is what you get, näyttöön, joka oli värillinen ja sisälsi kuvia. (Järvinen, Petteri 1995; Poutsari & Holopainen, 1998; Paananen & Lallukka, 1994).

Brüggerin (2009) artikkeli toi esille perustavanlaatuisen teoreettisen kysymyksen verkkosivuhistorian nousevalla alalla. Tutkimuksen painopiste oli ”verkkosivuston” artefaktissa – ihmisen aikaansaamassa luomuksessa. Verkkosivusto voidaan Brüggerin mukaan rajata

analyttiseksi, tieteellisen tutkimuksen kohteeksi, koska se oli koherentti, yhtenäinen tekstuaalinen yksikkö. Termi *teksti* ymmärretään laajassa merkityksessä, eikä se rajoitu pelkästään kirjoitettuun kieleen, vaan sillä tarkoitetaan kaikkia ilmaisumuotoja, kuten kirjoitettuja sanoja, pysäytys eli still-kuvia, liikkuvaa kuvaa ja ääntä. Tämä luku yrittää pureutua siihen, miten kunnan verkkosivuston sivuja tuotettiin ja miten niitä olisi mahdollista arkistoida.

Termi *verkkosivusto* määritellään seuraavasti. 1. se avautuu yhdessä tai useammassa toisiinsa liittyvässä selainikkunassa, joiden johdonmukaisuus perustuu semanttisiin, muodollisiin ja fyysisiin performatiivisiin suhteisiin. 2. Se on perustettu teknisen ympäristön taustalle ja on vuorovaikutuksessa sen kanssa. 3. Se eroaa selvästi koko verkosta sekä Web-alueesta, verkkosivusta ja verkkoelementistä. (Brügger, 2009, s. 123–124). Mediaa pidetään dialektisena liikkeenä median mahdollisuuksien ja sen todellisen käytön välillä, joten väline on sekä mahdollisuuksien kenttä että sen käytön tulos. Sana "performatiivinen" on saanut inspiraationsa puheaktiteorioista, joissa sanan käyttö on toiminnan suorittamista. Se, mitä verkkosivustolla teemme sanoilla ja kuvilla, on fyysinen teko. (Brügger, 2009).

2.1.2 Julkinen sektori ja hyvä tiedon hallintatapa

Suomen perustuslain (2000) 14 §, momentin 3, mukaan ”Julksen vallan tehtävänä oli edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” Julkinen valta jakaantuu valtiovaltaan ja kunnalliseen itsehallintoon, joka oli kunnan asukkaiden itsehallintoa. Kunnan viestintä oli osallistumisen ja vaikuttamisen perusta. (Harjula & Prättälä, 2007, s.29). Tietoyhteiskunnan palveluntarjoajan yleinen tiedonantovelvollisuus sisältää viranomaisen neuvontavelvollisuuden ja digitaalisen palvelun. Niiden neuvonnan ja palveluperiaatteen sisältöön vaikuttavat lähinnä Suomen perustuslaki (731/1999) 21 §, hallintolaki (434/2003) ja tietosuojalaki (523/1999). Digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevassa laissa (306/2019) tähdennetään, että viranomaisen oli tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi siitä, miten jokainen voi hoitaa asiansa

viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen velvoitetta julkaista yhteystietoja neuvontaa varten, voidaan pitää merkittävänä sekä hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta, mutta myös siksi, että kaupallisten tietoyhteiskunnan palvelujen osalta oli vastaavasta veloitteesta säädetty tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 176 §:n 1 momentissa. Säännöksessä tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle säädetään velvollisuus pitää tietoja palvelun vastaanottajien saatavilla helposti, välittömästi ja jatkuvasti.

Kuntalain 29 § (Harjula & Prättälä, 2007, s. 271–272) painotti julkisuusperiaatetta ja tiedottamista. Julkisuus oli yksi hallinnon yleisperiaatteista ja kansalaisvalvonnan ja oikeusturvan tärkeimpiä takeita. Julkisuusperiaate merkitsi sitä, että jokaisella oli oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta myös sellaisissa asioissa, jotka eivät koskeneet välittömästi häntä itseään. Julkisuusperiaatetta kunnallishallinnossa toteutettiin asiakirjojen julkisuudella, kokousten julkisuudella, ja tiedottamisella sekä vaikutusmahdollisuuksien varaamisella. Asiakirjajulkisuudella oli olennainen merkitys kunnan tiedottamisessa. (Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999.) Rinta-Paavola (2003) tutki julkisuusperiaatetta kunnan tiedottamisessa ja sen toteuttamisessa verkkosivujen kautta.

Hyvä tiedonhallintatapa oli toimintatapa, johon kuului toiminnan korkea taso ja hyvä laatu. Hyvän laadun vaatimus koski ennen kaikkea hallinnon käsittelemiä asiakirjoja ja tietoja. Niiltä vaadittavia ominaisuuksia olivat käytettävyys ja saatavuus, eheys ja virheettömyys sekä luottamuksellisuus. Hyvä tiedonhallintatapa kuntalaisissa tarkoittaa viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia ja noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Näin säädetään aktiivinen velvoite järjestää kunnan asiakirjahallinto lain tarkoittamalle tasolle. Julkisten asiakirjojen pitää siis olla vaivattomasti löydettävissä diarioinnin ja muun kirjaamisen avulla. Lisäksi pitää olla kuvaukset tietojärjestelmistä, ja niissä saatavissa olevista julkisista tiedoista (Harjula & Prättälä, 2007, s. 281).

2.1.3 Kohtaamisyhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan

Suomen valtiolta ilmaisi 18.1.1995 kantansa nimellä Periaatekannanotto toimenpiteistä suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämiseksi (Oikeusministeriö, 1995). Sen mukaan tärkeimmiksi julkisen hallinnon vastuulla oleviksi tehtäväalueiksi määritettiin tutkimusaiheen kannalta tärkeimmät tehtäväalueet; kansallisten ja kansainvälisten tietoverkkojen kehittäminen, julkishallinnon palvelutuotannon uudistaminen hyödyntämällä tietoverkkoja, suomalaisen kulttuurin tietoverkkotarjonnasta huolehtiminen, tutkimus- ja kehitystoiminnan edistäminen, kansainvälisen yhteistyön ja tietoverkkojen edistäminen sekä tietoyhteiskunnan kehityksen työnjako ja rahoitus. Näin siis vuonna 1995. Laaja ja pitkäkestoinen tietoyhteiskuntaohjelma päättyi 30.4.2007 ja kyseisen lain nimeksi tuli Tietoyhteiskuntakaari (2014), samalla ajatuksella kuin Maakaari on maanomistuksen lakikokonaisuus.

Tietoyhteiskunnan tehtäväalueissa kietoutuivat toisiinsa tekijät, jotka olivat informaatioteknologian työvälineet, tietoliikenneverkot, työntekijät työorganisaatioissaan ja sanoihin tai dokumentteihin sisään upotettuna tieto (Taylor, 1986 ; Barney 1997; Ståhle & Grönroos, 1999). Julkisen hallinnon ICT:n, information and communication technology, hyödyntämisen strategiassa vuosille 2012–2020 Valtioneuvosto oli asettanut tavoitteeksi, että jokaiselle käyttäjälle olisi olemassa esteetön tapa saada tarvitsemansa tiedot ja palvelut (Vainio, Viinamäki, Pitkänen & Paavola, 2016). Digitalisoidaan julkiset palvelut –kärkihanke kuvasi, että pohjoismainen malli erottui EU-maiden joukossa (emt. s. 16). Mallille tyypillistä oli, että palvelujen suunnittelu ja tuottaminen oli uskottu julkisen sektorin, erityisesti kuntien tehtäväksi. Tästä seurasi, että sähköisessä asiointissa tehtävillä ratkaisuilla oli paljon merkitystä kunta- ja aluetasolla. Sekä kääntäen, että kunta- ja aluetason ratkaisuilla ja toimeenpanokyvyllä oli ratkaiseva merkitys palvelujen digitalisoitumisessa sekä sähköisen asiointin hyötyjen ja vaikuttavuuden paranemisessa. Hyvinvointimallia oli rakennettu pitkälti ajatukselle valtion ensisijaisuudesta. Pyrkimys oli turvata yksilöiden tasa-arvoinen ja lakiin sidottu oikeus saada julkisia palveluja. Yleisesti julkisen hallinnon ICT strategiassa korostettiin julkisen toiminnan avoimuutta, asioiden julkisuutta, tasapuolisuuden periaatetta ja

läpinäkyvyyttä. Valtion tuottamissa palveluissa oli useammin kyse esimerkiksi lupia, lisensejä ja julkisen vallan käyttöä koskevista päätöksistä, kun taas kuntasektorin palvelut koskivat enemmän kansalaisten hyvin vointia, terveyttä ja elämistä koskevia lähipalveluja. (emt. s. 23–24).

Asiointi julkisessa hallinnossa –tutkimus (Vainio ja muut, 2017) toi esille kansainvälisen vertailututkimuksen, mutta keskeisenä olivat asiakkaan näkökulma, palvelumallin tuottajan näkökulma sekä palvelutuotannon näkökulma ja näiden yhteensovittaminen. Tällöin palvelujen yhteistuotannossa tavoitteena oli ohjata kaikki käytettävissä olevat resurssit ja tietopohja ongelmien ratkaisuun sekä palveluinnovaatioiden ja kokeilujen levittämiseen ja käyttöönottoon. Palveluiden yhteistuotanto muuttaa palveluiden strategista johtamista erityisesti siinä, että pyritään tunnistamaan ja hyödyntämään palveluiden käyttäjien omat voimavarat eli tiedot, taidot, kokemukset ja yhteisöt (Johnson & Scholes, 2002, s. 21; Hämäläinen & Maula, 2004). Palveluiden pyrkimys oli käyttää näitä asiakkaiden voimavaroja tukemaan käyttäjien omaa hyvinvointia ja palvelujen kuluttamista. (Jäppinen, 2017, s. 325–327; Tuurnas, 2016). Suomessa esimerkkejä tästä olivat hallitusohjelmaan sisältyvä kokeilutoiminta ja osin myös Kuntalain (410/2015) korostama käyttäjälähtöisten osallistumiskeinojen edistäminen. (Laki sähköisen viestinnän palveluista 7.11.2014/917).

3 Kuntien palveluperiaate

Hallinnon hajauttaminen -komitean mietinnössä (1986, s. 12) todetaan, että hallinto ei ole itseään vaan ihmistä varten. Siinä kehoitetaan siirtymään hallintokeskeisestä ajattelusta ihmis- ja palvelukeskeiseen ajatteluun. Samalla esitetään palvelun laatu-olottuvuudet, jolloin kokonaislaatu syntyy lopputuloksen teknisestä laadusta yhdessä palveluprosessin toiminnallisesta laadusta. Näin kysytään, mitä asiakas saa lopputuloksena ja miten asiakasta kohdeltiin palveluprosessissa. Hyvän palvelun osina ovat asiakkaan ympärillä organisaation toimintajärjestelmät, palveluajatus, jota työntekijät organisaatiossa toteuttavat asiakasta kohtaan. Grönroos (1987) esittää palvelun kokonaislaadun kaksi laatu-olottuvuutta, koska asiakas kokee palvelun aina kokonaisuutena. Ne ovat palveluprosessin toiminnallinen laatu ja lopputuloksen tekninen laatu. Toiminnallinen laatu sisältää kysymyksen, miten asiakasta kohdellaan ja tähän vaikuttavat muun muassa palvelun nopeus ja joustavuus sekä henkilökunnan asenteet palvelutilanteessa. Lopputulos palvelusta kysyy, mitä asiakas saa palvelun tuloksena. Siihen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi palveluiden määrä, henkilökunnan ammattitaito ja käytettyjen laitteiden taso. Palvelu koetaan kokonaisuutena, johon vaikuttavat palvelutuotantoprosessin kaikki osatekijät. Grönroos (1987, s. 15–18).

Hyvälle palvelulle Grönroosin (1987, s. 18) mukaan oli neljä erityyppistä edellytystä. Ne ovat organisatoriset, strategiset, johdolliset ja tieto/taitotasoon sekä asenteisiin perustuvat edellytykset. Nämä kaikki vaaditaan hyvän palvelun toteuttamiseen. Työntekijät organisaatioissa toteuttavat palveluajatuksen mukaista asiakkaan kohtelua niillä toimintajärjestelmillä ja palvelumahdollisuuksilla, joita heillä on. Grönroos toteaa (1987) että palveluperiaatteen toteuttaminen oli suuri ja strateginen muutosprosessi organisaatiossa ja siinä vaaditaan syvälle meneviä kokonaisuutoksia, jotka näkyvät työntekijän asenteiden ja organisaatiokulttuurin muutoksena. Palvelu käsitettä verrataan usein fyysiseen tavaraan tai tuotteeseen. Grönroos (2003, s. 80–81) antaa palveluille kolme yleistä peruspiirrettä. Ne ovat prosesseja, jotka koostuvat toiminnoista tai toimintojen sarjoista. Palvelut tuotetaan ja kulutetaan yleensä samanaikaisesti ja

puhutaankin (emt. s. 112) palvelun totuuden hetkestä, kun asiakas osallistuu palvelun tuottamiseen ainakin jossain määrin. Totuuden hetki oli tilanne, jossa asiakas ja työntekijä kohtaavat samassa ajassa ja paikassa, vuorovaikutuksessa toisiinsa. Palvelunäkökulma Grönroosin mukaan (2003, s. 30) merkitsee sitä, että asiakassuhteisiin kuuluvia palvelun osatekijöitä organisaatiossa pidetään strategisesti tärkeinä. Puhutaan palvelujohtamisesta, kun tarkastellaan kokonaisvaltaista palvelutarjoomaa eli ydinratkaisuja ja niihin hallitusti liitetyjä muita palveluita. (emt. s. 194–195).

A5 -periaatteet kohtuuhintaisuus, saatavuus, saavutettavuus, tunnettuus ja tarkoituksen mukaisuus, (affordability, availability, accessibility, awareness ja appropriateness) koottiin suomalaisessa PROMISE-hankkeessa (1989), jossa etsittiin vastauksia vammaisten, ikääntyneiden ja muiden erityisryhmien tarpeisiin. PROMISE-periaatteista saavutettavuudella, tietoisuudella ja tarkoituksenmukaisuudella oli paljon yhteistä hyvinvoinnin kanssa ja ne olivat yleismaailmallisia periaatteita. Nämä periaatteet edellyttivät resurssien saatavuutta ja keskittyivät tehokkuuteen. Jotkut ryhmän tahot suhtautuivat varauksella siihen, että keskitettiin huomio pelkästään kustannuskysymyksiin. Suunnittelun näkökulmasta, liian varhainen keskittyminen kustannuksiin, rajoittaa tarpeettomasti erilaisten vaihtoehtojen tutkimista. Myöhemmin todettiin, että näiden periaatteiden toteuttaminen oli hyödyksi koko yhteiskunnalle. PROMISE-hanke keskittyi vammaisiin ja vanhuksiin. (PROMISE, 1989).

Kuntien verkkopalvelut toteuttavat kunnan palveluperiaatetta valtiovarainministeriön ohjeen nro 2/2003 neuvoja noudattaen viiden A:n periaatteen mukaan. Periaatteet olivat saatavuus, esteettömyys, kohtuuhintaisuus, tietoisuus palvelun olemassaolosta, ja soveltuvuus. Ne liittyivät verkkopalvelujen laadun takaamiseen. Verkkopalvelujen laaja saatavuus loi tasa-arvoista tietoyhteiskuntaa, koska kaikille käyttäjille järjestettiin mahdollisuus päästä niiden luokse. Esteettömyys tarkoittaa verkkopalvelun fyysistä, kognitiivista ja sosiaalista esteettömyyttä ilman, että joku jää sen ulkopuolelle. Kohtuuhintaisuus pyrki siihen, että taloudelliset mahdollisuudet eivät rajoita vaan, että juuri heille palveluiden saatavuus taattaisiin. Hyvää yleistä tiedottamista organisaatiolta

tarvitaan siihen, että yleisön tietoisuus verkkopalvelusta kasvoi ja elinikäinen oppiminen oli mahdollista. Verkkopalvelun sopivuus käyttäjän tarpeeseen vaatii käyttäjän omaa panosta, jotta konkreettinen hyöty oli verkkopalvelussa suurempi kuin perinteisessä palvelussa. (VM 2/2003, s. 70–71). Saavutettavuus oli ihmisten erilaisuuden ja moninaisuuden huomiointia verkkopalvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa. Saavutettavuudella tarkoitettiin sitä, että verkkopalveluiden käyttäminen olisi helppoa mahdollisimman monille eri tavoin tietoa vastaanottavalle ja verkkopalveluiden käyttäjille. Sivun tiedon pääsääntöinen esittämistapa oli teksti. Taulukoiden, kuvien, kuvioiden ja prosessikaavioiden osalta tekninen saavutettavuus otettiin huomioon sanallisella ja kuvailevalla tekstillä tai äänitiedostolla. Erityinen lainsäädäntö, joka määritteli esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimuksia olivat muun muassa Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016), Suomen perustuslaki (731/1999), Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), Esteettömyysdirektiivi (882/2019) ja Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019).

Palveluperiaate mainitaan voimassa olevassa hallintolain (368/2014) 7 §:ssä seuraavasti. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus oli pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Jotta asiakkaat tietäisivät, viranomaisella oli velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Kuntapalvelut on kautta aikojen piilotettu julkishallinnon nimen taakse. Hautamäki, Mäkelin, Savaspuro, Seppänen ja Vepsäläinen (1990) tutkivat palvelustrategioita julkisessa hallinnossa 1990-luvulla. Kuntien palvelut kuuluivat nimen julkinen hallinto alle. He esittivät Suomen hyvinvointivaltion kehityksen neljä vaihetta; kokeilujen kausi 1870–1920, vakiintumisen kausi 1920–1940, laajentumisen kausi 1940–1970 ja uudelleen arvioinnin kausi 1970 lähtien. (emt. s. 25). Muutoksen suunta julkisessa hallinnossa vuonna 1990 oli hallintokeskeisyydestä asiakaskeskeisyyteen (emt s.119). Kuitenkin julkisorganisaatioiden asenteissa oli suuria eroja. Asiakaskeskeisen ja byrokraattisen organisaation eroja

olivat tavoite, palkitsemisperuste, arvostus, työyhteisö, johtajuus, päätöksenteko ja ta-
lous. Asiakaskeskeinen organisaatio ottaa huomioon ensi sijassa asiakkaan ja lähtee pal-
velun tarjoamisessa hänestä. Byrokraattinen organisaatio toimii sääntöjen ja määräysten
mukaisesti ja niitä lähtökohtanaan pitää. (Hautamäki ja muut, 1990, s. 137). Uusi kun-
takulttuuri oli ilmeisesti ilmaantumassa.

Vuonna 1994, *The Citizen's charter*, brittiläinen ohjelmapaperi – Kansalaisen palvelu-
sitoumus käännettiin suomeksi. Tavoitteena oli, että palvelut paremmin vastaisivat
yleisön toiveita ja samalla julkishallinnon palvelutasoa voitaisiin kohottaa. Raportissa oli
neljä keskeistä teemaa, laatu eli *quality*, valinnanmahdollisuus eli *choice*, standardit ja
vastine eli *value*. *Value* oli käännetty suomeksi termillä *vastine*, koska kansalainen oli
myös veronmaksaja, julkisten palveluiden oli annettava vastine rahoille sen veroker-
tymän puitteissa, mihin kansakunnalla oli varaa. Pontimena ohjelman tuomiseen oli lie
yleisön saamien palveluiden laatu ja palvelut tuottaneiden julkisen sektorin
työntekijöiden tuntema uusi ylpeys. (Kansalaisen palvelusitoumus, 1994).

Paikallishallinnon merkitys kasvoi Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 1994.
Kuntien rooli oli muuttunut. (Salminen, 1993, s. 44, 48–49; Niemi-lilahti, 1992, s.
272–274.) Suomessakin keskusteltiin demokratiavajeesta ja annettiin sille uusi merkitys
poliittisen turhautumisen tunteena. Yleisenä vaatimuksena oli avoimuuden lisääminen
kaikessa hallinnollisessa toiminnassa. Kuntahallinnolla oli mahdollisuus myönteisellä
tavalla reagoida ja vastata kansalaisten tiedon tarpeisiin verkkosivustojen tarjoaman
tiedon avulla. Laki vapaakuntakokeilusta (29.7.1988/718; Heuru, 1993) ja kuntalain
(17.3.1995/365) muutosten vaikuttimina olivat pitkään kansalaisdemokratian ja kunta-
laisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisen tärkeys. Hyvä tiedonhallintotapa ja
tiedotustoimi ovat kunnan toiminnan ja tiedon ytimessä, kun verkkopalvelut alkoivat
tulla käytettäviksi ja käyttöön yhä useammassa kunnassa.

Haveri ja Majoinen (2017) osallistuivat tutkimuksellaan Tulevaisuuden kunta -suurteok-
seen, joka oli Suomi 100 vuotta -juhlavuoden tulos kunta-alan näkökulmasta. Heidän

tutkimuksensa käsitteli kuntien historiaa, valtio–kunta -suhdetta ja erityisesti pari viime vuosikymmentä kestäneen kunnallishallinnon murrosvaihetta. Sitä oli määrittänyt velvoitteiden ja resurssien epätasapaino, monimutkaisuuden lisääntyminen ja itsehallinnon kriisi. Yksi kulminaatiopiste kuntasektorin historiassa sekin. Kuntien muutosta tutkijat hahmottivat polkuriippuvaisena kehityksenä ja tarkoittivat sitä, että tulevaisuus oli aina riippuvaista menneisyyden tapahtumista. (Haveri & Majoinen, 2017).

Lähtökohtaisesti kunnallisen itsehallinnon ajatus oli, että valtio ja kunnat olivat yhdenvertaisia yhteisöjä toiminnassaan (Heuru, 1995, s. 30). Kunnallishallinnon idea Suomessa pohjautui ajatukseen paikallistason yhteisöjen itsehallinnosta ja oikeudesta järjestää asuinalueensa asiat (emt. s. 43). Paikallisuus eli kuntalaisen jäsenyys liittyi asuinpaikkaan ja merkitsi myös sitä, että jokaisella oli kunnan jäsenyys kotipaikkansa perusteella. Paikallisen tason itsehallinto loi perustaa yhteisten asioiden hoitamiselle kouluttamalla, esimerkiksi kansakoulu ja peruskoulu, ja kasvattamalla kuten lastentarhoissa ja esikouluissa, kytkemällä vapauden ja vastuun yhteen paikallisella, kuntien tasolla. Samalla kuntien taso loi vastavoimaa valtiolliselle ja ylikansalliselle keskittämiseksi ja virkavaltaisuudelle (Haveri & Majoinen 2017, s. 44). Erityisesti 1960-luvulta lähtien tapahtui suuri muutos, kun kunnat saivat vastuulleen hyvinvointipalveluiden tuottamisen. Kunnista muodostui palveluorganisaatioita ja niiden henkilöstö muuttui professionaaliseksi eli eri ammattikunnat saivat yhä merkittävämmän roolin kuntien toiminnassa. Kuntien henkilöstömäärä alkoi kasvaa. Vuonna 1970 kuntasektorin palveluksessa oli 193 000 henkilöä, vuonna 1985 heitä oli 404 000, vuonna 1994 heitä oli 395 000, vuonna 2000, 416 000 ja vuonna 2021, 434 000 (Kuntatyöntajat, 2022).

1980-luvun puoliväliin mennessä Suomen valtio oli tuhansien yksittäisten määräysten avulla luonut kuntiin valtiosuusjärjestelmän, joka johti menoautomaattiin. Järjestelmä ei palkinnut kuntia säästäväisyydestä vaan vauhditti menoja. Kunnallishallinnossa alkoi tarvittu uudistaminen, jota luonnehti kolme teemaa; deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaperusteisten toimintatapojen omaksuminen (Haveri & Majoinen, 2017, s. 46).

Kuntien postmodernin murroksen vaihetta 1990-luvusta lähtien luonnehti palveluvelvoitteiden ylikuorma, itsehallinnon kriisi ja hallinnan monimutkaistuminen. Tyypillistä oli rajojen hämärtyminen ja perinteisten instituutioiden mureneminen, ongelmat olivat yhteiskunnassa vaikeasti määriteltäviä ja ymmärrettäviä, ja ne olivat muuttuneet joko—tai kysymyksistä sekä—että tilanteisiin. Mielikuvat, symbolit ja merkityksellistäminen nousivat sisältöjen rinnalle tai jopa niiden yli. Postmodernissa ajassa tämä tarkoitti sitä, että kuntien oli kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota viestintäänsä. Se, miltä asiat näyttivät, oli tärkeämpää kuin se, miten asiat oikeasti olivat. Yhteiskunta oli siirtynyt uudelleenlaiseen, pirstoutuneeseen maailmaan. Uusi julkisjohtaminen tavoitteli erityisesti tehokkuutta, joustavuutta ja parempaa asiakasorientaatiota. Kehitys toi esiin kunta–valtio suhteen muutoksessa kuntien itsenäisempää itsehallintoa ja samaan aikaan kuntien suhdetta kuntalaisiinsa. (Haveri & Majoinen, 2017, s. 46–47).

Suomessa kuntien perusongelma oli ollut se, että erittäin erilaisia, kokoisia ja suuruisia kunta koski poikkeuksellisen raskas palveluvelvoite. Selittäväenä tekijänä oli vaatimus siitä, että palvelujärjestelmän piti tuottaa kaikki palvelut samaan tapaan joka paikassa olosuhteista riippumatta (Haveri & Majoinen 2017, s. 45). Samat vastuut koskivat väestöllisestä, maantieteellisestä koosta, sijainnista tai taloudellisesta tilanteesta huolimatta kaikkia kuntia. Esimerkiksi kallis erikoissairaanhoidonvelvoite oli sama pienille saaristokunnille kuin suurimmille kaupungeille. Aikansa kunnat kehittyivät niin sanotun verkostokunnan suuntaan, jossa palvelut järjestettiin verkostosuhteiden kautta kuntien yhteistyönä, os-topalveluina tai yhdessä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kuntakäsitys vinoutui, kun käsitys kunnista poliittisina yhteisöinä korvautui palvelukoneen mallilla. Kuntien tehtävät ja toimintaedellytykset eivät olleet tasapainossa ja siihen tarvittiin muutosta. (Haveri & Majoinen, 2017, s. 49). Kunnat kehittivät ja virittivät palveluitaan yhä enemmän yhteistyössä sekä muiden kuntien että tahojen kanssa. Muun muassa sähköiset palvelut, kuntalaisportaalit ja kuntalaisraadit toivat taloudellisuutta ja tehokkuutta palvelujen tuotantoon.

Sote- ja maakuntaudistus perustui kaksitasoiseen kuntaratkaisuun. Peruskuntien yläpuolelle perustettiin itsehallinnolliset maakunnat, joihin valittiin edustajat suoralla kansanvaalilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirrettiin kokonaisuudessaan 1.1.2023 alkaen maakuntien vastuulle, mukana pienempiä toimintoja kuten pelastuslaitos. Haveri ja Majoinen (2017) näkivät ajankohdan olevan eräänlainen kuntahallinnon käännekohta, jonka seurauksena saattoi alkaa uusi aika murroksen jälkeen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtävien siirto pois kunnilta voi heidän mukaansa antaa mahdollisuuden kuntien roolin muutokseen, jos tietoista uudelleenorientoitumista ja yhteistyötä halutaan ja tavoitellaan (emt. s. 53). Suomen kuntaliitto julkaisi tulevaisuuden supistuneen kunnan neljä tehtäväkenttää vuoden 2023 alusta. Ne ovat Osaaminen ja kulttuuri, Kunnan elinvoiman edistäminen, Elinympäristön kehittäminen ja Paikallisen identiteetin ja demokratian edistäminen (Suomen kuntaliitto, 2023).

3.1 Kuntien peruspalvelut

Kunnallispoliittisessa järjestelmässä oli kaksi pääfunktioa, jotka ovat kunnan palvelufunktio ja kunnan poliittinen funktio. Tehtävänä oli ristiriitojen ratkaisu ja hallinta julkisissa asioissa (Hoikka, 1991; 490–491). Tiedottaminen demokratian toimivuuden edellytyksenä käsitellään seuraavassa tarkemmin, koska sillä luodaan pohja sille oikeutukselle, miksi kunta oli olemassa ja mitä se tekee kuntalaistensa hyväksi. Jos tietoa kunnan toiminnasta ei anneta, ei tätä legitimizeettiä kuntalaisten taholta synny. Lisäksi kunnan verkkoviestintä ja verkkosivut tässä tutkimuksessa nähdään välineellisinä niin, että ne luovat pohjaa, kanavia varsinaiselle sisällölliselle asialle aivan samoin kuin maantiet luovat infrastruktuuria yhteiskuntaan sille, että voidaan liikkua paikasta toiseen.

Kunnallisen toiminnan byrokraattisen toiminnan ja verkkoviestinnän yhteensovittaminen oli haasteellinen tehtävä. Byrokraattisen hallinnon ideaalimalli Weberin mukaan (Salminen 1993, 60–61) sisälsi perussääntöjä, joita työntekijän ja virkamiehen oli tarkoin noudatettava. Esimerkiksi virkamiesten valinta perustuu ammattipätevyyteen, jota arvioidaan muun muassa tutkinnon perusteella, virkamiehellä on oikeus eläkkeeseen ja rahapalkkaan,

virka on hoitajansa päätyö, virkauralla yletään virkaiän ja ansioiden perusteella ja niiden yhteisvaikutusta arvioi esimies. Lisäksi virkamies ei omista virkaansa eikä siihen kuuluvia resursseja ja virkamies hoitaa virkansa kurin ja valvonnan alaisena.

Kunnat järjestivät kuntalaisille tietyt peruspalvelut, joista oli säädetty laeilla. Peruspalvelut rahoitettiin pääsääntöisesti kunnallisella verotuksella, valtionosuuksilla sekä palveluista perittävillä maksuilla. Kunnan peruspalveluihin kuuluivat esimerkiksi kasvatus- ja koulutuspalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, asumis- ja ympäristöpalvelut, hallintopalvelut ja työ- ja elinkeinopalvelut. Palvelujen laajuus johti myös siihen, että verkkosivustoille tarvittiin paljon alasivuja, jotta kaikki palvelut näkyisivät myös internetissä.

3.1.1 Kuntien kotisivut ja alkutoimet

Kuntien WWW sivustojen varsinainen alku Suomessa tapahtui vuonna 1992. Kunnista ensimmäiset verkkosivut olivat Kauhajoella 1992 ja kaupungeista Vaasalla 1994. Suomessa oli vuonna 2008, 415 kuntaa ja silloin jokaisella kunnalla jonkinlaiset verkkosivut. Kuntalain mukaan kunnalla oli vapaa tahto toteuttaa tiedottamista ja verkkoviestintää käytännössä, kukin resurssiensa ja kokonsa mukaan (Viertola, 2004, s. 141). Kuntien verkkoviestinnän alun onnistumiseksi kuntien aktiivista tiedotusväkeä, joka oli tekemisissä nettisivujen kanssa, koottiin Suomen kuntaliittoon aluksi kokouksiin ja koulutustilaisuuksiin. Niissä jaettiin kokemuksia tehdystä työstä ja selvitettiin tarvittavaa kehitystä, osaamista ja tietoa haluttiin jakaa toisille. Tuloksena tuotettiin Kuntaviestinnän www-ohjeita useamman kerran. Kunnat olivat yhä voimakkaammin kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien antajana. Tietoyhteiskunta-ajasta lähtien ovat yhteiskunnan digitalisoitumisen painotukset tähänneet laajaan kuntalaisten osallistumiseen omien palveluidensa saamiseen kuntien verkkopalveluista. (Lavento, 2008; Hagerlund, 2015, 2018).

Kuusisto (2007) oli tiedotusopin lisensiaatin tutkimuksessaan ”Virtuaalivirasto on avattu” tutkinut Tampereen kaupungin roolia ja kehittymistä 1994–2003. Tulosten mukaan

verkon asema ja rooli tutkittavassa kaupungissa oli jäänyt selkiytymättä ensimmäisen kymmenen vuoden aikana, koska verkkoviestintää ei ollut integroitu osaksi organisaation kokonaisviestintää. Kuntien viestintätutkimuksen (2007) mukaan asukkaiden mielestä kunnan kuntalaisviestinnän kolme tärkeintä tehtävää ovat palveluista tiedottaminen, valmisteilla olevista asioista tiedottaminen ja kuntalaisten kuuntelu. Kunnalliseen demokratian peruseriaate oli julkisuus, joka toteutuu asiakirjajulkisuutena ja tiedottamisena. Kuntalain pykälä 29 § oli aktiivisen tiedottamisen kannalla.

Vuonna 2008 Kuntalehti uutisoi, että kuntien verkkosivut ovat julkishallinnon verkkopalveluiden suosituin sivusto. Tehty verkkopalvelut -tutkimus totesi, että käyttäjien mukaan viranomaiset voisivat parantaa toimintaansa vähentämällä byrokratiaa ja kehittämällä palvelut saataville yhdelle luukulle. Julkisen sektorin verkkopalvelujen käytön esteenä oli se, että niistä ei tiedetty eikä löydetty. Tässä oli huomattava se, että valtionhallinnon ja kuntien palveluita tutkittiin samassa yhteydessä. Lisäksi tutkittiin laatua verkkoon kehitetyn laatukriteeristön avulla. (Ahonen & Koskeniemi, 2008, s. 44 ; Honkonen, 2012).

Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2003 selvityksen julkisten verkkopalvelujen laatukriteereistä (VM 2/2003), jossa esiteltiin muiden maiden verkkopalveluita ja niiden laatua. Viimeisenä esitettiin verkkopalvelut kunnassa ja niille erilaisia suosituksia (emt. s. 69–80). Samana vuonna ilmestyi monta verkkopalveluiden suositusta, mutta ne oli tarkoitettu ilmeisesti valtion viranomaisille. KISA, kuntien viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä julkaistiin 2008. Se oli suunniteltu ja tehty nimenomaa kuntien verkkosivujen suunnittelua, valmistamista ja arviointia varten kuntien tarpeisiin. Se sisälsi myös ohjeen lyhyeen verkkosivujen pikatutkimukseen aivan kuin tarkistuslistana, oliko kaikki tarpeellinen otettu huomioon ja toimiko kaikki teknisesti. (Lavento, 2008).

Penttisen tutkimuksen (2018) mukaan verkkoviestintä tarjoaa kunnille ajantasaisen ja kustannustehokkaan tiedonvälityskeinon. KAKS, Kunnallisan kehittämissäätöön julkaisussa tarkasteltiin kuntien kotisivujen toimivuutta. Tutkimus perustui 294 kunnan

kotisivujen arviointiin eri osa-alueilla: sivustojen otsikot tunnuslauseineen ja aktiivisuus sosiaalisessa mediassa, navigointi sivuilla ja kunnan perustietojen löytyminen, ajankohtaisuus, verkkotekstin rakenneanalyysi sekä graafisen yleisilmeen katsaus. Esimerkiksi Punkalaitumen, Hailuodon ja Insoon kunnat, sekä Kalajoen, Kauhavan, Turun, Lappeenrannan ja Kuopion kaupungit selvisivät kiitettävien arvosanojen, koska ne olivat ajankohtaisia, selkeitä ja hyvin löydettävissä. (Penttinen, 2018).

3.1.2 Tiedottaminen muuttui viestinnäksi

Aiempaa tieteellistä tutkimusta oli tehty sekä tiedotustoimesta että verkkoviestinnän alalta. Organisaation yksi keino tavoitteensa saavuttamiseksi oli viestintä Osmo A. Wiion mukaan (1970, 1994). Kommunikaatio tarkoittaa informaation eli tiedon vaihdantaa lähettäjän ja vastaanottajan välillä. Vertauskuvana keskustelun tennispallo, kun puheenvuoron liikkuu toiselta toiselle niin että toinen välillä puhuu, mutta myös välillä kuuntelee. Silloin voidaan puhua aidosta, todellisesta vuoropuhelusta. Ongelmalliseksi viestintä oli muuttunut, koska aikaisemmin ihminen puhui ihmiselle ja nyt väliin oli tunkeutunut kone, joka asettaa omat vaatimuksensa viestin muotoon, lähettämisympäristöön ja viestin sisältöön. Kun aika muuttuu, vuodet vierivät, muuttuvat olosuhteet ja tieto sekä tiedon määräkin. Puhe ja dokumentit syntyvät ihmisten yhteisten käsitteiden varassa (Wiio, 1970). Vaikka viestintä oli aina henkilökohtaista ja kaksisuuntaista, eri ihmisille samoilla sanoilla voi olla eri merkitykset. Vuoropuhelusta huolimatta viestit eivät aina tule ymmärretyiksi niinkuin ne oli tarkoitettu. Tarvitaan aitoa toisen ymmärtämisen halua ja tarkentavia kysymyksiä. Niinkuin Karhu (1997, s. 15) oli muotoillut: ”Viestintä ei ole sitä, mitä luulet sanovasi. Se on sitä, mitä ihmiset ottavat sinulta vastaan. Näiden kahden asian välillä voi olla huikea ero.” Ei ihme, että Wiion mukaan oli tavatonta, että mitään ihmisten välistä viestiä ymmärretään oikeen. Tästä tulee jako suulliseen ja kirjalliseen viestintään ja lisäksi tästä tulee dokumenttien tarve, koska tieto ei jätä jälkiä, jos sitä ei dokumentoida.

Kotipaikka tai ainakin kuvitelma siitä, missä on koti, on ihmiselle erittäin tärkeää. Jokaisella pitää Suomessa olla kotikunta Kotikuntalain (201/1994) perusteella siinä kunnassa, jossa hän asuu. Sitä kautta kuntalainen saa oikeuksia ja velvollisuuksia. Kotikunnan verkkosivut ovat siten luonnollisesti ensimmäinen lähtökohta, josta voi verkkosivustojen maailmaan perehtyä. Kotisivujen tuntemisesta voi olla monenlaista hyötyä. Asuin tai kotipaikan viimeisimmät uutiset voivat olla vaikuttava tekijä, kun etsi tai etsii paikkakunnan uutisia netistä. (Viertola, 2006).

Tiedottaminen oli tietojen antamista jostakin, ilmoittamista tai informointia. Viestintä on viestimistä, kommunikaatiota eli tietojen vaihtamista ja tällöin painotetaan vuorovaikutteisuutta tai sen mahdollisuutta. Viestintä ymmärretään laajemmaksi käsitteeksi kuin tiedottaminen, joka oli yksisuuntaista. Kuntien tiedottamisessa pidettiin tärkeänä hallinnon avoimuutta, oikeaa asennetta ja tiedotusosaamista. Toiminnassa piti näkyä hallinnon julkisuus haluna kertoa kuntalaisia kiinnostavista asioista, jotta he tulisivat tietoisiksi itseään ja ympäristöään koskevista asioista ja niistä vaikutusmahdollisuuksista, joita heillä itsellään oli. (Wiio, 2001; Juholin, 2001).

Viestintätoiminnon toteutusmallissa voidaan määritellä selkeästi se, mitä tehtäviä kunkin tason toimijoille kuuluu ja mistä kukakin vastaa. Tavoitteet, tehtävät ja henkilökohtainen yhteydenpito ovat selkeitä niin, että mahdolliset tiedon puutteet huomataan ja niistä voidaan sopia etukäteen. Tiedotustyön tasoja Igor Ansoffin jaottelun mukaan ovat operatiivinen, taktinen ja strateginen tiedottamisen osaamisen tasot (1975, s. 21). Oleellista olisi myös saada tietoja vastakkaisista näkemyksistä (Paterman 1989, s. 65, 106). Tiedon tarjoajat ovat harvoin puolueettomia tai asenteiltaan täysin neutraaleja. Toisaalta tiedottamisella ja kommunikaatiolla oli aina jokin tietty tarkoitus ja niiden avulla halutaan saada aikaan jotakin tai päästä johonkin tavoitteeseen. Tyypillinen ilmiö oli joukkoviestimien leviäminen toteavat Wiio (1994, s. 172) ja Petersson (1995, s. 134–138) 1990-luvun alussa. Tietoyhteiskunta -nimityksellä alkoi olla katetta, kun käytettävissä oli suuri määrä medioita eli viestintäkanavia. Muun muassa

lehdet, radio, televisio, mainostaulut, multimedia ja niiden valta kasvoi määrän mukana suuresti Petersson (1992, s. 209–210).

Viestintästrategia oli kunnissakin viestinnän ohjenuora. Se oli yritykselle, yhteisölle tai projektille laadittu pitkän aikavälin toimintasuunnitelma, joka antoi suuntaviivat käytännön viestinnälle. Viestintästrategiassa määriteltiin muun muassa yhteisön tavoitemielikuva, painopistealueet, resurssit, vastuut, kohderymät sekä mittarit, joiden avulla viestintä saadaan tukemaan yhteisön strategisia tavoitteita. Viestintästrategiassa määriteltiin yhteisön perusviestit ja siitä johdettiin viestintäsuunnitelma ohjeistamaan käytännön viestinnän ja tiedottamisen toimenpiteitä. (Juholin, 2001).

Lehtonen (1998) toteaa, että useimmiten toiminta ei aikanaan perustunut tutkimuksille, mutta sanoman ”perillemenoa” voitiin tutkia esimerkiksi lukijatutkimuksin. Tämän kategorian mukainen tiedotustoiminta oli tyypillistä viranomaisille, järjestöille ja muille julkisyhteisöille sekä joillekin yrityksille. Epäsymmetrinen viestintä oli public relations, PR-toimintaa, jossa sanoman lähettäjä luotaa eri tavoin vastaanottajan asenteita ja odotuksia, pyrkii tyydyttämään sanomillaan vastaanottajan informaation tarpeen ja muokkaamaan tämän asenteita tavoitteilleen myönteiseksi (Grunig & Hunt, 1984). Vaikka yleisön mielipiteitä kuunnelliin, viestintä oli kuitenkin epäsymmetristä, sillä organisaatio sääteli prosessia yksipuolisesti eikä antautunut varsinaiseen keskusteluun yleisön kanssa. Neljännessä kategoriassa kommunikaatio oli dialogia yleisön kanssa. Toiminnan motiivina oli yhteistyö osapuolten kesken. Silloin kun keskustelu organisaation ja sen ympäristön välillä oli symmetristä, kummankin osapuolen kommunikointiin sisältyy sama tavoite: pyrkimys dialogin kautta yhteisymmärrykseen ja molemminpuolinen halu ymmärtää toisen osapuolen näkökulmaa (Lehtonen, 1998 ; Åberg, 2005, s. 24).

Juholin ja Kuutti (2003) ja Åberg (2005) esittelivät tiedottajan tai tiedotuspäällikön pätevyysalueiden arviointia ja kehittämistä, joilla tähdättiin koko organisaation viestinnän tehostamiseen. Tiedottajan tuli hallita seuraavat viisi osa-alueetta. Yrityksen

tai yhteisön liiketoiminnan, markkinoiden ja toimintaympäristön tuntemus. Tämä edellytti hyvää perehdyttämistä ja jatkuvaa yhteistyötä johdon ja eri alueiden asiantuntijoiden kanssa. Viestinnän suunnittelu ja seuranta edellytti, että yhteisössä oli sovittu viestinnän periaatteista, tavoitteista ja toimintatavoista ja että viestinnän ammattilaiset pystyivät viemään strategian käytäntöön. Heillä oli oltava keinot viestinnän arviointiin ja seurantaan sekä muutosherkkyttä. Tiedottajan perustehtäviin kuului oman vastuu- tai erityisalueen seuraaminen sekä uutismaailmassa että muutoin mediassa. Samoin kirjoittaminen, toimittaminen, julkaisujen tuottaminen, verkkoviestintä ja muut viestintätaidot. Tällä tarkoitettiin ymmärrettävän viestin tuottamista ja välittämistä yhteistyö- ja kohderymille eri keinoja käyttäen. (Juholin & Kuutti, 2003, 102–103; Åberg, 2005).

Tietotyö oli työtä, jonka kolme peruselementtiä olivat vaadittava koulutus eli osaaminen, tietokoneen käyttö työvälineenä ja työn sisältönä luovuuden vaatimus. Se tarkoitti suunnittelua, erilaisten ongelmien ratkaisujen etsimistä ja uuden tuottamista. (Melin & Mamia, 2007, s. 135–136; Pyöriä, 2007, s. 67–68; Davenport & Prusak 1998, s. 109). Tietotyön yhtenä kiteytymänä voitiin pitää tiedotukseen ja verkkoviestintään liittyneitä työtehtäviä, kun yhteiskunnan tiedonvälitys oli muuttunut perinteisestä, sanomalehden kerran päivässä ilmestymisestä, reaaliaikaiseen tiedonvälitykseen ja siitä seuraavaan päivärytmiin, joka toimii 24 tuntia vuorokaudessa ja 7 päivää viikossa eli jatkuvasti, taukoamatta. Perinteinen kunnan tiedottaminen, tiedotteiden kirjoittaminen ja lähettäminen eteenpäin, oli muuttunut tiedotus- ja viestintätyöksi, johon olivat lyöneet leimansa niin tietokoneet työvälineinä kuin muuttuneet, välittömät yleisön tiedontarpeetkin. Tiedotustyön luonteen mukaan siinä pyrittiin aina täydellisyyteen, mutta siinäkin oli tyytyminen aikarajoitusten puitteissa vain kelvolliseen. (Melin & Mamia, 2007, Pyöriä, 2007).

3.1.3 Kuntien viestinnän työmuotoja

Kunnassa tiedotustoimi ulkoisena viestintänä kuului kunnan keskushallinnon hallintopalveluihin ja kunnanjohtajan toimialaan. Tiedotustointa käytännössä johti

tiedotuspäällikkö, jonka yksi päätehtävä olivat kunnan internet-sivujen eli verkkoviestintän tietosisällön kehittäminen ja koordinointi. Kunnan tavoitteena oli, että kuntaorganisaatio esiintyisi verkossa yhtenäisenä, tunnistettavana ja samassa järjestelmässä. Tällöin haku toimisi, metadatasanat, joilla asioita voi helpommin löytää ja nostaa esiin löydettäväksi, olisivat yhtenäiset ja näin saavutettaisiin suuren mittakaavan etuja. Sivuilla siirryttiin hierarkkisesta rakennepuusta roolipohjaiseen ajatteluun, jossa sivujen katsojaa ajateltiin asukkaana, koululaisena tai matkailijana. (Taavila, 2000).

KATKO:n, Kunnallishallinnon tietotekniikkaneuvottelukunnan jo vuonna 1982 ilmaisema keskeinen periaate oli, että kunnan tietojärjestelmät perustuvat hajautettuun tietojenkäsittelyyn eli se oli osa hallintokunnan varsinaista toimintaa. Tieto käsitellään, tallennetaan ja tulostetaan eri hallintokunnissa eli hajautetaan kunnan hallinto-organisaation yksiköihin (emt. s. 241). Tämä periaate liittyi siihen, että se tiedottaa, joka tietää ja tietäjät olivat hallintokunnissa käytännön työssä.

Viestijöiden, roolien ja vastuiden määrittelyä sekä sisäistä yhteistyötä ja vastuunjakoja ovat tutkineet Kortetjärvi-Nurmi ja muut (2002, s. 9) sekä Ikävalko 1996. Viestintä oli jatkuva prosessi, jossa uuden suunnittelu pohjautuu menneen toiminnan arviointiin (Ikävalko 1996). Tavoitteelliselle viestinnälle oli ominaista määritellyt tavoitteet, organisoidut puitteet, työntekijöiden osallistuminen ja heidän antamansa panos sekä teknisten viestimien käyttö. Viestintä muodosti rakenteen, joka koostui viestintäsuhteista — kuka viestii kenelle, sanomien sisällöistä — mitä viestit sisältävät, käytännön järjestelyistä — miten ja missä, sekä resursseista— millä voimavaroilla viestitään. (Kortetjärvi-Nurmi ja muut 2002, s. 9). Työn uusi ilmentymä oli myös se, että työtä alettiin yhä enemmän tehdä määräaikaisina projekteina (Ihalainen, 2010).

3.1.4 Verkkosivujen sisällön tuottajat hallintokunnissa

Kunnan hajautetusti, eri hallintokunnissa, tuotetut verkkosivut vaativat jatkuvaa päivitystyötä. Verkkosivujen ulkoiset käyttäjät saattoivat katsoa niitä ympäri vuorokauden ja joka viikonpäivä siis 24/7. Tästä esimerkkinä erään kunnan verkkosivustosta ja sen

ylläpitämisestä vuonna 2008. Sivuja saattoi olla yli 4000 seitsemässä eri rakennepuun pääosiossa ja viidellä eri kielellä. Tiedon syöttäjiksi ja päivittäjiksi oli nimettynä noin 158 työntekijää, joista aktiivisia oli noin puolet. Tiedon syöttäjät ja päivittäjät tekivät tätä työtä yleensä substanssityönsä ohessa ja harva heistä päivitti tietoa päätoimisesti. Suurin osa päivittäjistä teki päivitystä oman päätyönsä ohessa. Tiedotusvastaavia oli noin 70 henkilöä ja he vastasivat siitä, mitä tietoa hallintokunnan verkkosivuille syötettiin. Kaupungin tiedotuspäällikkö oli yksi julkaisujärjestelmän pääkäyttäjä ja toinen oli tekninen pääkäyttäjä atk-osastolla. (Saloranta, 2008, s. 8–9). Tiedotuspäällikön kehittämä Viestinnän kuukausikirje oli yksi keino pitää yhteyttä näiden verkkosivuja päivittävien työntekijöiden kanssa. Verkkosivuja eivät silloin luoneet koneet eivätkä robotit vaan tekniikan takana olivat elävät ihmiset, jotka tietoa sivuille syöttivät, ja jotka olivat tiedosta vastuussa. Verkkoviestinnässä yritettiin tietoisesti noudattaa hyviä periaatteita. Ei riittänyt, että sivu verkkoon yhden kerran luotiin, vaan sivulla olevaa tietoa oli jatkuvasti päivitettävä. Esimerkkisivustolla oli viikossa noin 35.000 kävijää. Esitetty tieto oli siis oltava oikein ja ajantasaista.

Kuntien digitalisaatiokartoituksessa 2021 todettiin, että digitalisoinnin hyödyt olivat usein suurempia, mitä suuremmista palvelun käyttäjämääristä oli kyse. Kuntakentän palveluita oli yleisimmin sähköistetty ja digitalisoitu keskushallinnon eri palveluissa. Pitkälle sähköistettyjä olivat muun muassa talouspalvelut ja henkilöstöhallinto. Toimialakohtaisesti yleisimmin sähköistetyt palvelut liittyivät sivistystoimessa oppilaitosten oppilastietojen hallintaan, kulttuuripuolella kirjastopalveluihin ja rakennuslupien käsittelyyn. Vähiten asiakkaille suunnattuja palveluita oli digitalisoitu erikoissairaanhoidon ja elinkeinopalveluiden puolella. Yleisimpien sähköistettyjen tai digitalisoitujen palveluiden kehitystrendit olivat kulkeneet linjassa edellisten vuosien 2013 ja 2018 kartoitusten kanssa. (Lyly, Kettunen, Salminen & Lappalainen, 2021).

3.2 Kuntien tietohuolto ja tiedontarpeet

Borg laati vuonna 2000 selvityksen kuntien tietohuollon tilasta ja tarpeista Suomessa. Erityinen tavoite oli selvittää kuntatutkimuksen ja erityisesti kuntien tietohuollon tilaa,

tietotarpeita, ongelmia ja niiden syitä. Tämän tutkimuksen arvoa lisäsivät käytännön läheiset suositukset, joita annettiin. Ideana oli saada näkemykset samoista asioista sekä tiedon tuottajilta että sen tilaajilta ja käyttäjiltä. Pilottikyselyn tuloksina saatiin kolme ryhmää, jotka toimivat kuntien tietolähteinä. Ne olivat akateemisen tutkimuksen tahot sekä tutkijat, jotka parhaiten mielenkiintoista ja käyttökelpoista tutkimustietoa tuottivat. Kunnilla oli tärkeitä tietolähteitä ylitse muiden: Suomen Kuntaliitto ja Tilastokeskus, maakuntien liitot, Kunnallisan Kehittämissäätiö sekä yliopistot ynnä muut. Kuntien tietohuollon tilasta 2000 löytyi seuraavia ongelmia; resurssien puute 77%, kunnasta puuttui tietohuollon perinne 53%, alan tutkimus Suomessa yleensä oli heikkoa 35%, tiedon jakaminen kunnissa keuhkoa 30%, tiedon perillemeno ei ollut varmistettu 27%, tietoa salattiin toisilta sektoreilta 12% ja jokin muu syy 5%.

Borg antoi tälle löydökselle nimen tietopuutoksen syndrooma. Tietopuutokseen liittyvät piirteet olivat työvoimapula, yhteiskunnan vaatima kasvava tutkimustiedon tarve päätösten pohjaksi, tutkimusperinteen ja –tiedon arvostuksen puute ja tutkimustiedon huono organisointi ja resurssointi ylipäätään. Tutkittujen kuntien tutkimusrekistereiden pidosta vuonna 2000 löytyi kaksi mallia. Yleisin toiminnan malli oli yhteinen yli hallintosektorirajojen ulottuva tutkimustietotiedosto tai -luettelo. Toinen malli oli se, että jokaisella hallintosektorilla oli omat rekisterinsä omista tutkimuksistaan ja selvityksistään, mutta niitä ei jaettu muiden kanssa. Borgin lopputulema rekisteriestä oli ”Tällä tiedon hallinnan ja tietohuollon perusalueella näyttää siis kunnissa olevan vielä tavattoman paljon kehittämisen varaa”. Tilanne kuntien sisällä riippui siitä, oliko virkamiehillä halukkuutta tiedon jakamiseen vai ei. Esimerkiksi kunnan hankerekisteriin olisi projektien ja kehittämisyritysten hankkeet pitänyt syöttää. Nykyään 2024 trendinä on tiedolla johtaminen.

3.2.1 Kuntien verkkoviestinnän kehittyminen

Taavila tutki (2000) kuntien verkkopalveluita niiden sisällön kautta. Hän jakoi ne informaatiopalveluihin, viestintäpalveluihin ja asiointipalveluihin. Asiointi muuttui informaation lähettämiseksi ja vastaanottamiseksi sähköisten järjestelmien välityksellä. Samalla

koko asiointitapahtuma muotoutui uusista lähtökohdista, koska se perustui pitkälti itsepalveluun (emt. s. 10). Tutkimuksessa verkkopalvelun laadun ulottuvuuksina esitettiin sisällöllinen laatu, toiminnallinen, tekninen ja jakelun laatu. Tiivistetysti ilmaistuna verkkopalvelujen tuli olla reaaliaikaisia, ajantasaisia, luotettavia, kattavia ja edullisia (emt. s. 60). Sähköisen asioinnin edut kuntalaisen kannalta olivat riippumattomuus aukioloajoista, paikkasidonnaisuus väheni, sähköisten lomakkeiden vaivattomuus, säästöä ajassa ja matkakuluissa ja vuorovaikutus helpottui. Kunnan kannalta sähköisen asioinnin etuja olivat erityisesti kustannussäästöt, rutiinien helpottuminen, palvelutuotannon ja jakelun tehostuminen sekä mahdollisuus uudentyypisten palveluiden kehittämiseen. Oleellista oli kuntarekistereiden ja -diaarien avautuminen katsottavaksi. Tärkeää oli myös asiakirjahallinnon parantaminen ja tiedon etsiminen olisi entistä helpompaa. Tähän liittyi tietojen keruun ja antamisen tehostamisen mahdollisuus sähköisessä muodossa asiankäsittelyn alusta sähköiseen arkistointiin asti. (Taavila 2000, s. 68–69).

Ruusula tutki (2001) Suomen kuntien WWW-sivustoja ja teki koko maan kattavan laadullisen vertailun Palveleeko verkko kuntalaista? Verkkosivustot olivat alussa 1994 olleet pelkkää tiedottamista kuntalain nojalla, yksisuuntaista informointia ja markkinointia. Ne muuttuivat pelkästä tiedotuksesta osaksi palvelua samalla, kun tekniikka kehittyi ja alettiin käyttää sähköpostia. Ruusulan tutkimus oli ensimmäinen Suomen kaikkia kuntia koskeva verkkosivustojen palvelevuuden ja osallistavuuden näkökulmasta. Palvelevuus tarkoitti tiedottavaa verkkopalvelua, kunnallista lakisääteistä tiedottamista, verkkoasiointia ja -palvelua sekä pääsyä kunnan rekistereihin ja valmisteluprosesseihin. Osallistavuuteen kuului asiakaspalaute, kuntalaispalaute, osallistuminen suunnitteluun ja verkkodemokratia (emt. s. 14). Ruusula totesi, että kunnat ovat selvästi panostaneet perinteisten palveluiden ja toimintojen siirtämiseen verkkoon, mutta verkkoasiointi vaati usein kalliita investointeja kuntien tietohallintoon ja siten rajoitti kehittämistä. Verkkopalveluille asetettiin vaatimuksia ja niiden piti käyttäjilleen olla selvästi hyödyllisiä. Tarkoitus oli, että käyttäjät haluaisivat tutustua, oppisivat käyttämään niitä ja ne todella otettaisiin käyttöön. (emt. s. 14, s. 39).

Tutkimuksen tilastojen perusteella, verkko ei palvellut kaikkia kuntalaisia. Aivan kuten kuntien sivujen tekijöissäkin, olivat tässäkin myötämieliset ja vastahankaiset asiakkaat.

3.2.2 Palveluinnovaatiot

Tiedon jakaminen ja kommunikointi oli yksi tärkeimmistä innovaation ja sen diffuusion osa-alueista. Tämä tarkoitti, että tietoa piti pystyä siirtämään organisaatiosta ulos, ja sitä piti pystyä sisäisesti käyttämään hyväksi tiedon johtamisessa (Pfeffer & Sutton, 2000, 246–248; Sydänmaanlakka, 2001, s. 172–175). Tiedon portaat Sydänmaanlakan mukaan älykkäässä organisaatiossa ovat tieto, ymmärrys, soveltaminen ja kehittäminen (2001, s. 206).

Chesbrough (2003, s. 51) toi avoimen innovaation mallin, joka täydentää ja laajentaa systeemistä innovaation näkökulmaa. Avoin innovaatio pohjautui lähtökohtaisesti monipuoliseen verkostoyhteistyöhön. Kun kehitettävä innovaatio oli luonteeltaan systeeminen, oli yhteistyö tarpeellista toimittajien ja asiakkaiden lisäksi myös täydentävien tuotteiden valmistajien sekä myös suorien kilpailijoiden kanssa. Nieminen, Valovirta ja Pelkonen (2011) tutkivat systeemisen innovaatiotoiminnan ja muutosten taustaa, dynamiikkaa sekä vaikutusmahdollisuuksia. Systeeminen muutos oli laaja-alaisten toimintamallien, rakenteiden ja näiden vuorovaikutuksen samanaikaista muutosta. Systeemisyyden tutkimussuuntaus pyrki käsitteellistämään yhteiskunnallisen ja taloudellisen muutoksen luonnetta kokonaisvaltaisten siirtymien hallintaan. Systeeminen verkkoviestintä oli kuntaorganisaatiossa sitä, että kaikki työ verkkosivujen ja verkkopäivityksen hyväksi oli kunnan hallinto-organisaatiossa ja eri hallintokunnissa tullut merkittäväksi ja tärkeäksi osaksi työn tekijöiden tavallista työtä, mitä sitten varsinaisesti tehnee (Anttiroiko, 2009, s. 279).

4 Tietohallintoon ja verkkopalveluihin

Tässä luvussa tutkittiin verkkoviestinnän alkuaikaa, noin 1990-lukua Suomessa, kun atk-sanastosta ei vielä löytynyt verkkoviestintään tarpeellista sanastoa. Oli otettava arkistotieteen ja atk:n, automaattinen tietojen käsittely, tieto ja käytänteet verkkosivuston työn tekemiseen mukaan (Tietohuollon sanasto, 1993). Verkkoviestinnän ja tietohallinnon yhteinen elinkaari esitetään luvussa 4.3.2.

4.1 Tietoa on vaikea hallita, miksi ja kenen

Tieto ei välttämättä jätä jälkiä. Se saattaa olla näkymätöntä, ja siksi se pitää dokumentoida joko asiakirjaan tai tiedostoon (Nonaka, 1994; Teittinen, 2008). Tärkeää oli tutkia työelämää, koska työväki poistuu työmarkkinoilta ja vie mennessään sen, mitä he ovat oppineet ja tietävät työstään. Se oli tietovarantojen tuhlaamista. Tärkeää oli myös tehdä näkyväksi sellaista tietoa, joka jää näkymättömiin ilman dokumentointia ja määrätietoista näkyväksi tekemistä. Näkymättömyys – to see or not to see – oli myös tiedon yksi ominaisuus ja ongelma, joka voidaan ylittää vain informaation dokumentoinnilla. Tiedolla oli myös arvoa ja lisäarvoa, joka jää piiloon varsinkin isoissa organisaatioissa, joden palveluita, joita pitäisi tuottaa tehokkaasti ja riittävästi (Laudon & Laudon, 1998). Aineetonta palvelua oli vaikeampi käsitellä ja johtaa kuin konkreettisia tuotteita, joita oli helpompi tuotteistaa ja tarjota asiakkaille. Elinikäinen oppiminen oli filosofinen kannanottoni siihen, mitä työelämässä voi itse osaamisensa hyväksi, oman halunsa mukaan tehdä. Mikä tahansa työ oli innostavaa, jos asennoituu siihen niin, että siitä voi oppia. Yksi tiedon määritelmä oli ”Informaatio on viestien virta, kun taas tieto on ankkuroitu toimijan uskomuksiin ja sitoutumiseen. Tieto liittyy toimintaan,” Nonaka & Takeuchi, (1995). Niiniluoto (1997, s. 14) määritteli tieto käsitteen klassisen määritelmän mukaan; hyvin perusteltu, tosi, uskomus. Shannonin kommunikaatio-teorian mukaan (Niiniluoto, 1997, s. 26–27) viestintä on vaikeaa, koska sanoilla on erilaiset sisältömerkitykset (Wiio 1970: 16–20) eri ihmisille. (Seeck, 2012, s. 365, 371).

4.1.1 Tieto – informaatio – ymmärrys – viisaus

Kuronen, (1997, s. 12, 9) nimesi ”Tietämisen portaat” data, informaatio, tieto, ymmärrys ja viisaus. Kahta ensimmäistä hän piti koneen syötteinä. Mutta seuraavia voi ymmärtää vain ihminen, jolla on ajattelukyky. Syvällisen pohdinnan jälkeen Kuronen määritteli virtuaalikirjaston tietokoneilla ja tietoliikenteellä toteutetuksi informaatiojärjestelmäksi, joka antaa samantapaisia informaatiopalveluja kuin perinteinen kirjasto.

DIKW, data, information, knowledge ja wisdom eli tietohierarkia ja sen datan arvonmuodostus oli kuvattu seuraavasti. Kolmiopyramidin tasot alhaalta ylös ovat data, information, knowledge ja wisdom. Vasemmassa reunassa nousee ylöspäin vaiheet; Tiedon kerääminen ja analysointi, kokonaisuuksien muodostaminen ja kolmantena kokonaisuuksien yhdistäminen. DIKW-pyramidikolmion oikeaa kylkeä nousee nuoli, joka kuvaa sitä, miten tiedon arvoketjun arvonmuodostus kasvaa koko ajan ylemmille tasoille noustessa. Yhdistämällä eri tietojoukkoja, luodaan uutta tietoa, joka voi johtaa uusiin tietopalveluihin tai tietotuotteisiin. (Euroopan Dataportaali 2020). Tiedon strategisen merkityksen kasvu organisaatioiden menestystekijäksi liittyi myös avoimen datan kehittymiseen (Kuntastrategia, 2021). Euroopan dataportaali (2020) kuvasi, että avoimen datan lisääntyessä sen hyödyntäminen avasi kasvavat liiketoimintamahdollisuudet. Toisaalta usein julkisen sektorin toimijat ovat tuon datan tuottajia. Yksityisen ja julkisen sektorin odotettiin saavan kustannussäästöjä 1,7 miljardia euroa avoimen datan uudelleenkäytön kautta euroalueella vuoteen 2020 mennessä.

Informaation käsite on tunnetusti ongelmallinen. Informaatiotutkija Buckland (1991, s. 3–4) jakaa käsitteen kolmeen osaan. Ensimmäinen oli informaatio prosessina (information-as-process), kun ihmisen tietämys muuttui, kun häntä informoitiin. Toiseksi informaatio tietona (information-as-knowledge), kun informaatioprosessissa välittyi tieto jostakin asiasta. Lisäksi informaatio esineenä tai objektina (information-as-thing): data, dokumentit yms. objektit, joiden katsottiin olevan luonteeltaan informatiivisia. (Buckland, 1991).

Ajatusta paperittomasta toimistosta esitettiin jo ennen vuosituhannen vaihtumista. Silloin arvioitiin, että kaikesta kirjatusta tiedosta 10 - 20 %:iin säilytetään data muodossa, kun taas loput 80 % oli talletettuna dokumentteihin (Bielawski & Boyle, 1997, s. 16, 36). Tämä tarkoittaa, että viidesosa tiedosta oli kontrolloitua ja sitä hallittiin tietokannoissa, kun taas jäljelle jäävä osuus oli jätetty lähes oman onnensa nojaan pöytä tietokoneiden työpöydille ja muihin sovelluksiin. Tämän vuoksi oli tarpeen hallita manuaalisten asiakirjojen lisäksi myös dokumenteissa olevia tietoja elektronisesti.

4.1.2 Arkisto eli Tietovaranto

Arkisto oli tietovaranto uudella nimellä. Arkistolla oli kolme perusmerkitystä; arkistihuone, organisaatioyksikkö tai laitos, joka säilyttää arkistoja ja yhteisön tehtävien hoitamisesta tai henkilön toiminnasta kertyneiden asiakirjojen tai asiakirjallisten tietojen kokonaisuus. (Lybeck ja muut, 2006, s. 257). Dokumentit olivat kirjattua viestien vaihtoa ja niillä oli tunnistettavissa oleva rakenne. Viestit voivat olla mille tahansa viestintävälineelle kirjattuja, esimerkiksi kirjoitusta, ääntä, kuvaa, liikkuvaa kuvaa, ym. Dokumentit ovat ymmärrettävissä näyttöpäätteelle tai paperille tulostettuna esitysmuotona. Kaikki dokumentit eivät ole asiakirjoja arkistolliselta tai lailliselta kannalta katsottuna. Asiakirjat ovat talletettua evidenssiä organisaation tai työntekijän toiminnoista, aktiviteeteista ja toimenpiteistä. Ollakseen todisteellinen asiakirjan pitää sisältää sisältö, asiayhteys ja rakennetiedot (Sutton, 1996, s. 6).

Tietotekniikan liiton ATK-sanakirja (1997, s. 192) määritteli termin *tietohuolto* tiedon saattaminen sen tarvitsijoille käyttökelpoisessa muodossa. Tekniikan sanastokeskuksen Tietohuollon sanasto (1993, s. 12) esitti ylätermiksi *tietohallinnon* (toiminnot, jotka ohjaavat ja tukevat yhteisön tietohuoltoa) ja sen alatermiksi *tietohuollon*. Tällöin tietohuolto oli organisoitu toiminta, jolla yhteisö huolehti tarvitsemansa tiedon tuotannosta, hankinnasta, tallennuksesta ja käyttöön saattamisesta. On syytä muistaa, että vuonna 1994 verkkosivut tulivat Suomessa kuntien käyttöön. Kunnan tietohuolto jakaantui (Tietohuollon sanasto, 1993) neljään osioon seuraavasti; tietopalvelu, kirjastotoimi, arkistotoimi ja asiakirjahallinto. Tähän ei kuulunut atk. Kuvaus koskee ajankohtaa, jolloin

verkkosivusto oli täysin uutta ja sille ei ollut vielä edes sanastoa olemassa. Tilanteessa oli pakko käyttää niitä ajattelun työkaluja, jotka olivat saatavilla ja jo olemassa. Näin tulee kuvattua se apu, jota oli haettava arkistotiedon ja –tieteen lähteistä, jotta työssä vaadittuja tehtäviä oli mahdollista suorittaa asianmukaisesti kuntatoiminnassa. Edellisen ajattelun haittana oli se, että se ei ottanut huomioon tietämystä, jota ei esitetä kirjallisessa muodossa, jota suurin osa verkkotiedosta oli.

Organisaatiomuistilla ja arkistotoimella oli paljon yhteistä (Bannon & Kuutti, 1996; Stein, 1995). Kluge, Stein ja Licht (2001, s. 66–67, 155) käyttivät termiä *perishability*. Se voidaan suomentaa kuolevaisuudeksi tai *katoavaisuudeksi*. Arkistossakin täytyy tehdä seulontaa, joka tarkoittaa vähemmän tärkeän materiaalin poistamista niin, että tärkeimmiksi määritellyt asiakirjat jäävät jäljelle. Mielestäni *perishability* kuvaa samaa asiaa; oleellinen jää jäljelle. Arkistoasioissa Suomessa on Kansallisarkisto, entinen Valtionarkisto, joka määrittää kuntien arkistohoidosta. Sitä kautta tulevat säädökset ja määräykset, joita määrätyle tasolle asti kunnan oli noudatettava. Esimerkiksi arkistokaava oli (2022) sellainen. Diarioinnissa antaa muun muassa Suomen kuntaliitto omia suosituksiaan kunnille, joten niitä on hyvä noudattaa. Toisaalta samoilla ohjeilla pitäisi pärjätä suuren ja pienen kunnan. Arkistonhoitajan ammattitaito ja kyky käyttää hallussaan olevaa valtaa tarvitaan edelleen. Kirjaamo on ovi arkistoon. Tästä päästään YSO sanaston havaintoon, jossa ei edelleenkään ole sanastoa verkkopalvelulle. Siellä siirrytään termin *julkinen palvelu* alle. Nykyään ymmärretään vain tietotekninen käsitepolku omanaan, mutta ei verkkopalvelulle tietotyönä omana käsitepolkunaan.

4.2 Dokumenttien hallinta tietovarantona

Dokumenttienhallinta, DH, oli määritelty prosessiksi, jossa huolehditaan organisaation toimenpiteistä, päätöksentekosiakirjoista ja tärkeistä siirrettävistä tiedoista, dokumenttien muodossa esitetyistä asiakirjoista (Sutton, 1996, s. 7–11). Organisaation dokumenttienhallinta oli poikkileikkauksellinen toiminto, joka kattoi ja oli yhteen kietoutunut jollakin lailla kaikkiin muihin organisaation aktiviteetteihin (Dollar, 1992; Lybeck ja muut, 2006, 2022; Buckland, 1991,1997; Valtonen, 2000; Seeck, 2012). Dokumenttien hallinta

liittyi kunnan verkkosivujen tekemiseen ja päivittämiseen erittäin tiiviisti, koska se liitti yhteen työntekijät, tietoteknologian ja erilaiset dokumentit, jota tulivat näkyviksi kuntien verkkosivustoina ja -palveluina niiden käyttäjille. Dokumenttienhallinnan pääelementit olivat siis ihmiset, teknologia ja dokumentit, joissa oleellinen tieto oli. Perinteinen dokumenttienhallinta, joka oli arkiston ja asiakirjojen hallintaa, sisälsi suunnittelun, organisoinnin, koordinoinnin, johtamisen, valvomisen ja ohjaamisen, jotka koskivat kaiken tyyppisiä organisaation tai yrityksen asiakirjoja alkaen niiden luomisesta niiden hävittämiseen asti (Couture & Rousseau, 1987, s. 301; Dollar, 1992, s. 48–67).

Jokaisen organisaation toiminnan pitää olla lisäarvoa tuottavaa toimintaa. Tähän sisältyy ikaikainen arkistoperiaate, joka sopii tietojärjestelmiinkin; oikean tiedon pitää olla saatavilla oikealle ihmiselle oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa (Bielawski & Boyle, 1997, s. 3; Taylor, 1986, s. 16–17). Tämä arkistoperiaate selkeyttää ja määrittelee ne roolit, vastuut, tehtävät ja muun menettelyn, joka dokumentteihin ja niiden elinkaareen liittyy. Tarkoituksena oli käyttää yleisiä ja hyväksytyjä sääntöjä. Näin organisaation dokumenttien hallinnasta voi tulla hyväksyttyä, ennustettavaa ja luotettavaa jokapäiväiseen työhön liittyvää toimintaa. Suttonin mukaan (1996, s. 10, 56) dokumenttien hallinnalla oli kolme perustehtävää. Ensimmäinen oli kiinnittää taloudelliset, tarpeelliset ja tehokkaat dokumenttien käyttötavat organisaatioon ja sen työntekijöihin. Toinen oli dokumenteissa olevan tiedon maksimaalinen hyväksikäyttö ja kolmas oli minimoida ne kustannukset, jotka aiheutuvat tiedon keruusta, prosessoinnista, käytöstä ja dokumenttien hävittämisestä. Dokumentit edustavat työntekijän ja työtehtävän välistä suhdetta. Dokumentit näyttelevät keskeistä roolia työn tehokkuuden osoittamisessa.

Dokumentin merkitys oli laajentunut digitaalisena aikakautena valtavasti. Dollarin mukaan vuonna 1992 (s. 57) oli jo ollut olemassa dokumentteja, joilla ei lainkaan ole paperimuotoon verrattavaa ilmiänsä kuten multimediajärjestelmät ja GIS, geographical information systems. Niillä ei ole fyysistä ilmiänsä tietojärjestelmän ulkopuolella vaan ne ovat kuin virtuaalisia dokumentteja. Niitä ei voida tulostaa paperille, mutta näyttöpäätteellä niitä voidaan katsoa. Paperi ei enää toimi dokumentin ainoana esitysmuotona niin kuin

ennen. Dokumentti, joka sisältää erilaisia tiedostoja erilaisissa formaateissa painottaa dokumenttia sen säiliö ominaisuudessa (Bielawski & Boyle, 1997, s. 37) tai kuten perinteinen arkistokansio sisälsi eri muodossa olevia tietolähteitä kuten tekstiä ja valokuvia. Vuosituhannen vaihteessa Hameri (1997) ja Hameri, Nihtilä ja Rehn (1999, s. 1328–1329) olivat osoittaneet tapaustutkimuksessaan CERN:issä, dokumenttien vaihdon ensisijaisen formaatin eli digitaalisen tiedostomuodon. Organisaation sisällä, 26 % dokumenteista kulki paperimuodossa ja 73 % tietoverkkojen kautta. Sitä vastoin dokumenttien vaihto organisaation ulkopuolelle toimittajien ja kolmansien osapuolten kesken tapahtui 75 % paperilla ja vain 18 % tietojärjestelmissä dokumenttimuodossa. Paperimuodossa tietoja välitettiin yleisimmin organisaation ja kolmansien tahojen kesken. Organisaation sisällä tiedon vaihtaminen tapahtui tietoverkoissa.

Kun paperi oli viestintävälineenä muuttunut digitaaliseksi mediaksi, ei tämä ole muuttanut dokumenttien hallinnan peruseriaatteita mihinkään. Tätä ei ole yleisesti huomioitu, koska automaattinen tietojenkäsittely (atk) ja arkistotoimen vallitseva käsitys, paradigma, eivät juuri ottaneet toisiaan huomioon, vaikka niiden molempien yhteinen kiinnostuksen kohde olikin tieto. Esimerkiksi puhuttiin paljon paperittomasta toimistosta. Todellisuudessa kävi juuri päinvastoin, paperin kulutus automaattisessa tietojenkäsittelyssä ja toimistoissa lisääntyi jatkuvasti (Koulopoulos & Frappaolo, 1995). Nykyajan digitalisaation huumassa valtion digitalisaation hankkein, valtavirta yrittää poistaa täysin paperin, mutta saattaa olla, että vaikutus on täysin arvaamaton, kun esimerkiksi sähkö ei toimi.

Aikaisemmin arkistonhoitaja tai asiakirjahallinnosta vastaava henkilö teki oman osuutensa dokumenttien hallinnasta silloin, kun paperipinkat tuotiin tehtävänsä täyttäneenä, täysin palvelleina, hänen pöydälleen asiakirjan elinkaaren loppupäässä. Silloin oli asianmukaista toimia niin. Nykyään dokumenttien tallettaminen ja organisointi pitää suunnitella jo ennen tietojärjestelmien käyttöön ottamista (Dollar, 1992; Lybeck ja muut, 2006), jos halutaan olla työssä tehokkaita. Dokumenttien hallinnan pitäisi muuttua proaktiiviseksi, ennakoivaksi ja ennustettavaksi toiminnaksi. Ei niin, että jälkikäteen reagoitaisiin eteen tuleviin asioihin ja ongelmiin. Tämä pitäisi tehdä tietoisesti, jotta voitaisiin välttää

äärimmäisen kalliita ja joskus hankalia tietojärjestelmien konfigurointeja, joita pitää tehdä jälkikäteen ja ne saattavat olla myös mahdottomia tehdä (Saloranta, 2000).

4.2.1 Kriittiset versus muut dokumentit

Alkuperäperiaate, *proveniensi*, on arkistointiperiaate, jonka mukaan asiakirjat kuuluvat sen yhteisön (tai henkilön) arkistoon, jonka haltuun ne ovat asian käsittelyn yhteydessä päätyneet (Sanasto, 1993, s. 75). *Proveniensi* tarkoittaa, että dokumentin asiayhteys on tiedettävä, ja tieto siitä on liitettävä dokumenttiin liittyvään metadataan dokumentin myöhempää hakua varten. Ainutkertaisen projektin alussa on sovittava, kenen arkistoon projektin loputtua dokumentit ja asiakirjat kuuluvat ja kuka niistä vastaa. (Lybeck ja muut, 2006).

Oli tehtävä ero kriittisten ja muiden työtä tukevien dokumenttien välillä, koska oli tärkeää ymmärtää, että kaikki dokumentit eivät ole yhtä tärkeitä eivätkä tarvitse yhtä tarkkaa hallinnointia (Bielawski & Boyle, 1997, s. 38). Esimerkiksi rakennusprojektissa tai ydinvoimalaitoksessa rakennuksen käyttöaika voi kestää 50–100 vuotta ja silloin on tärkeää pitää myös asiakirjat tallessa. Organisaation dokumentit voidaan luokitella kolmeen tyyppiin niiden tärkeyden ja relevanssin mukaan. Luokittelu oli kriittiset dokumentit, työn aikaiset dokumentit eli työdokumentit ja henkilökohtaiset dokumentit.

Kriittiset dokumentit ovat kaikkein tärkeimmät asiakirjat, joita käytetään organisaation toiminnassa. Näillä dokumenteilla arvioidaan olevan jatkuvaa arvoa ja ne sisältävät ainakin kaikki sellaiset dokumentit, jotka ovat juridisia ja arviointivaatimuksia varten. Kriittiset dokumentit sisältävät myös organisaation ulkopuolelta tulleita dokumentteja, kun ne ovat saavuttaneet sellaisen kehityksen ja laadun tason, jotka oikeuttavat ne tulemaan osaksi organisaation arkistoa. Pääsy näihin dokumentteihin riippuu tietoturva vaatimusten tasosta, jota organisaatiossa noudatetaan. Kriittiset dokumentit pitää identifioida ja käsitellä määrätyn menettelyin ja kirjata sekä käsitellä asiakirjahallinnon menettelyiden mukaisesti. Ne myös talletetaan organisaation tietovarastoon. Se voi sijaita fyysisesti erikseen, mutta niillä oli yhteinen dokumenttien kirjaaminen ja kontrollimenettely.

Työdokumenttien kirjaaminen kriittisiksi dokumenteiksi voi tapahtua sen jälkeen, kun ne ovat saavuttaneet hyväksyttävän kehitysvaiheen ja tavoitellun laatutason. Tietojärjestelmän käyttäjä tai työryhmä tavallisesti hallinnoi työdokumentteja. Henkilökohtaiset dokumentit ovat työntekijän työhön kuuluvia, ja ne ovat vain hänen vastuullaan. Henkilökohtaiset dokumentit sisältävät työntekijän yksityiset asiakirjat kuten työhakemukset ja ansioluettelot.

Edellä esitetyssä dokumenttien luokituksessa eri tyyppeihin niiden tärkeyden ja relevanssin mukaan (IESC, 1995) oletetaan, että työdokumenteista voi tulla kriittisiä dokumentteja jossakin, myöhemmässä vaiheessa. Ensisijaisesti työdokumentti saattaa alussa olla yhden työntekijän tekemä dokumentin raakaversio, mutta myöhemmin siirtyä työryhmän haltuun, sen jälkeen, kun sitä oli kierrätetty palautetta ja katsauksia varten. Täytyy muistaa, että niin kauan kuin sitä ei ole kirjattu kriittiseksi dokumentiksi se oli merkitykseltään ja asemaltaan työdokumentti. Se, miten tarkkaa kontrollia organisaation työdokumenteista pidetään, pitää sopia selvästi yhdessä työtehtävän alussa.

4.2.2 Dokumentin elinkaaren jatkumon vaiheet

Yleinen elinkaaren käsitelmä korosti kohdetta, jolla oli tarkka alku ja loppu ja kehitysvaiheet siinä välissä. Tämä tarkoitti prosessia, jossa pyrittiin tavoiteltuun tulokseen ja tämä prosessi oli mahdollinen vain käymällä vaiheet läpi. Asiakirjan elinkaarikäsite alkoi yleistyä Suomessa vasta 1980-luvun lopulla. Elinkaarimalli sisälsi ajankohtaisia ja mitä tärkeimpiä toimintoja erilaisten vaiheiden aikana. Tämä mahdollisti myös vaiheisiin liittyvien osatehtävien prosessien tarkastelun ja koko prosessin kehittymisen. Elinkaarimalia ei pidä ajatella vain osiinsa rajautuneina vaiheina vaan erityisesti jatkumona, jossa vaiheet joskus myös limittyvät päällekkäin (Valtonen, 2005, s. 41–43, 91). Muiden muassa Dollar (1992, s. 58) ja Couture ja Rousseau (1987, s. 37) olivat esittäneet dokumenttien elinkaaren sisältävän neljä vaihetta. Ne olivat luominen, arvonmääritys, kontrolli ja käyttö sekä hävittäminen. Jotkut dokumentit hävitettiin ja vain 5 – 10 % kaikista dokumenteista jäi jäljelle. Näillä dokumenteilla oli maksimaalinen, toissijainen arvo ja ne kuuluvat historiallisiin arkistoihin. Ne tarvitsivat erityistä huomiota ja ne piti tallettaa ja

käyttää tutkimustarkoituksiin. Kun otettiin huomioon dokumenttien elinkaari tietojärjestelmien suunnittelussa, osoittautuivat dokumenttien toiminnalliset vaatimukset tärkeiksi. Dokumentin elinkaarimalli tunnusti vaatimukset olemassa olevien järjestelmien jatkuvan tarkastelun tarpeesta (Koulopoulos & Frappaolo, 1995, s. 33, 57). Se otti huomioon ajan yhtenä dokumentin ulottuvuutena. Dokumentin elinkaari oli jopa pitempi kuin organisaation elinkaari, koska jos organisaatio kuoli, jäivät dokumentit silti jatkaamaan olemassaoloaan, jotkut dokumentit jopa ”pysyvään säilytykseen” erityisissä tallutuspaikoissaan keskusarkistoissa.

Tässä tutkimuksessa oli termi *dokumenttien hallinta* nähty kuin sateenvarjona, joka kattaa sekä perinteisen, manuaalisen asiakirjahallinnon ja elektronisen tietokoneilla tapahtuvan dokumenttien hallinnan, joka kunnan tiedotustoimen verkkoviestintään liittyy. Tässä yhteydessä oli pidetty parempana käyttää termiä dokumenttien hallinta, joka sisältää perinteisen, manuaalisten asiakirjojen hallinnan ja elektronisten dokumenttien hallinnan, koska organisaatio oli nähty kokonaisuutena, yhtenäisenä toimivana orgaanina, jossa tiedot oli nähty keskeisenä, aineettomana resurssina.

4.3 Tiedon hallinta organisaatiossa

Arkistolaki 1994 määräsi tehtäväksi AMS:n eli ArkistonMuodostusSuunnitelman (831/1994). Tutkija itse oli valmistamassa arkistonmuodostussuunnitelman, entiseltä nimeltään arkistosäännön, yhdessä kunnassa, kolmessa laajassa hallintokunnassa 1990-luvulla. Tämä ei siis voi olla kunnissa täysin uutta. Uutta oli nimi Tiedonhallintamalli. Asiakirjahallintoa kunnassa johtava henkilö toimii arkistolain (831/1994) velvoittamana. Hän ohjaa arkistonmuodostussuunnitelman eli AMS:n laatimista ja valvoo sen ylläpitoa kunnan kokonaisuuden osalta sekä osa-arkistonmuodostajissa. AMS oli arkistolain mukaisesti pidettävä ajan tasalla organisaation, tehtävien, asiakirjatuotannon sekä asiakirjatietojen säilyttämistä ja käsittelyä koskevien ohjeiden muuttuessa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä oli otettava huomioon, mitä niistä oli erikseen säädetty tai määrätty. Arkistonmuodostajan oli arkistolain mukaisesti suunniteltava asiakirjatietojen käsittely kokonaisuudessaan. Käsittelytiedot koottiin arkistonmuodostussuunnitelmaan.

Arkistolain edellyttämä asiakirjojen ja niiden säilytysaikojen ja -tapojen merkitseminen käytännössä AMS:aan oli järkevää sisällyttää myös asiakirjatietojen metatietoja, koska nämä ovat välttämättömiä asiakirjatiedon hallitsemiseksi. (AMS, 1994, SÄHKE, 2000, JHS, 2014). Seuraava Kansallisarkiston määräys sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelystä, hallinnasta ja säilyttämisestä (SÄHKE2) oli koonti sähköistä asiakirjahallintaa ja arkistointia koskevista metatiedoista ja vaatimuksista sekä ohjeistus niiden sovittamiseksi yhteen. Vuonna 2009 voimaan tullut SÄHKE2 on kumottu Kansallisarkiston määräyksenä 31.12.2022 eikä sitä enää ylläpidetä.

Ihalainen oli vuonna 2010 väitöskirjassaan tutkinut tietohallintoa osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta, erityisesti valtion näkökulmasta. Tietohallinnon merkitys perusteltiin sen kaikenkattavuudella ja kuvaamalla sitä eri rooleissa, kuten muutoksen mahdollistajana, sähköisen hallinnon perustana ja sähköisten palveluiden toteuttajana. Tämä tuo aiheen lähelle tutkijan kokemusmaailmaa. Pää tavoitteena oli selvittää tietohallinnon strategista merkitystä julkishallinnon organisaatiossa. Lähestymistapa oli tutkia ilmiötä sisältäpäin organisaatiossa. Ihalaisella oli kolme tutkimusteemaa; tietohallinto, sähköinen hallinto ja muutoksen hallinta. Jokainen näistä käsiteltiin omassa luvussaan perusteellisesti. Tulokset oli tiivistetty kuvioon (emt. 252), jossa oli kolme toisiaan leikkaavaa ympyrää. Kahdessa kohdassa kaksi ympyrää muodostaa yhteisen alan. Tietohallinnalla ja muutoksen hallinnalla oli yhteys, jossa tietohallinnon osaamisella luodaan muutoksen mahdollistamista. Tietohallinnon ja sähköisen hallinnon yhteys, jossa sähköinen hallinto oli tapa tehdä hallintoa laadullisilla prosesseilla itsepalvelukeskeisesti. Tutkimustuloksissa organisaation ja tietohallinnon välistä vuorovaikutusta pidettiin erittäin tärkeänä ja tietohallinnon rooli informaatioteknologian ja organisaatiotoiminnan yhdistävänä tekijänä sekä suunnannäyttäjänä sähköisiin palveluihin. (Ihalainen 2010).

Tiedonhallintalaki (906/2019) eli laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä siihen liittyvät lait tulivat voimaan 1.1.2020. Lain tarkoituksena oli yhdenmukaistaa ja kehittää viranomaisen tiedonhallintaa, sekä edistää digiturvallisuutta ja tiedon jakamista ja

hyödyntämistä. Tiedonhallintalaki korvasi vuonna 2011 voimaan tulleen lain. Tiedonhallintalaki sisältää koko julkista hallintoa koskevia säännöksiä tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteen toimivuudesta ja sen toimivuudesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Lailla oli kuntaorganisaatioiden tiedonhallintaan ja siihen liittyvään toimintaan ja toiminnan organisointiin laaja vaikutus. Tiedonhallintalain mukaisia viranomaisia, eli tiedonhallintayksiköitä, oli kuntakentällä noin 418 kpl.

Muutokset eivät koskeneet vain kunnan ICT-osastoa ja sen toimintaa, vaan tiedonhallinta oli laaja, koko organisaatioita koskeva asia. Monenlaista tietoa kerätään, säilötään ja jaetaan monin eri tavoin. Tiedonhallintalain 5 § mukaan tiedonhallintayksikössä, joka oli esimerkiksi kunta tai kuntayhtymä, oli ylläpidettävä organisaation toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevä ja kuvaava tiedonhallintamalli. Velvoite tiedonhallintamallin laatimisesta oli kunnille ja kuntayhtymille uusi. Tiedonhallintamallin (2020, s. 29) tuottaminen täyttää tai korvaa muualla lainsäädännössä olevat kuvausvelvollisuudet. Erityisesti oli huomioitava, että tiedonhallintamalliin sisältyy arkistolain 8 §:n 2 momentissa säädetyn arkistonmuodostussuunnitelman tietosisältö (emt. s. 14). Tiedonhallintalain 5 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintamallin oli sisällettävä vähintään tiedot, tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta, tai tuhoamisesta (emt. s. 17). Tarkasteltavat osa-alueet, elementit ja muun muassa toimintamallin tasot, prosessit, tietojärjestelmät, tietovarannot, tietoaineistot, tietoturvaluustoimenpiteet ovat monitasoisia. Kuntaorganisaatiot lähestyvät tiedonhallintalain velvoitteita ja tiedonhallintamallin luontia erilaisista näkökulmista, taustalla vaikuttavat kunnan omat vahvuudet ja hyödynnettävissä oleva dokumentaatio.

4.3.1 Sähköiseen hallintoon ja tietovarannoksi

Elektroniset dokumentit luonnehditaan kuudella ominaisuudella, jotka ovat yhteen aiheeseen liittyvää kerättyä tietoa, ihmisen ymmärrettäväksi tarkoitettua ja rakenteistettua XML tiedostoa, esimerkiksi tiedosto päätteellä .docx. Dokumentti oli tehty tiedon

jakamista varten, dokumentti oli kokonaisuus tai säiliö, jota käsiteltiin ja talletettiin yhtenä yksikkönä ja sisältönä saattoi olla monenlaista dataa. Oleellista oli myös, että käytettiin erilaisia medioita tiedon jakamiseen ja siirtämiseen. (Koulopoulos & Frappaolo, 1995, s. 28; Sprague, 1995, s. 31–32; Bielawski & Boyle, 1997, s. 37; Salminen, Airi, 1999).

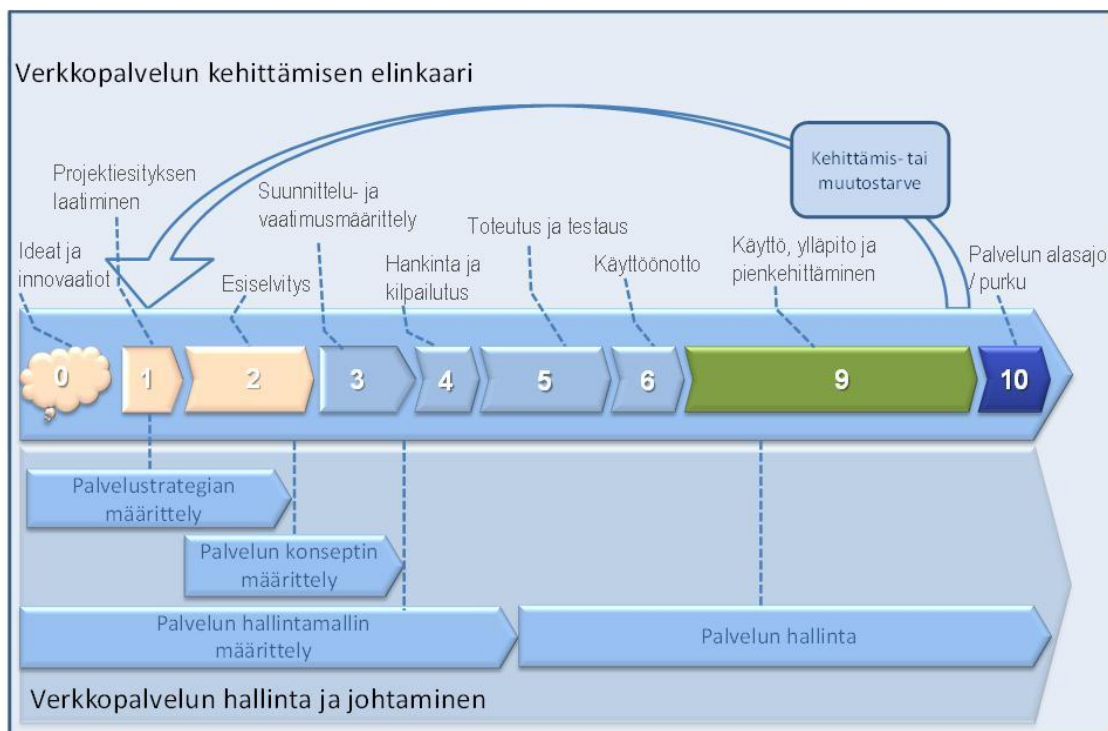
IATE (Interactive Terminology for Europe) on EU:n termitietokanta. Sitä on käytetty EU:n toimielimissä ja virastoissa kesästä 2004 lähtien EU:hun liittyvän terminologian keräämiseen, levittämiseen ja hallinnointiin. Hanke käynnistettiin vuonna 1999, ja sen tavoitteena on tarjota verkkopohjainen infrastruktuuri kaikille EU:n terminologieresursseille ja parantaa tietojen saatavuutta ja standardointia. Määritelmän mukaan tietovaranto on looginen tietojen kokonaisuus, jota jokin taho hallinnoi. Tietovaranto voi olla fyysisesti keskitetty tai hajautettu. Julkishallinnon tietovarantoja ovat esimerkiksi väestörekisteri, kiinteistörekisteri, säädöstietokokoelma, monet tilastot sekä kartta- ja paikkatietoaineistot. Tieteen termipankki antaa tietovarannon määritelmäksi, että se on toiminnan ja hallinnon tarpeista johdettu ja määritelty looginen tietoaaineistojen kokoelma. Tietovaranto voi koostua tai olla osa yhden tai useamman järjestelmän tuottamista tai tietokannan sisältämistä tiedoista. Usea järjestelmä voi käyttää saman tietovarannon tietoja, jotka voivat olla peräisin yhdestä tai useammasta lähteestä eli tietokannasta tai muista tietorakenteista. (TEPA-termipankki, 2023; IATE, 2004).

Viittaan Salmisen (2011, s. 24–26) esittämään Leen (2010) analyysiin sähköisen hallinnon kymmenen vuoden tieteellisten artikkeleiden metasynteesistä, jossa tuloksena oli tiivistetty kaksi perusnäkökulmaa, jotka ovat kansalaiset ja heidän palvelemisensa sekä operationaaliset ominaisuudet ja teknologia. Näin oli vuonna 2010 saatu sähköisen hallinnon vaiheet, joiden nimet kuvaavat kehitysvaihetta, jossa olennaiset näkökulmat ovat kansalaiset ja heidän verkkopalvelunsa internetissä. Teknologia oli perusedellytys näille toiminnoille ja operaatioille, mutta jää taustalle, lähes itsestäänselvydeksi. Sähköisen hallinnon suuria kehitysvaiheita olivat esillepano (Presenting), omaksuminen (Assimilating), uudistuminen (Reforming), muodonmuutos

(Morphing) ja varsinainen sähköinen hallinto eli e-Governance. (Lee, 2010, s. 228–229). Kunnan tietohuolto ja tietohallinto opas määrittelee, että tietohuoltojärjestelmän voimavaroja ovat ensinnä tietovaranto eli asiakirjat, tietokannat, tiedostot ym. sekä toiseksi tietojenkäsittelijät eli ihmiset ja laitteet eli tietokoneet ym. Valtionarkiston muistiossa 9.5.1988 oli huomautus, että ohje oli liian kapea-alainen. (Kunnan tietohuolto ja tietohallinto, 1988, s. 3)

4.3.2 Verkkopalvelut osana kokonaisarkkitehtuuria

Verkkopalvelun suunnittelu ja kehittäminen ohjeistettiin Julkisen Hallinnon Suositusten JHS 190, versiossa 1.0 seuraavasti. Verkkopalvelua suunniteltaessa ja kehitettäessä oli noudatettava organisaation tiedonhallinnan prosesseja sekä tiedon hallintamallia. Lisäksi oli huomioitava organisaation tiedonhallinnassa käyttämät järjestelmät, esimerkiksi asianhallintajärjestelmä, sekä tiedonhallinnan järjestelmien suhde verkkopalvelussa käytettäviin tietoihin. Tietojen yhteensopivuus ja hallinta ovat olennaisia vaatimuksia tietojen siirrolle yli organisaatorajojen. Organisaation tuli huomioida arkistolaitoksen vaatimukset dokumenttien ja materiaalien säilyttämiselle ja metatiedoille. Verkkopalvelun suunnitteluvaiheessa tuli selvittää mm. arkistointivelvoitteet. (JHS 190, 2014). Tässä oli side, joka yhdistää verkkopalvelua ja tietohallintoa. Mutta tässä näkyy se, että säädökset tulevat jälkikäteen.



Kuvio 1. Julkisten verkkopalveluiden suunnittelu ja kehittäminen (JHS 190, 2014).

JHS-suosituksia valmisteltiin vuosina 1992–2019 valtion ja kuntien yhteistyönä. Suositukset hyväksyi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) ja niiden valmistelua ohjasi JUHTA:n alainen JHS-jaosto (2016–2019, asiantuntijajaosto). JHS-järjestelmä lakkautettiin 2020 sen säädöserustan päättyessä tiedonhallintalain voimaantulon myötä. Vaikka JHS-järjestelmä on lakkautettu, voi niitä edelleen ohjeellisesti käyttää. Sivustolla julkaistaan ainoastaan suositusten doc-versiot. Suositusdokumenteja on kaikkiaan 400–500 kappaletta.

4.3.3 Arkistoitu verkkosivusto – verkkoarkistointi

Verkkoarkistoinnilla tarkoitetaan kaikenlaista tietoista ja tarkoituksellista verkkoaineiston säilyttämistä. Teoreettinen sanasto voi auttaa verkkosivuston historioitsijaa rajaamaan verkkosivuston analyttiseksi kohteeksi yleensä. Askel eteenpäin ja asia kyseenalaistetaan välittömästi, kun historiallisen tutkimuksen kohde on saatavilla vain arkistoituna verkkosivustona. (Brügger, 2009 s. 125). Arkistoitu verkkosivusto eroaa

merkittävästi live-webistä sekä muista tunnetuista arkistoiduista mediatyypeistä. Siksi oli tärkeää selvittää, miten verkkosivusto voidaan rajata tutkimuksen kohteeksi. Riippumatta siitä, miten arkistoitu verkkosivusto oli luotu ja riippumatta siitä, mistä arkistosta se löytyy, verkkosivuston historioitsija ei voi odottaa sen olevan identtinen kopio mittakaavassa 1:1 siitä, mitä todellisuudessa oli live-verkossa tiettyinä ajankohtana. Tämä johtuu siitä, että toisaalta arkistoitu verkkosivusto oli subjektiivinen rekonstruktio, ja toisaalta se oli aina puutteellinen. Näiden kahden ominaisuuden yhdistelmä vaikuttaa siihen, missä määrin arkistoitu verkkosivusto oli mahdollista rajata ajallisesti johdonmukaisella tavalla. (emt., 2009, s. 125). Eri arkistoissa olevien arkistoitujen verkkoasiakirjojen laadun testaamisesta ja täydellisyydestä oli käyty keskustelua. Tämän arkistoitujen verkkosivujen versioiden ainutlaatuisuuden vahvistaa testi, jossa tutkittiin saman internetsivuston ulkoasua, joka oli arkistoitu samana päivänä eri arkistoihin. Näin ollen arkistoitua verkkodokumenttia oli käsiteltävä uudelleenlaiseen, filologiaan perustuvilla uusilla tavoilla verrattuna muihin arkistoituihin mediatyyppeihin (Brügger, 2009, s. 123). Vanhoja verkkosivuja voi halutessaan saada näkyviin internetin arkistosta, Internet Archive, osoitteessa <https://archive.org/>. Sivun yläreunassa keskellä on tekstilaatikko WaybackMachine, johon voi hakuterminä laittaa esimerkiksi www.vaasa.fi eli Vaasan kaupungin nettisivut. Niitä on siellä vuodesta 1996 alkaen. Sivun vasen ylänurkka indikoi niin kauan, kuin sivua noudetaan, ja sen jälkeen on kalenterin merkittyä päivämäärää näpätettävä neliön sisällä, kellonajan kohdalla – niin saa silloisen sivun näkyviin.

Webin monenkirjavasta digitaalisesta tarjonnasta käsitellään tässä yhtä esimerkkiä. Facebookin historiaa alkaen vuodesta 2004 vuoden 2013 alkuun leimasi sekä jatkuvuus että muutos. Yleisesti ottaen koko ajanjakson aikana ilmeni kahdenlaista jatkuvuutta. Ensinnäkin Facebook yrityksenä tarjosi digitaalisen tilan, joka jäsentää käyttäjiensä vuorovaikutusta – mutta oli muilta osin tyhjä tila, jonka sisältöä muut tarjosivat tekstin, kuvien, äänen, ohjelmistojen ja sosiaalisten suhteiden muodossa verkostoina. Toiseksi, Facebook laajeni jatkuvasti, ja Facebookin universumin alueille lisättiin jatkuvasti lisää kaikkea ja uusia alueita ilmestyi, vaikka tuskin mitään koskaan katosi. (Brügger, 2015).

4.3.4 Digitalisaatio ja digipalvelut

Digitaalinen tarkoittaa perusmuodossaan nollia ja ykkösiä tietokoneen ohjelmana (Poutsaari & Holopainen, 1998, s. 19). Digitalisaation ja digitaalisen vallankumouksen ajatus pohjautuu Gordon E. Mooren (1965, s. 114) esittämään Mooren lakiin. Sen mukaan mikropiirien transistoreiden lukumäärä eli tietokoneiden tietojenkäsittelyn kapasiteetti kaksinkertaistuu joka toinen vuosi. Tämä selittää käynnissä olevaa nopeaa ja vaikeasti ennustettavaa muutosta teknologisessä kehityksessä ja sen vaikutuksissa (Sutton, 1996, xiii). Muistiorganisaatioiden digitaalinen pitkäaikaissäilytys alkoi vuonna 2008. PitkäAikaisSäilytysjärjestelmä, PAS sisältää muun muassa aineiston teknisen metadatan ja itse dokumentit. PAS tietojärjestelmäarkkitehtuurin luonnos sisältää Kansalliskirjaston, Kansallisarkiston, Suomen elokuva-arkiston ja Museoviraston. Huomioon oli otettu suunnitelmassa koko tiedon elinkaari tiedon synnystä ja keräämisestä varastointiin sekä levittämiseen ja myös hyödyntämiseen saakka (Nenonen, 2008, s. 40–41). Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimivat arkistot, kirjastot ja museot ovat siirtäneet PAS:siin pitkäaikaisesti tai pysyvästi säilytettäviä aineistoja. Aineistot on deponoitu eli ne säilyvät palvelussa organisaatioiden omina. Kansallisen Digitaalisen Kirjaston, KDK:n pitkäaikaissäilytys oli luotu kokonaisarkkitehtuuriin, jossa Finna-asiakasliittymän kautta voi tarkastella aineistoja. Standardisalkku määrittelee käytettävät, pitkäaikaissäilytyksessä vaadittavat standardit vaatimusten mukaan. Luovutettuja aineistoja voi käyttää siis Finnan kautta, mutta niitä voidaan myös palauttaa kirjastojen, museoiden ja arkistojen omiin järjestelmiin. Ensimmäiset organisaatiot ovat ottaneet pitkäaikaissäilytyspalvelun käyttöön vuoden 2014 kuluessa. (Kutilainen, 2013, s. 21–23).

Kuntien digitalisaatiokartoitus vuodelta 2021 kuvaa asiakirjahallintoa, että noin puolet vastaajista (n = 127) kertoi, että organisaatiolla oli käytössä Sähke2-määräysten mukainen asianhallintajärjestelmä. Se täyttää asiakirjojen pysyvän säilyttämisen vaatimukset, mutta 38 % ilmoitti, että organisaation asianhallintajärjestelmä ei täytä vaatimuksia. Sähköinen arkistotietojärjestelmä oli käytössä vastaajista 46 %:lla. Kunta-

liiton käsitys oli, että harva sähköinen arkistotietojärjestelmä täytti edellä mainitut kriteerit. Vastaajista 42 % ilmoitti, että sähköinen allekirjoitus oli otettu käyttöön. (Lyly ja muut, 2021). Kuntapalveluiden kartoituksen tulosten perusteella selkeitä kehittämisen paikkoja oli tunnistettavissa. Palveluiden kehittäminen yhdessä asiakkaiden kanssa olisi oleellista, koska yhteiskehittämisen puute näkyy monesta eri näkökulmasta. Palautteita ei kysytty, palautteita ei hyödynnetty palveluiden kehittämisessä eikä organisaation toimintamalleja kehitetty sellaisiksi, että asiakkaat otetaan mukaan osaksi kehittämistyötä (Jalonen, 2019). Vastaajista vain reilu neljännes (27 %) oli selvittänyt digitalisoitujen tai sähköistettyjen palveluiden asiakastytyvyyttä. Hieman yli puolet 53 % vastaajista ilmoitti, että he eivät ole selvittäneet digitalisoitujen palveluiden asiakastytyvyyttä lainkaan. Oli ilmeistä, että kuntien kokoluokka vaikuttaa. (Lyly ja muut, 2021).

Kilkki (2020) oli väitöskirjassaan tutkinut asiakirjatiedon hallintaa neljän eri arkistolain aikana. Tutkimus ajoittui vuosiin 1935-2015 ja se osoitti, että Suomi oli kulkenut arkistollisessa kehityksessä reaktiivisesta – asiakirjojen jälkikäteisestä siivouksesta – proaktiiviseksi eli asiakirjan elinkaaren alkuun ja jo sen suunnitteluun. Kansallisarkisto on ollut tärkein vaikuttaja Suomessa asiakirjahallinnon lainsäädännön tuottamisessa. Kilkin tutkimuksen tavoite oli ollut suomalaisen kansallisen tiedonjärjestelmän historiallisen kehityksen osoittaminen ja näkyväksi tekeminen. Uutta tietoa oli myös se, että läheinen suhde kansainväliseen arkistoteoreettiseen keskusteluun oli tehty näkyväksi ja Suomi on kulkenut kehittämisessä. Kilkki (2020, s. 314) oli tutkimuksessaan todennut, että asiakirjatiedon hallinta voidaan nähdä osana laajempaa julkisen hallinnon tietohallintoa ja tiedonhallintaa. Näin ei kuitenkaan ole tiedonhallintalaissa, jossa arkistointi oli määritelty osaksi julkisten tietovarantojen elinkaarta, jota siinä ei ymmärretä jatkumona (continuum), (Lybeck ja muut 2006, s. 21). Yhteiskunnallisessa viitekehyksessä tapahtuvat muutokset näyttäisivät johtavan siihen, että juridishallinnollinen julkisen hallinnon tietohallintosäätely oli sulauttamassa tai jopa korvaamassa täysin asiakirjatiedon hallinnan asiantuntijuuden yhteisellä, kansallisella tietoperustan toimintakentällä Suomessa. (Kilkki, 2020, s. 314)

Palomäki (2020) keskittyi tutkimusartikkelissaan haasteisiin ja ongelmiin, joita julkishallinto kohtaa digitalisaatiossa ja digitaalisessa muutoksessa. Samalla hahmoteltiin tapoja ratkaista nämä ongelmat. Digitalisaatio lisääntyy kaikilla yhteiskuntamme osa-alueilla tulevina vuosina ja vaikuttaa julkishallintoon monin tavoin. Suomessa julkisen hallinnon monitahoinen luonne, poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä johtuva jatkuvuuden puute, lainsäädännöllinen painotus sekä digitalisaation vauhti ja luonne, näyttävät olevan julkishallinnon suurimpia haasteita. Ne voivat olla pahoja ongelmia digitaalisen transformaation edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Onnistuminen edellyttää digitalisaation parempaa ymmärtämistä ilmiönä. Samoin se vaatii ketterän, pehmeän strategian ja selkeän digitalisaatiotavoitteen luomista, unohtamatta johtajuuden merkitystä. Julkishallinnon digitaalinen muutos ei voi kieltää tai jättää huomiotta julkisen hallinnon monimutkaisuutta. (Palomäki, 2020, s. 183).

Huvila (2017) oli tutkinut digitalisaation vaikutuksia nyky-yhteiskunnassa. Arkisto on yleinen metafora muistista ja pysyvyydestä. Se voi viitata kokoelmaan vanhoja tiedostoja ja verkkosivuja samanaikaisesti, mutta sillä oli erityinen, melko erilainen merkitys muodollisten arkistojen säilyttämisen yhteydessä. Oli mahdollista yhdistää muodolliset ja epäviralliset käsitykset arkistosta ja selittää, miten tämä erityinen kulttuurin luomisen tekniikka ja keräily, säilyttämisen ja tekemisen käytäntö voivat auttaa meitä selviämään niiden kanssa. On jotain merkillistä siinä pyrkimyksessä, että digitalisoidaan kaikki, mutta samalla säilytetään digitaaliset esineet nyky-yhteiskunnassa. (Huvila, 2017).

Euroopan historian professori Kolbe (2021) esitti skenaariotyössä, että suomalaista arkistokenttää ja arkistoammattilaisia tarvitaan edelleen vuoteen 2050 asti hoitamaan ammattitaidolla sekä analogisia että digitaalisia aineistoja. Arkistoja tarvitaan kunnissakin tulevaisuudessa, koska ne ovat julkishallinnon tuottamia aineistoja ja siten takaavat vastuullista ja oikeudellista hallinnon käytäntöä. Asiakirja-aineistojen ja dokumenttien säilyttämiseen tarvitaan niihin liittyvää kontekstuaalista ymmärrystä ja teknistä

monipuolisuuden osaamista, joten arkistojen osaaminen perustuu ja on perustuva datan ja dokumenttien käsittelyyn. Skenaariossa ehdotetaan erilaisia tapoja toteuttaa asiakirjahallinnon ja tiedonhallinnalle selkeät, yhteiset ohjausvastuut. Samoin nähdään tarpeelliseksi määrittellä yhteiset menettelyt, jotta arkistot pystyvät hoitamaan tiedon tallessa ja eheänä pysymisen tehtävät, yhdessä teknisten tahojen kanssa.

Valtiovarainministeriö teki vuonna 2017 ehdotuksen digituen järjestämisestä Suomessa. Sähköisen asioinnin tuki eli digituki oli sähköisen asioinnin, palvelun käytön ja laitteen käytön tukea, jonka tarkoituksena oli auttaa asiakasta itsenäiseen ja turvalliseen laitteen käyttöön ja sähköiseen asiointiin. Tällaista tukea tarjosi esimerkiksi Jyväskylän yliopiston (2002) Koppa niminen avoin oppimisympäristö. Digitukea tarjottiin asiakkaalle etätukena, esimerkiksi chat eli keskustelumahdollisuus, puhelin- tai videotuki, lähitukena tai asiointipisteissä, vertaistukena tai kotiin vietävänä tukena. Tuki oli koulutusta kuten online-koulutukset, kurssit, videot silloin, kun henkilö ei pysty tai osaa itse käyttää palvelua tai laitetta tai ei omista laitteita. Merkittävää on, että digitueksi katsotaan myös sähköiseen palveluun tai asiointiin ohjaaminen, koska asiakas ei ehkä tiedä digitaalisen palveluvaihtoehdon mahdollisuudesta. (emt, s. 4) Vuodesta 2022 lähtien maakuntien toiminta digituen alueellisena kehittäjänä ja koordinoijana tai mahdollisesti järjestäjänä, oli tarkoitus tulla pysyvää ja vakiintunutta toimintaa. (VM, 2017, s. 4, s. 45).

Vuonna 2022 Suomi oli laatimassa tulevaisuuteen tähtäävää kansallista digitaalista kompassia. Tavoitteena oli luoda digitalisaatiolle ja datataloudelle yhteinen kansallinen visio ja tavoitteet vuoteen 2030. EU:n digitaalinen kompassi oli jaettu neljään osa-alueeseen: osaaminen, turvalliset ja kestävät digitaaliset infrastruktuurit, yritysten digitaalinen muutos sekä julkisten palvelujen digitalisointi. Suomen digikompassissa laaditaan näille neljälle alueelle täydentävät kansalliset tavoitteet ja mittarit sekä luodaan yhtenäinen digivisio. Suomen tavoitteena oli luoda kansallinen strateginen digikompassi ensimmäisenä EU:ssa. (VM, 2022). Varoituksen ääninä tekoälyn harkitsemattomalle käytölle ovat Bergstrom ja West (2020) tuoneet esille asioita, joiden harkinta-aika olisi nyt.

4.4 Kuntien verkkosivustojen kehitysvaiheita

1989–1994 Esittely, yksisuuntaiset html sivut, Presenting

1994–2000 Uudistaminen, Reforming

2000–2008 Muuntaminen, Morphing

2008–2014 Laajeneminen, Assimilaatio

2014–2018 eHallinto ja saavutettavuus

2018–2022 Digipalvelut, tekoäly

Leen (2010, s. 228) esittämät, sähköisen hallinnon vaiheet, ohjeellisesti kiteyttivät tässä tutkimuksessa kirjallisuuden perusteella löydetyt verkkoviestinnän kehitysvaiheet. Esittelyvaiheessa WWW:n aihe oli tietysti uusi vuonna 1989. Esittelyvaihe kesti, kunnes hiiri ja selainnäyttö muuttivat tietokoneen käytön paljon helpommaksi. Sen jälkeen alkoi leviämisvaihe, assimilaatio. Verkkosivut saavuttivat maailmanlaajuista huomiota ja käyttöä. Muuntamisen vaiheessa tekniset keinot eivät enää rajoittaneet nettisivujen tekoa, ja uudistuminen oli täydessä käynnissä. Sulautumisvaiheessa käyttäjien osallistuminen ja sivujen muuntuminen palvelevammiksi yhä lisääntyi. eHallinto vaiheessa digipalvelut olivat jo kehittyneet asiakkaita palveleviksi niin, että niitä käytettiin eri palveluissa.

5 Tutkimuksen suorittaminen ja tulokset

Tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia Suomen kuntien verkkoviestinnän kehitysvaiheita. Keskeiset käsitteet olivat WWW, kunta, ja verkkopalvelut sekä tietohallinto ja asiakirjahallinta. Ensin otettiin käsittelyyn WWW:n, kunnat ja verkkopalvelut. Ne yhdistivät tiedotustyön tietotyöhön, joka vaatii luovuutta ja atk-taitoja ja jatkuvaa uuden oppimishalua. Empiirinen analyysi seurasi näiden vaiheiden kehitystä, lähes neljänkymmenen vuoden aikana ja kuvaa eri teemahistoriat lyhyesti vaiheittain.

Tutkimuskysymys kuului :

Minkälaisia vaiheita Suomen kuntien verkkosivustojen kehittämisessä verkkopalveluiksi 1989 – 2022 on ollut?

WWW sivujen lähtökohta oli tiedonhallinta, dokumenttien hallinta ja tallessa pitäminen ja tiedon jakaminen. Kuntien perustehtävä oli kuntapalveluiden tuottaminen ja se oli mahdollista tiedottamisen kautta. WWW sivut tulivat ensin kunnan keskushallinnon tiedotusyksikön työksi ja sen jälkeen siirtyivät kaikkiin kunnan hallintokuntiin verkkosivujen luomiseksi ja ylläpitämiseksi. Työvälineiksi viimeistään tässä vaiheessa tulivat tietokone ja hiiri, verkkoyhteydet ja niiden vaatima osaaminen. Kuntien palvelutehtävät siirtyivät verkkosivustoille, kun tietokoneiden tekniikka edistyi ja atk-osastot tarvittiin tähän kehitystehtävään mukaan. Kuntien välinen yhteistyö ja yhteiskehittäminen sekä tiedottamisessa että atk-osastojen kesken edesauttoivat verkkopalveluiden hyväksymistä työntekijöiden työn osaksi ja kuntalaiset olivat innostuneita niitä käyttämään. Hallinnollisten laalien ja valtion ohjeitten ja kehityshankkeiden myötä kuntapalvelut siirtyivät yhä enemmän sähköisiksi palveluiksi verkkoon. Nykyään puhutaan digihallinnosta, joka on lähes täysin internetissä verkkosivupalveluina.

5.1 Tutkimusprosessi

Tutkimusprosessissa tutkija oli lähtenyt liikkeelle empiirisistä havainnoista. Tässä toteutui todellinen, laadullinen tutkimus kertomuksena etsimisestä, joka julkaisutason aineistosta nousi lopuksi yhteiskunnan kehitysvaiheiden näennäisesti ilmiselvään tulokseen. Tässä toteutui vertaus siitä, että maan tasolla näkee rajoitetummin kuin noustessa esimerkiksi majakan huipulle tai helikopteriin, joista näkymä oli paljon laajemmalle. Mintzbergin ja Mälkiän havaintosuunnat ylös, alas, molemmille sivuille, eteen ja taakse sekä kokonaiskuva tulevat kerralla mahdollisiksi. Keskeiset tutkimusaineistot olivat julkaisut eli koko tutkimuskirjallisuus tässä tutkimuksessa. Empiirinen aineisto käsitti luvussa 2, 3 ja 4 niissä kussakin esiintyvät lähteet. Jako kuuteen tutkimusteemaan osoittautui käyttökelpoiseksi.

5.2 Kuntien verkkosivustojen kehitysvaiheet

Tuloksina Kuntien WWW verkkosivustojen kehittymisessä Suomessa oli nähtävissä seuraavat vaiheet teemakuvausten perusteella. Ensimmäinen vaihe kuntien WWW sivustojen alkuajasta 1989 lähtien kunnat toimivat yhdessä löytääkseen ratkaisuja uuden ilmiön mukanaan tuomiin ongelmiin. Vuodesta 1994 alkaen, kun hiiri tuli mahdolliseksi ja käyttöön merkkipohjaisen näytön sijasta, alkoi seuraava vaihe. Hallintolaki (434/2003) teki sähköpostiviesteistä paperin veroisia hallinto-organisaation dokumentteja, joten sekin lisäsi verkkokäyttöä ja asiointeja ilman paperia. Vuonna 2008 kaikki kunnat Suomessa saivat verkkosivustonsa valmiiksi. Kuntien yhteiskehittäminen ja toiminta yhdessä ajan kuluessa tuotti tuloksena sen, että kuntien kotisivujen käyttö oli lisääntynyt vuoden 2022 loppuun. Digitalisaation yhä edelleen laajentuessa, verkkosivujen käyttö sotealueiden palveluntarjonnassa laajenee edelleen, mutta uusilla teknisillä välineillä.

Viimeinen vaiheista kuvaa digitalisaatiota julkisen sektorin suurena tavoitteena. Tämä tutkimus oli historiatutkimus, joka pyrkii hahmottamaan kuntien verkkosivustojen päälinjat ja niihin liittyvän tietohallinnon suomalaisen verkkopalvelun kehittymisen vaiheissa. Kehitysvaiheet muodostavat päätuloksena kuusi kuvausta eri vaiheista. Kirjoja, julkaisuja

ja tieteellisiä artikkeleita käsittävän aineiston perusteella suomalaisen kuntaverkkopalvelun kehitys voidaan jakaa kuuteen ajanjaksoon, joista viimeisen otsikko oli Digihallinto. Kuten tämä otsikko osoittaa, tämä tutkimus koski myös viimeaikaisen digitalisaation lisääntymistä. Kuntapalvelut verkossa näyttävät saaneen vaikutteita myös useista eri tekijöistä, yhteiskunnan yleinen kehitys, lisääntynyt muutoksen nopeus ja tekoälyn käyttöönotto. Näiden tekijöiden vaikutus oli vaihdellut aikaan ja kyseiseen vaiheeseen liittyen yhteiskunnan julkisen sektorin hanketavoitteiden mukaan. Ulkomaisten vaikutteiden merkitys suomalaisessa kuntapalvelun kentässä näyttää olevan paljon suurempi kuin aiemmista tutkimuksista saattoi päätellä. Siitä ajasta, kun Suomen kuntien ensimmäiset verkkosivut julkaistiin Kauhajoella, ovat kunnat ottaneet digiajan mahdollisuuksia vaihtelevasti käyttöönsä.

Teoreettisesti kypsässä tutkimuksessa Anttiroikon mukaan (1997) empiiristen havaintojen tekeminen yhdistyy jonkinlaisiin teoreettisiin jännitteisiin, jotka auttavat nostamaan esiin tärkeitä tutkimuksellisia teemoja. Ne liittyvät yksittäisen tutkimustyön laajempaan yhteiskuntapoliittiseen keskustelun yhteyteen. Tarkastelusuuntien mukaan voidaan menneestä katsoa tulevaan ja valita haluttuja kehityssuuntia yhteiskunnassa.

5.3 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen tuloksina, kirjallisuuden pohjalta, löydettiin kuusi vaihetta kuntien verkkosivustojen kehityksessä. Ensimmäinen vaihe oli uuden asian esittely Suomessa ja yksisuuntaiset html-sivut. Toisessa vaiheessa sivustot alkoivat yleistyä kuntien näkyvyydessä ja niitä alettiin soveltaa omiin kuntiin yhä enemmän. Kolmannessa vaiheessa sivustojen yhteistyö ja kehittäminen lisääntyivät ja sivustoja muokattiin kuntien innostuksen mukaan. Verkkosivustojen tuottaminen ja laajeneminen jatkui. Viidennessä vaiheessa sähköinen hallinto eli eHallinto kuntien asiakirjahallinnossa laajeni myös ja verkkosivujen saavutettavuus nousi uutena asiana esille. Viimeinen eli kuudes vaihe sisälsti jo nimenäkin digipalvelut, joissa oleellista oli kunta-asiakkaiden oma rooli palveluiden saamisessa ja tuottamisessa itselleen.

Tutkimuksen alkukohta oli WWW:n syntyminen 1989, ja tutkimus päättyi sote uudistuksen tuomaan muutokseen, jossa kuntien toiminta-alasta poistui sosiaali- ja terveystoimi vuonna 2022. Lähtökohta oli WWW, joka koostuu sisällöstä, osaamisesta ja välineestä. Kuntien verkkosivujen sisältö on monipuolistunut, sirpaloitunut ja eriytynyt kunnan hallinnon toiminta-alojen mukaisesti. Osaaminen ja tekninen verkkosivujen välineistö on monipuolistunut ja eriytynyt sekin. Osaamista vaaditaan yhä enemmän sekä sivujen tekijöiltä että niiden käyttäjiltä monipuolistuneen ja eriytyneen teknisen välineistön tarjonnan mukana. Verkkosivujen sisältö on muuttunut alun kuvasta ja tekstistä kunnan palveluiden itsepalveluun. Monia palveluita on voitu automatisoida ja viimeisimpänä kehitysvaiheena on tekoälyn tuoma näkymätön palvelu, mutta se muuttaa verkkosivujen tuottajien työtä ehkä ennen näkemättömällä tavalla (Neittaanmäki, Lehto & Savonen 2021, s. 28–29, 151; Vehkoo, 2024).

Tutkimuksessa julkisen hallinnon määritelmää valtio ja kunnat rajattiin niin, että kiinnostuksen kohteena oli kokonaisuutena Suomen kuntien verkkosivujen ja verkkopalveluiden hallintohistoriaa. Tietotyöksi muuttuneena se oli kuitenkin niin laaja, oman tutkimuksensa arvoinen asia, että siihen ei perehdytty kuin aivan pintapuolisesti. Rajaus pois koski myös verkkosivustoja, jotka oli tarkoitettu henkilökunnalle sisäisen tiedon jakamiseen eli intranetit sekä ekstranetit, jotka ovat kunnan ja ulkopuolisen tahon, pääsytään rajoitettuja, vain määriteltyjen tahojen ja tarkoitusten käyttämiseen.

Tämä tutkimus oli hallintotieteen kentässä tutkijan avoimesti osallistuva ja havainnoiva omassa työssään, työuransa eri aikoina ja eri työpaikoissa. (Eskola & Suoranta, 2001, s. 98–101; Hirsjärvi ja muut, 1997; Harisalo ja muut, 2002). Tieteellisessä kirjallisuudessa oli etsitty mallia sille, millaisia järjestelyjä oli tehtävä ja minkälaista asennoitumista harjoitettava, kun tutkija samaan aikaan oli tärkeä osa omaa organisaatiotaan (Harisalo ja muut, 2002). Käytännössä tutkimustyön anti oli ensinnäkin tutkijan omaan työhön jo sovellettu tieto ja osaaminen. Toiseksi tutkimuksen keston ajan oli viimeisintä tieteellistä saatavilla olevaa tietoa luettu ja seurattu, sekä tieteellistä että kirjallisuutta oli hankittu omaksi ja materiaali oli laitettu talteen tutkimusaineistoksi.

Validiteetti laadullisessa tutkimuksessa pyrittiin pitämään vahvana pitäytymällä tutkimaan sitä, mitä oli luvattu tutkia. Reliabiliteetti pyrittiin vahvistamaan sillä, että lähteet oli tarkoin merkitty. Julkaisut tavoittaa Suomen Kirjavaraston, kirjastojen Finna-haun tai digitaalisten kirjastopalveluiden kautta. Lincoln ja Guba (1985, s. 82–85) ovat esittäneet kritiikkiä, jonka mukaan luotettavuuskäsitteet perustuvat oletukseen yhdestä todellisuudesta. Tuomi ja Sarajärvi (2003, s. 133–136) päätyvät em. kritiikin ja perusteluiden vuoksi esittämään tutkimuksen luotettavuuden arviointia keinona ohittaa validiteetin ja reliabiliteetin ongelmat laadullisessa tutkimuksessa.

6 Johtopäätökset

Tutkimustulokset liittyvät tutkimuksen taustakirjallisuuteen ja sen pohjalta laadittuun tutkimustehtävään. Tämä tutkimus oli kuntakehityksen historiallinen tutkimus. Se kuvaa ja analysoi kuntapalveluiden verkkosivustojen kehitystä Suomessa dokumenttien ja tietohallinnon valossa pitkällä aikajänteellä (1989–2022). Tutkimusaiheeni oli tärkeä, koska paperisen asiakirjamuodon muuttuminen digitaaliseksi, ihmissilmälle ei-ymmärrettäväksi muodoksi, siis nolliksi ja ykkösiksi, siirtää itseä koskevan asiakirjojen ja tiedon säilyttämisen vastuun yhä enemmän ihmiselle itselleen. Data säilyy tiedostoissa, mutta siitä kopion saaminen voi olla mahdotonta tai se maksaa paljon. Eri tiedot ihmisestä kerääntyvät eri organisaatioiden tietovarastoihin, ja joku muu kuin ihminen itse hallitsee niitä.

Saloranta (2000, s. 20–21) esitti tutkimuksessaan perinteisen asiakirjahallinnon ja atk-toimintojen yhteistä mahdollisuutta kehittää, eriytymisen jälkeen uutta, yhteistä dokumenttien hallintaa. Dollarin (1986) tutkimuksiin perustuen, olisi hyödyllisempää käydä eri asiantuntijoiden kesken keskustelua, olla vuorovaikutuksessa keskenään niin, että kerran keksittyä pyörää, ei tarvitsisi lähteä kummankaan erikeen keksimään. Yhteistyöllä jo olemassa oleva tieto, joka professionaalisilla asiakirjojen hoitajilla ja atk-henkilöillä on, voisi tuottaa parempaa tulosta kuin valtataisteluiden käyminen, koska saman, tietointensiivisen organisaation tavoitteita kumpikin pyrkii täyttämään. (emt.).

Mintzbergin (1991, s. 21–24) ja Mälkiän (1995, s. 33–47) seitsemän tietoaikaisen tarpeen tai tarkastelu suunnan mallissa olevia suuntia on käytetty menetelmänä ja analyysinä tämän tutkimuksen toteuttamisessa. Seitsemän suunnan tulokset ovat seuraavassa. Nähdä eteen - politiikka-analyttinen tutkimus keskittyy pitkälti politiikan ja hallinnon rajapinnalle. Mälkiän mukaan tämän tutkimusalueen perustehtävä on analysoida julkisen hallinnon tehtäviä ja tavoitteita, ja seurata yhteiskunnassa näistä käytävää keskustelua sekä julkishallinnon onnistuneisuutta näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Siksi

tutkimuksessa on esitetty julkisen sektorin osat eli valtio ja erityisesti kunnat erikseen. Kuntien aseman ja tehtävien muutos siirtää rahoitusta. Hyvösen (2021) mukaan totalitarismia ja autoritaarisuutta yhdistää vapauden puute. Ne erotetaan yleensä toisistaan sen perusteella, kuinka kattavasti hallinto kontrolloi alamaisiaan. Autoritaarisuus voidaan nähdä yleisnimenä sellaisille järjestelmille, jossa kansalaisten vapautta on rajoitettu. Suomen yhteiskunnan olisi aika herätä digitalisaation huumasta ja tyytyä vain kohtuulliseen digitalisaation käyttäjämäärään. Yhteiskunnan ei pitäisi vaatia digitalisaation käyttämistä kaikilta työntekijöiltä, ihmisiltä ja asiakkailta, joita kunnilla ja valtiolla on.

Nähdä taakse: hallintohistoriallinen tutkimus. Toisena tietoaineksena Mälkiä (1995, s. 37) nostaa esiin julkishallinnon ilmiöiden historian tutkimisen tärkeyttä. Ilmiöiden historiallinen perspektiivi auttaa ymmärtämään sitä, millaisten reunaehtojen puitteissa julkishallinnon toimintoja yhteiskunnassa voidaan kehittää ja millaisia uudistusvaiheita on ollut. Tässä tutkimuksessa lähdettiin hypertekstistä ja päädyttiin autoritaariseen digitalisaation totalitarismiin. Arkisto muuttui tietovarannoksi ja hallinnon työkalut kynästä digitaalisiin välineisiin.

Nähdä ylhäältä päin: julkishallinnon makroteoreettinen tutkimus. Kolmantena tietoaineksena tavoitteena oli tarkastella julkista hallintoa yhteiskunnallisten rakenteiden ja kokonaisuuksien näkökulmasta. Julkishallinnon nimike piilottaa jaon valtioon ja kuntiin Suomessa. Valtio ohjaa ja määrää lakien kautta kuntia, mutta rahoitus ja muu tehtävien resurssointi jää vajaaksi ja kuntien on kerättävä vaadittavat säästöt sieltä, mistä ne voivat, rikkomatta asetettuja vaatimuksia. Tehtävä saattaa olla mahdoton.

Nähdä alhaalta päin: julkishallinnon mikroteoreettinen tutkimus asettaa tavoitteekseen ymmärtää julkishallintoa yksittäisten organisaatioiden kuten kuntien, ja niiden osien toimintaa lähinnä toiminnan ohjaamisen, johtamisen ja kehittämisen näkökulmasta. Kiinnostavaa tällaisessa tutkimuksessa on organisaation tehokkuus, toimivuus ja niissä tehtävä työ. Tässä tutkimuksessa kohteena oli erityisesti kuntien arkistojen ja tietohallinnon työmuotojen – ja välineiden kehittäminen ja muutos verkkoviestinnän tultua mahdol-

liseksi tietotekniikan hyväksikäytön ja hallinnan kautta. Kuntapalveluiden käyttäjien asiointipulmat ovat muuttaneet muotoaan samalla kun teknisten välineiden ja osaamisten vaatimus palveluiden käyttäjille on yhä kasvanut.

Nähdä sivulle, viereen: julkisen hallinnon vertaileva tutkimus. Viidentenä tietotarpeena ovat makrotasolla kansainväliset eri valtioiden vertailut, jotka auttavat meitä suhteuttamaan asioita. Niiden avulla parempi ymmärrys julkishallinnon omaan erityisyyteen ja yhteneväisyyteen ulkomaailman kanssa syvenee. Samalla voimme havaita muualla löydettyjä ratkaisuja ajankohtaisiin ongelmiin.

Nähdä ohi: julkishallinnon vaihtoehtoisten mahdollisuuksien tutkimus. Kuudentena tietotarpeena julkishallinnon vaihtoehtoisten mahdollisuuksien tutkimus on lähellä hallinnon kehittämistyötä samalla, kun se koettelee uusien ideoiden toimivuutta. Aikaisemmin tämän aiheen poissulkemisen syy tieteellisen ajattelun ulkopuolelle, oli ennustamisen, keksimistöiminnan eli innovoinnin rajaaminen politiikan piiriin ja siten pois tieteellisen tutkimuksen piiristä.

Nähdä läpi: julkisen hallinnon strateginen johtaminen ja sitä palveleva (T&K) tutkimus & kehittämistöiminta. Mälkiä (1995, s. 46) näki, että jäljelle jää vain kaikkein tärkein; tieteellisen tiedon hyväksi käyttäminen julkishallinnon ajankohtaisten kehittämisingelmien ratkaisemissa. Tutkimuksessa tavoitteena on ollut koota yhteen osa-alueiden; verkkopalvelut, kuntapalvelut, tietohallinnon toteuttaminen ja digitalisaatio, yhden ilmiön pitkäkestoisen kehittymisen kuvaamiseksi. Lisäksi tutkimusmatkan aikana saavutettua tietoa on käytetty oman työn tekemiseen ja kehittämiseen ja aihealueen seuraamiseen kaikilla seitsemällä suunnalla. Näin on pyritty valtion ja kuntien pragmaattisissa työtehtävissä yhteiskunnan yleisen tiedollisen infrastruktuurin perusteiden luomiseen, ylläpitämiseen ja kehittämiseen haasteellisissa työolosuhteissa.

Strateginen tutkielmani päättyy mielenkiintoiseen toteamaan, koska yli-innostus, hurmiontuminen johonkin aiheeseen voi viedä kehityspolun pois kohtuullisesta, suurin piirtein

kaikille ihmisille sopivasta toimintatavasta. Perinteisten, traditionaalisten kynän ja paperin sijaan tullaan joutumaan julkishallinnossa tilanteeseen, jossa ei voi tehdä yhtään mitään, kun sähkö tai verkkoyhteys puuttuu. Ihmisten hyvinvoinnin kannalta on jo menty äärilaitaan riippuvuudessa digilaitteista, esimerkiksi niistä ei voida luopua yöksikään. Nepsyt eli neurologisesti oireilevien lasten ja aikuisten määrät ovat lisääntyneet suuresti ja syytä siihen ei halutakaan nähdä. Sähköyliherkkyys ei kelpaa median otsikoihin eikä tutkimusrahoitukseen.

Tietohallinnon kaaviosta puuttui alkuaikana tiedotustoimi ja verkkosivusto. Pyrkimys oli hyvään verkkotiedon hallintatapaan niin kuin hyvään tiedonhallintatapaankin. Tutkimuksen perusteella aiheen sanastoa puuttuu. Tutkimusaineistossa *metatieto*-termi esiintyy ensimmäisen kerran yhdessä lauseessa vuonna 2000 julkaistussa AMS-ohjeessa muodossa metadata (AMS-ohje 2000, Keskeisiä käsitteitä). YSO sanaston mukaan on tekninen kehityslinja sanastolle ja toinen, joka oli julkisten palvelujen kehityslinja. Siitä puuttuu kuntaorganisaation verkkosivustojen sanasto ja verkkosivuston työn johtaminen, koska se oli organisaatio organisaatiossa eli systeeminen innovaatio. ICT sanasto piilottaa sen termeillään.

Jatkotutkimusta edellyttävät yhteiskunnassamme heränneet vaatimukset siitä, että autoritaarinen digitalisaatio ei voi eikä saa olla ainoa tulevaisuuden kuva Suomesta. Jalonen ja Uusikylä (2021) korostavat artikkelissaan huoltovarmuutta kriisien sattuessa. Artikkelit Maaseudun Tulevaisuudessa 17.2.2023 ”Palaamme kirjoihin” ja ”Kirjat takaisin kouluihin” tuovat esille kirjojen suuren merkityksen oppimiselle. Yksi vaatimus on Havansin mielipidekirjoitus ”Haluan digittömän elämän”. Digille on pakko olla vaihtoehto tulevaisuudessa. Oikeusvaltiossa julkisia palveluita on tarjottava myös perinteisessä muodossa, koska kaikki eivät halua elää elämäänsä diginä. Bergstrom & West (2020) ja Vehkoo (2024) varoittavat tekoälyn vaaroista, kehityksen ylilyönneistä ja virheistä, joita joudutaan korjaamaan, jos pystytään.

Lähteet

- Ahonen, V-V. & Koskeniemi, H. (2008). Kuntien verkkosivut on suosituin sivusto. Kuntalehti 8/2008. Kuntaliiton Kustannus Oy. <https://kuntalehti.fi/> [Rajattu pääsy].
- Ansoff, I. (1975). Corporate strategy: An Analytic Approach to Business Policy For Growth and Expansion. Penguin Books.
- Anttiroiko, A. V. (1997). Kuntatutkimuksen muutoskuvia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 1997 (1), 23–29.
- Anttiroiko, A. V. (2009). Innovaatiot muutoksen lähteenä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 3(09), 276–294.
- Apilo, T., Taskinen, T., & Salkari, I. (2007). Johda innovaatioita. Alma Talent.
- Arkistolaki 23.9.1994/831. Kansallisarkisto. Finlex. Noudettu 8.8.2008 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/haku/>
- Arkistonmuodostussuunnitelma, AMS. (1994). Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 12.11.1999/1030. Finlex. https://kansallisarkisto.fi/documents/141232930/150078237/AMS_opas.pdf/3c65d8e0-f6ed-81ef-8ffa-0fc07fe2aeefe/AMS_opas.pdf?t=1676376636157
- Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999. Finlex. Noudettu 18.11.2020 osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991030>
- ATK-sanakirja (1997). Tietotekniikan liitto, 9. Uusittu painos.
- Aula, P., Matikainen, J. & Villi, M. (2006). Verkko yhteiskunnallisena tilana. Teoksessa Aula, P., Matikainen, J. & Villi, M. (toim.) Verkkoviestintäkirja (s. 9-21). Yliopistopaino.
- Bannon, L. & Kuutti, K. (1995). Shifting Perspectives on Organizational Memory: From Storage to Active Remembering. Proceedings of the 29th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 156–167.
- Barney, J. B. (1997). Gaining and Sustaining Competitive Advantage. Addison-Wesley.
- Bergstrom, C. & West, J. (2020). Calling Bullshit – The Art of Skepticism in s Data-Driven World. Random House Trade. <https://www.jevinwest.org/publications.html>
- Berners-Lee, T. 18.3.1989. Information Management: A Proposal. CERN, CERN-DD-89-001-OC, March 1989, May 1990. <https://cds.cern.ch/record/369245/files/ARCH-WWW-4-010.pdf>
- Berners-Lee, T. (1999). Weaving the Web: The Past, Present and Future of the Word Wide Web by its Inventor. Orion Business.
- Bielawski, L. & Boyle, J. (1997). Electronic Document Management Systems: A User Centered Approach for Creating, Distributing, and Managing Online Publications. Prentice Hall.
- Borg, O. (2000). Kuntien tietohuollon tila ja tarpeet Suomen kunnissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 3/2000, 181-204.

- Buckland, M. (1991). *Information and Information Systems*. Praeger Publishers.
- Buckland, M. (1997). What Is a "Document"? *Journal of the American society for Information Science*, 48(9), 804–809.
- Bush, V. (1939, 1945). *As we May Think*. Excerpted from the original article *The Atlantic Monthly*, Vol. 176, No 1. July, 1945.
- Brügger, N. (2009). Website history and the website as an object of study. *New Media & Society*, Vol. 11(1&2), 115-132. SAGE Publications. DOI: 10.1177/146144480899574
- Brügger, N. (2015). A brief history of Facebook as a media text: The development of an empty structure. *First Monday*, 20(5). <https://doi.org/10.5210/fm.v20i5.5423>
- Castells, M., Himanen, P. & Kempainen, J. (2001). *Suomen tietoyhteiskuntamalli*. WSOY.
- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School.
- Couture, C. & Rousseau, J-Y. (1987). *The life of a document: A global approach to archives & records management*. Véhicule Press.
- Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Harvard Business School Press.
- Dollar, M. C. (1992). *Archival Theory and Information Technologies: The Impact of Information Technologies on Archival Principles and Methods*. Publication of the University of Macerata.
- Ekholm, K. (1993). Digitaalinen olohuone – optisen julkaisemisen pikakurssi. Teoksessa Inkinen, S. & Salmi, M. (toim.), *Tulevaisuuden esihistoria*, 111–151. Painatuskeskus.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2001). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (5. painos). Vastapaino.
- Esteettömyysdirektiivi, (2019/882) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksista. Valtiovarainministeriö. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2019/20190306>
- Euroopan dataportaali, (2020). Eurooppalaisen datan virallinen portaali - dataeuropa.eu. Noudettu 24.2.2021 osoitteesta <https://data.europa.eu/data/datasets?locale=fi>
- Forsman, M. (1985). *Savitaulusta tietokoneeseen*. Bibliografian perusteita ja teoriaa. Kirjastopalvelu Oy.
- Grunig, J. E. & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. Holt, Rinehart & Winston.
- Grönroos, C. (1987). *Palveluperiaate organisaatioiden kehittämisen ohjenuorana*. Hallinto, Nro 4, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 15-18.
- Grönroos, C. (2003). *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. *Ekonomia sarja*. WSOY.
- Hagerlund, T. (2015). *Kuntien verkkoviestintä ja sosiaalisen median käyttö*. Noudettu 2.3.2016 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20verkkoviestinn%C3%A4n%20ja%20sosiaalisen%20median%20k%C3%A4ytt%C3%B6%20kysely%202015.pdf>
- Hagerlund, T. (2018). *Kuntien viestintätutkimus*. Kuntaliitto.

- Hakala, J. T. (2002). Luova prosessi tieteessä. Gaudeamus.
- Hallinnon hajauttaminen -komitean mietintö 1986: 12. Hallinnon hajauttamiskomitea.
- Hallintolaki 6.6.2003/434. Finlex. Noudettu 8.4.2004 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hallintolaki%20>
- Hameri, A-P. (1997). Project management in a long-term and global one-of-a-kind project. *International Journal of Project Management*, Vol. 15, No. 3, 151-157.
- Hameri, A-P., Nihtilä, J. & Rehn, J. (1999). Document viewpoint on one-of-a-kind delivery process. *International Journal of Production Research*, Vol. 37, No. 6, 1319-1336.
- Harisalo, R. Keski-Petäjä, T. & Talkkari, A. (2002). Otin kynän kynsihini. Ohjeita tutkimuksen tekijöille. Hallintotieteen laitos. Tampereen yliopisto.
- Harjula & Prättälä (2007). Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat (7. painos). Talentum.
- Hautamäki, A., Mäkelin, M., Savaspuro, T., Seppänen, T. ja Vepsäläinen, A. (1990). Palvelustrategiat julkisessa hallinnossa. Hyvinvointi 1990-luvulla. Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto. SITRA 111. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Havansi, L. (2022, 7. lokakuuta). Ihmisille oikeus digivapaaseen elämään. *Helsingin Sanomat*, B13.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2017). Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.), *Tulevaisuuden kunta* (42–55). ACTA nro 264, Suomen Kuntaliitto, Noudettu 12.12.2018 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264>
- Heuru, K. (1995). Uusi kunnallislaki. Painatuskeskus Oy.
- Helsinki Institute of Physics HIP (2021). Annual Report 2021.
- Holme, I. M. & Krohn Solvang, B. (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder* (2.painos). Studentlitteratur.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997). Tutki ja kirjoita (3. painos). Kirjayhtymä Oy.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2018). Tutki ja kirjoita (22. painos). Tammi.
- Hoikka, P. (1991). Kunnallinen demokratia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 490–491.
- Hoikka, P. (1993). Vapaakuntakokeilun seuranta: Loppuraportti. Itsehallintoprojektin julkaisuja 3/1993. Painatuskeskus Oy.
- Honkonen, K. (2012). Hallinnon palvelutehtävät ja byrokraattisuuden vaikutukset palvelujen saavutettavuuteen. [Julkaisematon, pro gradu -tutkelma, Vaasan Yliopisto].
- Huvila, I. (2017). Archive. Teoksessa Koch, G. (toim.) *Digitisation: Theories and Concepts for Empirical Cultural Research*. Routledge, 40–52.

- Hyvönen, A-E. (2021, 21. tammikuuta). Kysy politiikasta: Mikä on autoritaarisen ja totalitaarisen järjestelmän ero? *Politiikasta: Ajankohtainen ja ajaton tiedeverkkolehti*. Noudettu 7.5.2024 osoitteesta
<https://politiikasta.fi/kysy-politiikasta-mika-on-autoritaarisen-ja-totalitaarisen-jarjestelman-ero/>
- Hämäläinen, V. & Maula, H. (2004). Strategiaviestintä. Inforviestintä Oy.
- IATE, Interactive Terminology for Europe. Noudettu 2.5.2023 osoitteesta
<https://termcoord.eu/2018/11/the-new-iate-is-online/>
- IESC, Information Exchange Steering Committee, (1995). Improving Electronic Document Management: Guidelines for Managing Electronic Documents in the Australian Government Agencies. Noudettu 12.10.1999 osoitteesta <http://www.tomw.net.au/edg1301.html>
- Ihalainen, H. (2010). Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta. *Acta Universitatis Lapponiensis* 181. [väitöskirja, Lapin yliopisto].
- Ikävalko, E. (1996). Ylivoimapeli mediassa: Julkisuusmekanismit ja julkisuudenhallinta. 129-130. Inforviestintä.
- Inkinen, S. & Salmi, M. (toim.). (1993). Tulevaisuuden esihistoria. Painatuskeskus.
- Internet Archive. Noudettu 25.4.2023 osoitteesta <https://archive.org/>
- Jalonen, H. (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon tutkimus*. Vsk. 38, nro 4, 305 - 311.
- Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2021, 13. maaliskuuta). Kriisit korostavat tiedon huoltovarmuuden merkitystä. *Helsingin Sanomat*, C17.
- JHS 183 (2015). *Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa*. JUHTA – Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.
- JHS 190 (2014). *Julkisten verkkopalvelujen suunnittelu ja kehittäminen*. JUHTA – Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.
- Johnson, G. & Scholes, K. (2002). *Exploring Corporate Strategy* (6. painos. Prentice Hall.
- Juholin, E. & Kuutti, H. (2003). *Mediapeli – anatomia ja keinot*. Inforviestintä Oy.
- Juholin, E. (2001). *Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön*. Inforviestintä Oy.
- Jyväskylän yliopisto (2024). *Koppa*, Digipalvelut, avoin materiaali. Jyväskylän yliopiston kirjasto. Palvelu päättyy 31.7.2024. Noudettu 25.2.2023 osoitteesta <https://koppa.jyu.fi/>
- Jäppinen, t. (2017). Asiakaskeskeisyys ja käyttäjälähtöisyys muuttavat kuntaorganisaation hallintoa ja tehtäviä. Teokessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.). *Tulevaisuuden kunta* (s. 325–334). Suomen kuntaliitto.
- Järvinen, Petteri (1995). *Internet, verkkojen verkko* (3. painos). WSOY.
- Järvinen, Pertti (2000). *Atk-toiminnan johtaminen*. Opinpajan kirja.
- Järvinen, Pertti (2012). *On research methods*. Opinpajan kirja.
- Kansalaisen palvelusitoumus*, (1994). The Citizen's charter (2. painos). Suomen kuntaliitto.

- Karhu, M. (1997). *Viesti vakuuttavasti*. Inforviestintä.
- Kasvi, J. & Vartiainen, M. (toim.). (2000). *Organisaation muisti -Tieto työn tukena*. Edita.
- KATKO (1982). *Kunnallishallinnon ATK*. Neuvottelukunta. Suomen kuntaliitto.
- Kilki, J. (2020). *Asiakirjatiedon hallinnan asiantuntijuuden diskursiivinen rakentaminen Suomessa: Tutkimus normatiivisesta professionaalista diskurssista vuosina 1935–2015*. [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Noudettu 28.4.2023 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/119873/978-952-03-1507-8.pdf?sequence=2>
- Kluge, J., Stein, W. & Licht, T. (2001). *Knowledge unplugged*. The McKinsey & Company global survey on knowledge management. Palgrave.
- Kolbe, L. (2021). *Asiakirjallinen kulttuuriperintö tulevaisuudessa ja arkistolainsäädännön uudistaminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:47.
- Kortetjärvi-Nurmi, S., Kuronen, M-L. & Ollikainen, M. (2002). *Yrityksen viestintä*. Edita.
- Kotikuntalaki 11.3.1994/201*. Finlex. Noudettu 20.11.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/>
- Koulopoulos, T. M. & Frappaolo, C. (1995). *Electronic Document Management Systems. A portable consultant*. McGraw-Hill.
- Kunnan tietohuolto ja tietohallinto* (1988). Suomen kaupunkiliitto, Kehittämisosasto.
- Kuntalaki 10.4.2015/410*. Finlex. Noudettu 20.11.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Kuntastrategia 2021. Suomen kuntaliitto. Noudettu 1.10.2021 osoitteesta [https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen /kuntajohtaminen /kuntastrategia](https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen/kuntastrategia)
- Kuntatyönantajat (2022). *Henkilökuntamäärät kunnissa*. Noudettu 12.12.2023 osoitteesta <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot>
- Kuronen, T. (1997). *Hajautettu dokumenttien hallinta: Johdatus tekstin ja dokumenttien käsittelyyn tietoverkoissa*. Oulun Yliopiston kirjaston julkaisuja 41.
- Kutilainen, T. (2013). Kansallisen Digitaalisen Kirjaston, KDK, pitkäaikaissäilytyspalvelu avataan digitaalisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi. *CSC Tieteen tietotekniikka* 4/2013, 20–23.
- Kuusisto, P (2007). *”Virtuaalivirasto on avattu” Verkkosivusto www.tampere.fi kunnan viestinnän välineenä vuosina 1994–2003*. [Julkaisematon, lisensiaatintutkimus]. Tampereen yliopisto.
- Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 15.3.2019/306*. Digipalvelulaki. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/haku/?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Digipalvelulaki&h=Hae+%E2%80%BA>
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 9.8.2019/906*. Finlex. Tiedonhallintalaki. Noudettu 2.2.2012 osoitteesta <https://www.finlex.fi/>
- Laki sähköisen viestinnän palveluista 7.11.2014/917*. Finlex. Noudettu 8.8.2008 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140917>

- Laudon, K. C. & Laudon, J. P. (1998). *Management Information Systems. New Approaches to Organization & Technology* (5. painos). Prentice Hall.
- Lavento, H. (2008). *KISA – kuntien viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä*. Acta nro 201. Helsingin yliopiston Viestinnän tutkimuskeskus CRC & Suomen Kuntaliitto.
- Lee, J. (2010). 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthetic. *Government Information Quarterly* 27: 3, 220–230.
- Lehto, K. (toim.). (2014). *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*. Vaasan yliopisto.
- Lehtonen, J. (1998). Yhteisöt ja julkisuus: mainonnasta yhteiskunnalliseen keskusteluun. Teoksessa (toim.) Kivikuru, U. & Kunelius, R., *Viestinnän jäljillä* (s. 119–142). WSOY.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G (1985). *Naturalistic Inquiry*. SAGE.
- Luoma, M., & Lindell, J. (2020). Johtaminen ja kompleksisuus: kolmijaosta kokonaisvaikutukseen. Teoksessa Vartiainen, P. & Raisio, H., *Johtaminen kompleksisessä maailmassa: viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen* (s. 60–84). Gaudeamus.
- Lybeck, J., Pirilä, P., Rosberg, H. & Varpula, J. (2006). Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Arkistolaitos.
- Lyly, L., Kettunen, E., Salminen, A. & Lappalainen, A. (2021). *Kuntien digitalisaatiokartoitus 2021*. Suomen Kuntaliitto. Noudettu 11.4.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntien-digitalisaatiokartoitus-2021/32-tiedonhallintalain-toimeenpano-kunnissa>.
- Mannermaa, M. (1999). *Tulevaisuudentutkimus – skenaariot strategiatyöskentelyssä*. WSOY.
- Matikainen, J. (2006). Vuorovaikutus ja sosiaalisuus verkossa. Teoksessa Aula, P., Matikainen, J. & Villi, M. (toim.), *Verkkoviestintäkirja* (s. 177–196). Yliopistopaino.
- Matikainen, J., Aula, P. & Villi, M. (2006). Teoksessa Matikainen, Aula, P., & Villi, M. (toim.), *Tutkielmamatka verkkoviestintään*. Yliopistopaino.
- Melin, T. & Mamia, H. (2007). Tietoyhteiskunta ja työorganisaatioiden muutos. Teoksessa *Tietoyhteiskunta ja työorganisaatioiden muutos* (s. 133–144). Työsuojelurahasto. Turun yliopisto.
- Mintzberg, H. & Quinn, J. B. (1996). *The strategy Process, concepts, contexts, cases* 3. painos. Prentice Hall International.
- Mintzberg, H. (2018) *Learning strategy - Strategic Thinking as "Seeing."* Blog. An early vision of this appeared in J. Nasi, ed., *Arenas of Strategic Thinking*, Foundation for Economic Education, 1991. Noudettu 14.9.2018 osoitteesta <https://mintzberg.org/blog/strategic-thinking-as-seeing>
- Moore Gordon E. (1965). Cramming more components onto integrated circuits. Reprinted from *Electronics*, volume 38, number 8, April 19, 1965, pp.114 *Original IEEE*, (33–35).
- Mäkinen, M. (2006). Yhteisöjen digitaalinen voimistuminen. Teoksessa Aula, P., Matikainen, J. & Villi, M. (toim.) *Verkkoviestintäkirja* (s. 197–217). Yliopistopaino.
- Mälkiä, M. (1995). *Hallintohistoria, hallintotiede, julkishallintotiede* (Eripainos, Hallintotiede 1995 C 9). Tampereen yliopisto.

- Neittaanmäki, P, Lehto, M. & Savonen, M. (2021). *Yhteiskunnan digimurros*. Jyväskylän yliopisto.
- Nenonen, M. (2008). Sähköiseen pitkäaikaissäilyttämiseen yhteinen tietojärjestelmä. *Arkistoviesti*, 1, 40–41.
- Niemi-lilahti, A. (1992). *Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma: ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa* [väitöskirja, Vaasan yliopisto].
- Nieminen, M., Valovirta, V. & Pelkonen, A. (2011). *Systeemiset innovaatiot ja sosiotekninen muutos*. VTT tiedotteita 2593. Noudettu 2.2.2011 osoitteesta <https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/tiedotteet/2011/T2593.pdf>
- Niiniluoto, I. (1997). *Informaatio, tieto ja yhteiskunta*. Filosofinen käsiteanalyysi. Hallinnon kehittämiskeskus. EDITA.
- Nonaka, I. (1994) A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science* 5(1): 14–37.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Nuopponen, Anita (1999). *Mihin terminologian teoriaa ja menetelmä voidaan hyödyntää? Toimikunnista termitalkoisiin* (91–98). (toim.) Kuhmonen, T. Tekniikan Sanastokeskus. Noudettu 10.8.2011 osoitteesta http://lipas.uwasa.fi/~atn/papers/artikkelit/LinkedDocumentsNuopponen_Menetelma_TSK99.pdf
- Oesch, K. (1995). Multimedia. Teoksessa Savolainen V-A., Himanen, P., Hintikka, K.A., Sarasvuo, J., Heikkilä, T., Steinbock, D., Oesch, K., Visuri, J. & Kalm, J. (toim.), *Kohtaamisyhteiskunta kirja mahdollisuudesta* (s. 133–160). Nettiakatemia, Edita.
- Oikeusministeriö. 18.1.1995. Tietoyhteiskunnan kehittäminen. Noudettu 10.8.2011 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM0141:00/06/01/1998>
- Paananen, V-M. & Lallukka, L. (1994). *Multimedia: kohti hypermediaa* (2. painos). Teknolit Oy..
- Palomäki, R. (2020). Julkisen hallinnon haasteita ja mahdollisuuksia digitaalisessa transformaatioissa. *Hallinnon tutkimus* 39 (3), (173–187), 2020.
- Pateman, C. (1989). *Participation and Democratic Theory* (Alkuperäinen 1970). Cambridge University.
- Penttinen, J. (2018). *Arvio kuntien kotisivuista*. KAKS - Kunnallisan alan kehittämissäätö. Noudettu 5.6.2018 osoitteesta <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/03/arvio-kuntien-kotisivuista.pdf>
- Perkiömäki, J. (1993). Viestinnän neljäs vallankumous – tietoverkoilla maailman ääriin. Teoksessa Inkinen, S. & Salmi, M. (toim.), *Tulevaisuuden esihistoria* (s. 99–110). Painatuskeskus.
- Petersson, O. (1992). *Kommunalpolitik*. Publica.
- Petersson, O. (1995). *Nordisk politik* (3. painos). Fritzes.
- Pfeffer, J., & Sutton, R. I. (2001). Att veta men inte göra: hur man överbryggar klyftan mellan kunskap och handling. Svenska förlag.

- Poutsari, H. & Holopainen, M. (1998). *Tietojenkäsittely* (3. painos) WSOY.
- The PROMISE of the Information Society. Good Practice in Using the Information Society for the Benefit of Older People and Disabled People* (1989). Stakes Publications, MU 146.
- Pyöriä, P. (2007). Tietotyö ja etätyö. Teoksessa Melin T. & Mamia, H. (toim.), *Tietoyhteiskunta ja työorganisaatioiden muutos* (s. 57–68). Työsuojelurahasto. Turun yliopisto.
- Rinta-Paavola, J. (2003). *Julkisuusperiaate kunnassa. Julkisuusperiaatteen toteuttamismuotona kunnan tiedottaminen*. [Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma, julkaisematon, Vaasan yliopisto].
- Ruusula, M. (2001). *Palveleeko verkko kuntalaista? Suomen kuntien verkkosivustojen laadullinen vertailu 2001*. Julkisen verkkoasioinnin kehittämishanke, JUNA-Julkaisu 2/2001. Edita.
- Salminen, A. (1993). *Hallintotiede, Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus.
- Salminen, A. (2011). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. EDITA.
- Salminen, Airi, Kauppinen, K., Lehtovaara, M. (1997). Towards a Methodology for Document Analysis. *Journal of the American Society for Information Science*, 48 (7). Special Issue on Structured Information / Standards for Document Architecture (644–655). John Wiley & Sons Inc.
- Saloranta, H. (2000). Developing document management for a large-scale engineering project at CERN. The case of ALICE-EDMS with TuoviWDM interface. [Julkaisematon pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto]. Noudettu 8.8.2019 osoitteesta <https://cds.cern.ch/record/586699/files/CM-P00040340.pdf>
- Saloranta, H. (2008). *Verkkosivusto rakentuu osista: verkkosivut ovat tiedon jakelujärjestelmänä suhteellisen uusi väline* (s. 41–42). Kuntalehti 10/2008. Kuntaliiton Kustannus Oy.
- Sanastokeskus. (2023). Erikoisalojen sanastojen ja sanakirjojen kokoelma. Noudettu 3.6.2023 osoitteesta <https://termipankki.fi/tepa/fi/>
- Savolainen V-A. & Himanen, P. (1995) Johdanto. Teoksessa Hintikka, K.A., Sarasvuo, J., Heikkilä, T., Steinbock, D., Oesch, K., Visuri, J. & Kalm, J. (toim.), *Kohtaamisyhteiskunta kirja mahdollisuudesta* (s. 9–10). Nettiakatemia, Edita.
- Savolainen, V-A. (1995). Huominen on tänään – yhteenveto tietoyhteiskunnan haasteista. Teoksessa Savolainen V-A., Himanen, P. (toim.), Hintikka, K.A., Sarasvuo, J., Heikkilä, T., Steinbock, D., Oesch, K., Visuri, J. & Kalm, J. (toim.), *Kohtaamisyhteiskunta kirja mahdollisuudesta* (s. 11–96). Nettiakatemia, Edita.
- Seeck, H. (2012). *Johtamisopit Suomessa, Taylorismista innovaatioteorioihin* (3. painos). Gaudeamus.
- Sprague, R. H. (1995). Electronic Document Management. Challenges and Opportunities for Information Systems Managers (29–49). *MIS Quarterly*, Vol. 19, No. 1.
- Stein, E. W. (1995). Organizational Memory: Review of Concepts and Recommendations for Management. *International Journal of Information Management*, Vol. 15 (2), 17–32.

- Steinbock, D. (1995). Julkiset tavoitteet, yksityiset edut. Teoksessa Savolainen V-A., Himanen, P., Hintikka, K.A., Sarasvuon, J., Heikkilä, T., Steinbock, D., Oesch, K., Visuri, J. & Kalm, J. (toim.), *Kohtaamisyhteiskunta kirja mahdollisuudesta* (s. 155–132). Nettiakatemia, Edita.
- Stenvall, J. & Tiihonen, S. (1994). Hallintohistoriaa monitieteellisesti. *Hallinnon tutkimus*. Hallinnon tutkimuksen päivät, (2), 149-150.
- Stenvall, J. & Tiihonen, S. (1995). Hallintohistorian tutkimuksesta. Teoksessa Stenvall, J. & Tiihonen, S. (toim.), *Julkinen hallinto menneisyyden purstuksessa. Näkökulmia hallintohistorialliseen tutkimukseen* (s. 3-52). Tampereen yliopisto.
- Ståhle, P. & Grönroos, M. (1999). *Knowledge Management – tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä*. WSOY.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731*, Finlex. Noudettu 11.12.2013 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Suomen%20perustuslaki%20#L2P21>
- Sutton, M. J. D. (1996). *Document Management for the Enterprise. Principles, Techniques, and Applications*. Wiley Computing Publishing.
- Sydänmaanlakka, P. (2001). *Älykäsorganisaatio – tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen*. Kauppakaari OY.
- Syvjäjärvi, A. & Kivivirta, V. (2017). Tulevaisuuden kunta ja digitalisaatio – kohti digikuntaa ja digikuntalaista. (toim.) Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. Teoksessa *Tulevaisuuden kunta* (s. 265–277). Suomen kuntaliitto.
- SÄHKE, SÄHKE2. Kansallisarkisto. Noudettu 12.11.2008 osoitteesta <https://kansallisarkisto.fi/sahke2-maarays>
- Taavila, Antti (2000). *Kuntien verkkopalvelut*. Tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus INSOC, työraportti 14/2000. Tampereen yliopisto.
- Taylor, S.T. (1986). *Value-Added Processes in Informaton Systems*. Ablex Publishing Corporation.
- Teittinen, H. (2008). *Näkymätön ERP, Taloudellisen toiminnanohjauksen rakentuminen*. [väitöskirja] Jyväskylä Studies in Business and Economics 69. Jyväskylä yliopisto.
- Tieteen termipankki (2023). Sanastokeskus. Noudettu 03.06.2023 osoitteesta <https://sanastokeskus.fi/tsk/fi>
- Tietohuollon sanasto (1993). Tietotekniikan sanastokeskus TSK 20. Tekniikan sanastokeskus ja Tietopalveluseura.
- Tietosuojalaki 5.12.2018/1050*. Finlex. Noudettu 4.4.2018 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Henkil%C3%B6tietolaki%20523%2F1999>
- Tietoyhteiskuntakaari 7.11.2014/917*. Finlex. Noudettu 4.4.2018 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140917>

- Tilastokeskus. (2017). Väestön tieto- ja viestintäteknikankäyttö. Noudettu 1.7.2017 osoitteesta www.stat.fi.
- Townsend, D. (2005). PET and CT: a perfect fit. CERN Courier. Noudettu 24.4.2023 osoitteesta <https://cerncourier.com/a/pet-and-ct-a-perfect-fit/>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2003). *Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi*. Uudistettu laitos. Tammi.
- Tuurnas, S. (2016). *The Professional Side of Co-Production*. Acta Universitatis Tamperensis [väitöskirja]. Tampere University Press.
- Uusikylä, K. & Piirto, J. (1999). *Luovuus; Taito löytää, rohkeus toteuttaa*. Atena Kustannus, WSOY.
- Uusitalo, H. (2001). *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan* (7. painos). WSOY.
- Valtonen, M. R. (2005). *Tapaustutkimus poliisin esitutkinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnan näkökulma*. [väitöskirja]. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 10, Arkistoyhdistys.
- Vainio, A., Viinämäki, O-P., S., Pitkänen, S., Paavola, J-M. (2017). *Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2017, Valtioneuvosto.
- Valtiovarainministeriö, VM. (2003). *Selvitys julkisten verkkopalvelujen laatukriteereistä*. 2/2003.
- Valtiovarainministeriö, VM. (2017). *Digituen toimintamalliehdotus*. AUTA-hankkeen projektiryhmän loppuraportti 19.12.2017.
- Valtiovarainministeriö, VM. (2022). *Digitaalisen kompassin selonteko asettaa suunnan Suomen digitalisaatiokehitykselle vuoteen 2030*. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/digitaalisen-kompassin-selonteko-asettaa-suunnan-suomen-digitalisaatiokehitykselle>
- Vehkoo, J. (2024, 13 huhtikuuta). Kuolleen internetin vastustaja. [Tutkija Jevin West varoittaa tekoälyn varjopuolista]. *Helsingin Sanomat*, C8-9.
- Viertola, V. (2006). Kuntakohtaisia verkossa. Teoksessa Matikainen, Aula, P., & Villi, M. (toim.), *Tutkielmamatka verkkoviestintään* (s. 141–160). Yliopistopaino.
- Vilka, H. (2021). *Näin onnistut opinnäytetyössä: ratkaisut tutkimuksen umpikujiin*. PS-kustannus.
- Wiio, O. (1970). *Ymmärretäänkö sanomasi? Viestintä – tiedonvälitys*. Prisma-tietokirjasto (2. painos). Weilin+Göös.
- Wiio, O. (1994). *Johdatus viestintään* (6. painos). Weilin+Göös.
- Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325*. Noudettu 8.9.2011 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141325?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=yhdenvertaisuuslaki>
- Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 27/2016*. Finlex. Noudettu 10.6.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2016/20160027/20160027_2
- Yleinen suomalainen asiasanasto ja ontologiapalvelu (YSO). Noudettu 8.11.2011 osoitteesta <https://finto.fi/fi/>
- Åberg, L. (2005). *Viestinnän johtaminen* (3. painos). Inforviestintä Oy.