

Harri Jalonen

Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta

Harri Jalonen : Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta [Information steering from perspective of knowledge management] Informaatiotutkimus 27 (2), 2008.

Information steering is defined as a process that includes a steerer (e.g. ministry), a steerable (e.g. municipality) and steering impulses (i.e. information). Generally, the aim of information steering is to influence in a purposeful and sense-making way within in a certain context. Information steering is needed to ensure that local public organizations follow the national policy guidelines. In addition, it is important for creating and sharing information that local public organizations can use to develop their everyday processes and operations. The objective of the paper is to analyze how the concepts and findings of knowledge management research may provide fresh insight into the challenges facing local government, particularly related to information steering. The article proposes that reconceptualization of information steering may offer to local government organizations new ideas on how to deal with a fast-changing operational environment. The article suggests that information steering should be developed in the direction of knowledge management, and that local government organizations change their processes and structures to meet the needs of the changing environment.

Address: Harri Jalonen, Turku University of Applied Sciences, Vesikoskenkatu 1 FI-32200 Loimaa, Finland. E-mail: harri.jalonen@turkuamk.fi

Johdanto

”Informaatio-ohjausta saisi olla paljon runsaammin. Siis tuleehan sitä sillä tavalla, että nettisivuilta löytyy informaatiota, jos käyt aktiivisesti selaamassa ja penkomassa. Tässä on semmoinen ongelma, että sosiaaliala on sillä tavalla hankala, että tämä lainsäädäntö on niin väljä ja ympärööräätä. Sen soveltaminen käytännössä on monesti vaikeaa. Se käytäntö tulee sitten lähinnä oikeustapausten kautta. Olen sitäkin toivonut, että joko ministeriössä tai läänissä olisi joku, joka seuraisi tätä hommaa ja juttujen käsittelyä oikeudessa ja sitten kun sieltä tulee jotain olennaista, joka linjaa asioita, niin selkeästi tiedotettaisiin siitä, että esimerkiksi nyt on tämmöinen kannanotto korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tietysti jos sitten lukee esimerkiksi Sosiaaliturva-lehteä, niin kyllähän siellä näistä

on. Lakimies kirjoittaa ja referoi lakia, mutta haluaisin kyllä ministeriölle tässä selkeämmän roolin. Jos ajatellaan kahta viimeksi kulunutta vuodenvaihdetta, niin on tullut perinteiset tiedotteet siitä, miten korotetaan esimerkiksi vammaishoidon palkkiota ja näin, niin kahden viikon kuluttua on tullut korjaus, että edellinen tieto olikin väärä: summa ei olekaan tämä, vaan se on tämä.”

Oheinen kunnan viranhaltijan näkemys valtion informaatio-ohjauksesta on linjassa vallalla olevan käsityksen kanssa, jonka mukaan kunnat toimivat yhä monimutkaisemmassa toimintaympäristössä. Monimutkaistumisen yhtenä ulottuvuutena pidetään varsin yleisesti yhteiskunnan tietovaltaistumista. Tietoyhteiskunnassa myös julkisten organisaatioiden menestymisen katsotaan riippuvan yhä enemmän niiden kyvystä käsitellä tietoa (Pakarinen 2007). Kehitys näkyy muun

muassa siinä, että yhä useampien työtehtäviin liittyy aiempaa enemmän erilaisia eksplisiittisiä ja implisiittisiä tietoprosesseja (Kolehmainen 2004, 34). Rutiiniluonteiset tehtävät ovat korvautumassa symbolianalyttisillä tehtävillä, joilla tarkoitetaan työtehtäviä, joissa tunnistetaan ja ratkaistaan ongelmia informaatiota ja tietoa käsittelemällä (Anttiroiko 2000, 22-23). Työtehtävien tietointensiivisyys ja tiedon käsittelyyn liittyvät haasteet ovat luettavissa myös viranhaltijan haastattelusitaatista. Tietoyhteiskunta voi merkitä yksilöille ja organisaatioille paradoksaalisia tilanteita, joissa yleisestä tiedon saatavuuden parantumisesta ja tiedon määrän lisääntymisestä huolimatta podetaan samanaikaisesti ongelmien ratkaisemista ja päätöksentekoa edistävän tiedon puutetta. Monimutkaistumisen toisena piirteenä voidaan pitää yhteiskunnallis-taloudellista murrosta, jonka myötä kunnista on tullut aiempaa kompleksisempia verkostoja, joiden toiminta on entistä riippuvaisempaa sekä paikallisista että ylipaikallisista toimijoista (esim. Nyholm 2008, Jalonen 2007, Haveri 2003).

Yhtenä mahdollisena ratkaisuvaihtoehtona edellä mainittuun kehitykseen on pidetty kuntayhteisöjen itseohjautuvuuden lisäämistä. Tätä on pyritty tukemaan siirtämällä ohjausjärjestelmän painopistettä normi- ja resurssiohjauksesta kohti informaatio-ohjausta. Itseohjautuvuuden korostaminen ja ohjauksen informaatiopainotteisuus on merkinnyt sitä, että kunnilla on samanaikaisesti sekä aiempaa suurempi vapaus että aiempaa suurempi vastuu omasta menestymisestään (Haveri 2003). Ohjausmuotojen painotuksen muuttaminen ei ole kuitenkaan sujunut kivuttomasti, sillä vapauden ja vastuun yhteensovittaminen ei tapahdu itsestään. Toisin kuin resurssi- tai normiohjaus, informaatio-ohjaus on luonteeltaan vapaaehtoista. Informaatio-ohjauksen kohteella on vapausasteita, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta voi päätyä kokonaan toisenlaiseen ratkaisuun kuin mitä valtio ohjaavana tahona toivoo.

Käsillä olevassa artikkelissa tarkastellaan informaatio-ohjauksen mahdollisuuksia ja rajoituksia yhä monimutkaisemmaksi muuttuvassa yhteiskunnassa. Artikkelissa pohditaan kysymystä siitä, millaista on hyvä informaatio-ohjaus sekä miten ohjausta tulisi kehittää, jotta se palvelisi paremmin kuntatoimijoiden tarpeita. Implisiittisenä oletuksena on, että informaatio-ohjauksella pyritään paitsi ohjaamaan ja kontrolloimaan kuntien ja muiden paikallistason

toimijoiden toimintaa myös edistämään ja tukemaan paikallistason toimijoiden omaehtoista kehittämistä.

Artikkelilla on selkeitä liittymäkohtia *tietojohtamisen* tutkimusperinteeseen, sillä kuntayhteisöjen toimintakyvyn arvioidaan riippuvan ratkaisevasti siitä, kuinka hyvin ne kykenevät hyödyntämään sisäisiä ja ulkoisia tietovarantojaan sovittautuessaan toimintaympäristön muutoksiin (Anttiroiko 2000, 29-30). Tutkimusotteeltaan artikkeli edustaa laadullista ja ymmärtämiseen tärkeää lähestymistapaa. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä perinteisesti hallintotieteellisestä näkökulmasta jäsennetystä ilmiöstä tietojohtamisen tutkimuksessa kehitetyllä käsitteistöllä. Tässä mielessä voidaan sanoa, että artikkelissa on kysymys myös informaatio-ohjauksen uudelleen tulkitsemisestä.

Artikkeli koostuu kahdesta osasta. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan informaatio-ohjausta käsitteenä ja toimintamuotona sekä pohditaan informaatio-ohjauksen roolia hallinnan muotona ja kuntien itseohjautuvuuden tukena. Toisessa osassa esitetään tietojohtamiseen perustuvia näkemyksiä informaatio-ohjauksen kehittämiseksi.

Informaatio-ohjaus käsitteenä ja toimintamuotona

Ohjaus kuuluu kiinteänä osan julkisen politiikan toteuttamiseen. Ohjauksessa on kysymys asemaan tai asiantuntemukseen perustuvasta oikeudesta, jossa ohjaava taho (esim. ministeriö) pyrkii vaikuttamaan ohjattavan tahon (esim. kunta) käyttäytymiseen. Ohjauskeinot jaetaan tyypillisesti normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. Normiohjauksella tarkoitetaan laeilla, asetuksilla ja alemmanasteisilla säädöksillä toteutettua ohjausta, joka velvoittaa ohjauksen kohdetta toimimaan tietyllä tavalla, kun taas resurssiohjauksella viitataan toimintaan, jossa talousarvioilla ja vastaavilla tahdonilmauksilla päätetään voimavarojen tasosta ja kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan puolestaan ohjaustoimintaa, jossa tiedon avulla pyritään vaikuttamaan ohjattavan tahon käyttäytymiseen. (Hansson 2002.) Edellä kuvattu ohjausmuotojen erottelu on jossain määrin keinotekoinen, sillä muun muassa Mäki (2004, 126-127) ja Stenvall & Syväjärvi (2006, 18) ovat arvioineet, että kaikki ohjaus kytkeytyy tavalla tai toisella myös informaatioon. Näin on esimerkiksi

silloin, kun normit tai resurssien kohdentaminen tuottavat tietoa kunnille siitä, mitä kulloinkin pidetään tärkeänä.

Yhtäältä tiedon hyödyntämiseen ja toisaalta informaatiolla ohjaamiseen liittyvien ongelmien johdosta valtion informaatio-ohjaus ei ole lunastanut sille asetettuja odotuksia. Esimerkiksi Stenvall & Syväjärvi (2006) ja Mäkitalo (2002) näkevät ongelmaksi informaatio-ohjauksen jäsentymättömän suhteen valtion harjoittamaan resurssi- ja normiohjaukseen, mistä johtuen myös informaatio-ohjauksen tulokset ovat jääneet sattumanvaraisiksi ja vaikuttavuus heikoksi. Ongelmana ei niinkään näyttäisi olevan tutkimus- tai muun tiedon puute, vaan sen kanavointi ja hyödyntäminen kuntien ja muiden palveluntuottajien toiminnan kehittämisessä. Helsingin Sanomien (23.2.2008) pääkirjoituksessa tilannetta kuvataan varsin lohduttomasti: ”Hallintovirkamiehet puhuvat informaatio-ohjauksesta, jonka alamaiset kokevat lähinnä hyssyttelyksi sekä kirjelmien ja myöhemmin sähköpostien lähettelyksi kuntiin ja yksityisille palveluntuottajille”.¹ Kirjoituksessa mainitun kehityksen alku voidaan sijoittaa 1990-luvun alkupuolelle, jolloin Suomessa siirryttiin nopeassa tahdissa keskusvirastojohtoisesta valtiosta kuntavetoiseksi palvelun tuottajaksi. Yhtenä tärkeänä kulminaatiopisteenä ohjausmuotojen kehityksessä voidaan pitää vuonna 1993 tehtyä valtiosuusuudistusta, jossa valtion rahoitus irrotettiin ohjauksesta. Tällöin luovuttiin muun muassa kustannusperusteisesta valtiosuudesta ja tehtävien yksityiskohtaisesta ohjauksesta (Hansson 2002). Hallinnonalakohtaisista eroista huolimatta voidaan arvioida, että valtiosuusuudistuksen jälkeen kuntien toiminta alkoi rakentua aiempaa vahvemmin kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen päätöksenteon, voimassa olevan lainsäädännön

sekä informaatio-ohjauksen varaan (Stenvall & Syväjärvi 2006, 31).

Yhtenä yllättävänä piirteenä kehityksessä on ollut se, että vaikka ohjausmuotojen suhteellisesta muutoksesta ja tarpeellisuudesta ollaan ainakin periaatteellisella tasolla verraten yksimielisiä, *käsitteenä ja toimintatapana informaatio-ohjaus on jäänyt epäselväksi*. Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että informaatio-ohjaus on semanttinen kameleontti, jonka sisältö ja muoto vaihtuvat aina määrittelijänsä mukana. Esimerkiksi Heikkilä et al. (2005, 68) erottavat informaatio-ohjauksessa kahdentasoisia määritelmiä. Suppeasti ymmärrettynä informaatio-ohjaus voi tarkoittaa esimerkiksi kansallista tilastotuotantoa kunnille eri hallinnonalojen tunnusluvuista, kun taas laajemman näkemyksen mukaan informaatio-ohjaus kattaa myös esimerkiksi osaamisen levittämisen kansallisten kehittämisohjelmien puitteissa. Kirjallisuudessa informaatio-ohjauksen muodoiksi on luettu edellä mainittujen lisäksi ainakin tutkimus- ja rekisteritiedon jakaminen, oppaiden, suositusten ja muiden julkaisujen laatiminen, kuntatiedotteet, koulutus ja konsultointi, erilaisissa työryhmissä, verkostoissa, neuvottelujärjestelmissä ja tutkimus- ja kehittämistoiminnassa tapahtuva vuorovaikutus ja tietojen vaihto, toimintaa mittaavat indikaattorit ja standardit, vertais- ja arviointitiedon sekä lainsäädännön soveltamiseen liittyvän tiedon välittäminen sekä erilaiset kehittämislinjaukset ja toimintapoliittiset ohjelmat (Laihonen 2007, Stenvall & Syväjärvi 2006, Hansson 2002, Mäkitalo 2002). Muodon ohella informaatio-ohjausta voidaan lähestyä myös esimerkiksi kanavan, kohdejoukon, sisällön, välitystavan, ajallisen keston ja vastaanottajan aktiivisuuden näkökulmista (ks. kuva 1.).

| | | |
|---|--|---|
| <p>Kanava</p> <p>Joukkotiedotuskanava vs. Hankintakehittäminen</p> | <p>Sisältö</p> <p>Kannustava informaatio vs. Esimäärä ohjauksella</p> | <p>Ajallinen kesto</p> <p>Jatkuva informaatio vs. Määräaika tiedotuskampanja</p> |
| <p>Kohdejoukko</p> <p>Yleinen informaatio vs. Kohdesuunnitelma</p> | <p>Välitystapa</p> <p>Yhteisöllinen informaatioväily vs. Kokousmuotoinen informaatioväily</p> | <p>Vastaanottajan aktiivisuus</p> <p>Aktiivinen tiedonhak. vs. Passiivinen vastaanotto</p> |

Kuva 1. Informaatio-ohjauksen luokittelutapoja (Oulasvirta et al. 2002, 28, alun perin Vedung 1998).

Yksi tapa lähestyä informaatio-ohjauksen monimuotoisuutta on pohtia käsitetutkimukselle tyypilliseen tapaan *informaatio-ohjauksen käsitteen alaa ja sisältöä*. Käsitteen alalla tarkoitetaan niiden olioiden joukkoa, joihin käsitettä voidaan soveltaa tai joista voidaan käyttää kyseistä käsitettä, kun taas sisältö viittaa muihin käsitteisiin, jotka antavat kohteena olevalle ilmiölle merkityksen (Järvinen & Järvinen 2004, 21). Käsitteen ala ja sisältö ovat toisiinsa nähden käänteisessä suhteessa siten, että ala kasvaa sisällön pienentyessä ja pienenee sisällön kasvaessa. Tämän artikkelin aihepiiriin sovellettuna edellä mainitusta seuraa se, että mikäli informaatio-ohjaukseksi katsotaan kaikki se toiminta, jossa välitetään informaatiota toimijoiden välillä, informaatio-ohjauksen käsitteen ala muodostuisi laajaksi ja useat – likipitään kaikki – eri ilmiöt olisi luettava ohjauksen piiriin. Vastaavasti, jos informaatio-ohjaus rajataan koskemaan ainoastaan esimerkiksi tilastotietojen välittämistä, informaatio-ohjaus näyttäytyy huomattavasti suppeampana ilmiönä.

Hieman samaan tapaan kuin käsitteen alan ja sisällön välillä vallitsee käänteinen korrelaatio, voidaan ajatella, että *informaatio-ohjausta koskevilla käsitteellisellä epäselvyydellä ja monitulkintaisuudella on käytännön implikaatioita*. Ei olekaan kovinkaan yllättävää, että keskushallinnon ja kuntatoimijoiden käsityksiä informaatio-ohjauksesta on luonnehdittu kokonaisuudessaan jäsentymättömiksi. Jäsentymättömyys näkyy esimerkiksi siinä, että vaikka keskushallinnossa tunnustetaan informaatio-ohjauksella olevan viestinnällisiä tavoitteita, ei ohjausta kuitenkaan ole pyritty kehittämään viestinnällisistä lähtökohdista (Stenvall & Syväjärvi 2006, 36). Viestinnällisen näkökulman laiminlyönti on merkinnyt muun muassa sitä, että informaatio-ohjauksen käytännön toteuttamisessa ei ole ymmärretty kommunikaation liittyvää vuorovaikutuksellisuuden ja yhdessä tekemisen ulottuvuutta. Voidaan arvioida, että informaatio-ohjauksen viestintä on rakentunut paljolti ”lineaarisen putkimallin” varaan, jossa viestintä ymmärretään pelkistetysti objektiivisen informaation välittämiseksi lähettäjältä vastaanottajalle (vrt. Koivuaho 2005, Kryssanov et al. 2003, Boland & Tenkasi 1995). Ongelmalliseksi tämän tekee se, että putkimallisissa ei ole tilaa vastaanottajan subjektiivisille tulkinnoille. Esimerkiksi Mäen (2004) mukaan informaatio-ohjaukseen kuuluvien suositusten sisällön tulkinta voi kuntatasolla monista eri syistä johtuen poiketa siitä, mitä niillä

on alun perin tarkoitettu. Vaikka informaation monitulkintaisuus aiheuttaakin käytännön toiminnassa erilaisia kiusallisia tilanteita ja asioiden mutkistumista, voidaan optimistisesti ajatella, että informaatio-ohjauksen sisältöön liittyvän subjektiivisuuden ja tulkinnallisuuden tiedostaminen käsitteellisellä tasolla avaa uudenlaisia mahdollisuuksia myös informaatio-ohjauksen käytännön kehittämiseksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yksisuuntaisen siirtymisen sijaan informaatio-ohjauksessa siirrytään kohti kaksisuuntaista dialogia, jossa informaatio-ohjaukseen osallistuvat toimijat yhdessä luovat, ylläpitävät ja tulkitsevat merkityksiä. Tältä osin voidaan arvioida, että ajasta ja paikasta riippumattoman yhteistyön mahdollistava tieto- ja viestintäteknologia tarjoaa uudenlaisia toimintamalleja. Näin siitäkkin huolimatta, että informaatio-ohjauksen parissa toimivilla ei olekaan toistaiseksi kovin selkeää käsitystä teknologian hyödyntämismahdollisuuksista (Stenvall & Syväjärvi 2006).

Toinen mahdollinen selitys informaatio-ohjauksessa todetuille ongelmille on se, että *informaatio-ohjauksen keinot eivät muodosta yhtenäistä ja muihin ohjausmuotoihin nivoutuvaa kokonaisuutta* (Stenvall & Syväjärvi 2006, 36). Informaatio-ohjauksen muotoja on toteutettu miettimättä riittävästi niiden keskinäistä tai muihin ohjausmuotoihin liittyvää yhteyttä. Lainaus Helsingin Sanomista (31.1.2008) on tässä suhteessa paljon puhuva: ”Osa hankkeista päättyy erilaisten laatusuosituksen antamiseen. Käytännössä se tarkoittaa, että ministeriö pyytää kauniisti kuntia tekemään asiat haluamallaan tavalla. Kunta sitten tekee tai ei – riippuen rahatilanteestaan ja valtuuston poliittisesta tahdosta”.² Osa laatusuosituksista näyttäisi jäävänkin suositusten tasolle siksi, että kunnilla ei ole riittävästi resursseja niiden toteuttamiseen. Edellä esitetty on linjassa niiden näkemysten kanssa, joissa korostetaan julkisen politiikan muotoilun sekä siihen liittyvän ohjauksen ja toteuttamisen välistä yhteyttä (Stenvall & Syväjärvi 2006, Aarrevaara et al. 2006, Oulasvirta et al. 2002). Toisin sanoen informaatio-ohjauksen ongelmat juontuvat siitä, että se ei kytkeydy muiden ohjausmuotojen tapaan poliittiseen päätöksentekoon. Siinä missä resurssi- ja normiohjaus ministeriöiden perustehtävinä liittyvät prosesseina tiukasti poliittiseen päätöksentekoon, liittyy informaatio-ohjaus lähinnä toimeenpanoon ja voi siksi jäädä poliittisen päätöksenteon marginaaliin (Stenvall

& Syväjärvi 2006, 37). Ongelmallista on myös se, että informaatio-ohjaukseen osallistuvilla ei ole yhtenäistä käsitystä ohjausmuotojen sisällöistä. Tämä käy ilmi esimerkiksi Stenvallin & Syväjärven (2006, 46) tutkimuksesta, jossa useat keskushallinnon viranhaltijat pitivät lainsäädäntöä tärkeimpänä informaatio-ohjauksen muotona. Ohjausteoreettisesta näkökulmasta lainsäädännön samaistamista informaatio-ohjaukseen on pidettävä kyseenalaisena, sillä lainsäädäntö on suora ja pakottava ohjausmuoto, joka ei jätä kohteelle valinnanvaraa, kun taas informaatio-ohjaus on luonteeltaan epäsuoraa vetoamista sekä tietoon perustuvaa seuranta- ja neuvottelevaa kehittämistä (Stenvall & Syväjärvi 2006, Nylander et al. 2003, Hansson 2002). Näyttääkin ilmeiseltä, että informaatio-ohjauksen jäsentymättömyyttä voidaan vähentää ja ohjauksen vaikuttavuutta lisätä panostamalla ohjausmuotojen keskinäiseen koordinointiin. Tämä edellyttäisi muun muassa sitä, että informaatio-ohjaus ymmärrettäisiin irrallisten suoritteiden (esim. laatusuosituksen, arviointiraportit) sijaan kiinteäksi osaksi poliittisen päätöksenteon tavoitteenasettelua (Stenvall & Syväjärvi 2006, 37-38). Lisäksi on muistettava, että toisin kuin ylhäältä alas suuntautuvassa suorassa normiohjauksessa, epäsuorassa informaatio-ohjauksessa vaikuttaminen perustuu toimijoiden väliseen vuoropuheluun ja neuvotteluun (Nylander et al. 2003, 3). Informaatio voidaan vertauskuvallisesti rinnastaa naruun, jolla on jo vaikea työntää.

Kolmanneksi informaatio-ohjauksen ongelmat voivat johtua siitä, että *kunnat eivät sitoudu ohjaukseen, koska ohjausinformaatio koetaan puutteelliseksi tai sitä ei osata soveltaa*. Tämän näkemyksen mukaan ohjauksen ensisijainen ongelma ei olisikaan ohjausmuotojen koordinoinnissa, vaan ohjattavan kohteen eli kunnan haluttomuudessa tai kyvyttömyydessä hyödyntää tarjolla olevaa ohjaustietoa. Tätä voidaan selittää lähinnä kahdella tavalla, jotka molemmat palautuvat viime kädessä kunnan poliittis-hallinnolliseen rakenteeseen. Yhtäältä se, että kunnan luottamushenkilöt ovat taipuvaisia arvioimaan tilanteita ensisijaisesti paikallisesta näkökulmasta, voi johtaa kehitykseen, jossa esimerkiksi kansallisessa kehittämishankkeessa tuotetulla tiedolla ei nähdä soveltamismahdollisuuksia paikallisiin kysymyksiin. Näin siksi, että kuntapoliitikon luottamus, uskottavuus ja toimintaedellytykset rakentuvat pitkälti juuri paikallisten asioiden varaan, minkä johdosta

kuntapoliitikot eivät näytä olevan erityisen kiinnostuneita informaatio-ohjauksesta (Stenvall & Syväjärvi 2006, Harisalo & Stenvall 2002). Toisaalta informaatio-ohjauksen hyödyntämiseen vaikuttaa myös se, miten asioita valmistelevat viranhaltijat suhtautuvat ohjaustietoon (Stenvall & Syväjärvi 2006, 74). Stenvallin ja Syväjärven mukaan viranhaltijat toimivat portinvartijoina ja kanavoivat tietoa luottamuselimille muun muassa strategisen suunnittelun kautta. Ohjaustiedon hyödyntämisen kannalta mahdollinen ongelma syntyy informaation epäsymmetriasta. Tällä tarkoitetaan informaation ja tiedon epäsuhtaista jakautumista siten, että yksi tai useampi toimija on informaation ja tiedon suhteen paremmassa suhteessa. Informaation epäsymmetria muodostuu ongelmalliseksi, mikäli informaatio-ohjauksen portinvartijana toimivat viranhaltijat tarjoavat kuntapoliitikoille yksipuolista tai puutteellista tietoa.

Kun kunnan poliittis-hallinnollinen rakenne ja informaation epäsymmetria yhdistetään vuorovaikutuksessa ilmeneviin ongelmiin, toimijoiden välisiin ristiriitoihin sekä ajan myötä muodostuneeseen kuntakulttuuriin, voi seurauksena olla tiedon ja tekemisen välinen kuilu (knowing-doing-gap), jolla Pfeffer & Sutton (1999) tarkoittavat sitä, että asian tietäminen ei automaattisesti aktualisoidu toimintana. Toisin sanoen tietämisen ja tekemisen välillä ei ole aina positiivista korrelaatiota. Voidaankin sanoa, että kunnan kyvykkyys hyödyntää informaatio-ohjausta riippuu sen hallinnollisista prosesseista ja kunnan sisäisistä toimintatavoista. Esimerkiksi Stenvallin ja Syväjärven (2006, 52-53) mukaan kysymys on yleisestä ”toimintakyvyn kasaantumisesta”, jolla he viittaavat kuntien strategiseen ajattelu- ja toimintatapaan. Vain strategisesti kyvykäs kunta kykenee yhdistämään ohjausinformaation olemassa olevaan tietopohjaan ja toimimaan tämän mukaisesti.

Informaatio-ohjaus hallinnan muotona ja kuntien itseohjautuvuuden tukena

Edellä esiintuoduista ongelmista huolimatta informaatio-ohjauksen korostaminen on linjassa niiden näkemysten kanssa, joissa kehitystä kuvataan painopisteen siirtymisenä *hallinnoinnista* (government) *hallintaan* (governance) (esim. Haveri et al. 2003, Sotarauta

1996, Kooiman 1993). Yleisellä tasolla hallinta voidaan määritellä kokoelmaksi kuntayhteisön koordinoitukäytäntöjä, joiden avulla kunnat pyrkivät lisäämään toimintansa vaikuttavuutta, joustavuutta ja responsiivisuutta. Tässä artikkelissa hallinta nähdään uudenlaisena kuntajohtamisen paradigmat, jossa kuntien tehtävät painottuvat hallinnon sisäisten prosessien, kontrollin ja toimeenpanon sijaan yhä enemmän hallinnon ulkoisten prosessien kehittämiseen, koordinointiin ja kumpanuussuhteiden luomiseen.

Haverin (2003, 282-283) ja Anttiroikon et al. (2003, 101) mukaan hallinta-paradigman vahvistuminen johtaa siihen, että kunnista on tulossa eräänlaisia katalyyttejä ja mobilisoi, joiden tehtävänä on käynnistää ja ylläpitää kuntayhteisön ja alueen elinvoiman aktiviteetteja sekä solmia yhteyksiä ylikunnalliseen toimijakenttään. Konkreettisesti tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunnat pyrkivät itsenäisen palvelutuotannon sijaan koordinoimaan palveluita erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta. Voidaan todeta, että valtiojohtoisen resurssi- ja normiohjauksen sijaan kuntien toiminta perustuu enenevässä määrin ylikunnallisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön, jossa verkoston tiedonhallinnalla on yhä keskeisempi merkitys.

Hallinnan korostuminen merkitsee myös muutoksia muun muassa poliittisten prosessien toimintaan, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleihin sekä yksityisen ja julkisen sektorin suhteisiin (Bailey 1993, 146). Kehitystä on kuvattu *itseohjautuvuuden* (self-governance) lisääntymisenä, jolla on viitattu siihen, että kuntien toiminta perustuu yhä useammin itseorganisoituvien toimijoiden väliseen luontaisesta tarpeesta nousevien yhteisten intressien ympärille rakentuvaan yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen (Jalonen 2007, Rynnänen 2006, Sotarauta 1996). Syntyville itseohjautuville verkostoille on tyypillistä, että ne reagoivat toimintaympäristönsä syötteisiin omalla tavallaan (Nyholm 2008, 195). Tällä tarkoitetaan sitä, että toimintaympäristöstä tuleva informaatio on ensisijaisesti verkoston sisäinen ominaisuus, jota verkosto tulkitsee omista lähtökohdistaan (vrt. Luhmann 1995). Siksi toimijoiden itseohjautuvuuteen perustuvassa hallintatavassa onkin syytä muistaa, että kysymys ei ole yksinomaan yhteisymmärrykseen pyrkimisestä, vaan myös vastakkaisten voimien ja erilaisten intressien huomioimisesta. Sotarautaa (1996, 66) mukailen itseohjautuvuus merkitsee sekä jännitettä ristiriitojen ja järjestyksen välillä

että tämän jännitteen hyödyntämistä.

Informaatio-ohjaus kytkeytyy hallintaan ja kuntayhteisöjen itseohjautuvuuteen kahdella pääasiallisella tavalla. Ensinnäkin informaatio-ohjausta käytetään muiden ohjausmuotojen ohella varmistamaan se, että kunnat ja muut palvelujen tuottajat noudattavat kansallisella tasolla sovittua politiikkaa (Stenvall & Syväjärvi 2006). Tällöin informaatio-ohjaus on kiinteä osa hallintaa ja politiikkaprosessia ja sen tehtävänä on demokraattisesti tehdyn päätöksen jälkeen ohjata hallintoa tai sen osaa toteuttamaan valitun toimintalinjan mukaista politiikkaa (Oulasvirta et al. 2002). Tavoitteena on usein esimerkiksi hyvinvointipalveluissa tietyn minimitason tai alueellisen tasa-arvon varmistaminen. Tämän näkemyksen mukaan informaatio-ohjauksessa on kysymys *hallinnan tehokkuudesta* eli siitä, että kansallisella tasolla sovitut tavoitteet ja toimenpiteet toteutetaan nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti. Toiseksi informaatio-ohjauksen kautta voidaan tuottaa paikallistason toimijoille sellaista tietoa, jonka avulla ne voivat itse kehittää omaa toimintaansa (Stenvall & Syväjärvi 2006). Laajempaa tavoitteena voi olla esimerkiksi hyvien käytäntöjen paikallinen kehittäminen ja niiden levittäminen alueellisesti ja kansallisesti. Tämäntyyppinen informaatio-ohjaus on luonteeltaan kannustavaa ja muutokseen tähtäävää. Kuntien itseohjautuvuutta korostavassa informaatio-ohjauksessa pyritään edistämään kuntien *innovatiivisuutta*, joka voi kohdistua esimerkiksi hyvinvointipalvelujen ja -palveluprosessien uudistamiseen, yhteistyösuhteiden uudelleenjärjestämiseen tai kunnan sisäisten toimintatapojen muutokseen.

Informaatio-ohjauksen jakamista edellä nähdyllä tavalla tehokkuutta ja innovatiivisuutta tukeviin funktioihin voidaan pitää jossain määrin keinotekoisena ja todellisuutta yksinkertaistavana lähestymistapana, sillä useimmissa informaatio-ohjauksiksi laskettavissa toimenpiteissä lienee kysymys sekä tehokkuuden että innovatiivisuuden edistämisestä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin ja Suomen Kuntaliiton laatiman *Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen*³ julkilausuttuna tavoitteena on paitsi kuntien toimintatapojen yhtenäistäminen ja vanhusten hoivapalvelujen laadun parantaminen myös ideoiden antaminen toimintatapojen ja rakenteiden uudistamiseksi.

Puutteistaan huolimatta tehokkuuden ja innovatiivisuuden näkökulmat toimivat virikkeenä

luoden pohjaa uudennlaiselle käsitteelliselle viitekehykselle, jonka valossa voidaan arvioida myös informaatio-ohjauksen kehittämistarpeita. Näin siksi, että uusi kieli ja uudet käsitteet mahdollistavat uudennlaisia ratkaisuideoita. Aiemmin tässä artikkelissa esiintuotujen informaatio-ohjaukseen liittyvien ongelmien yhteisenä nimittäjänä voidaan pitää sitä, että niissä kaikissa on viime kädessä kysymys *tietoon* liittyvistä tekijöistä. Kun tämä havainto yhdistetään uusien käsitteiden uudennlaista ajattelua generoivaan ominaisuuteen, voidaan olettaa, että myös informaatio-ohjauksen problematiikkaa on paitsi mielekästä myös tarpeellista tarkastella uudennlaisesta lähestymiskulmasta. Tässä artikkelissa arvioidaan, että *tietojohdamisen* viitekehys on varteenotettava lähestymistapa, jonka avulla on mahdollista lisätä ymmärrystä myös informaatio-ohjauksen haasteista. Näkemystä perustellaan sillä, että tietojohdaminen on monia tieteenaloja yhdistävä tutkimuksellinen viiteryhä, joka tähtää informaatioon ja tietoon liittyvien resurssien, prosessien ja teknologioiden roolin ymmärtämiseen (Lönnqvist et al. 2007, 114). Tietojohdamisen näkökulmasta mielenkiintoiseksi kysymykseksi nousee muun muassa se, miten informaatio-ohjauksella voidaan edistää ja tukea kuntayhteisöjen itseohjautuvuutta. Niin ikään voidaan kysyä, miten informaatio-ohjauksen kautta voidaan tuottaa tietoa, jonka avulla kuntayhteisöt ja paikallistason verkostot voivat kehittää omaa toimintaansa, ja toisaalta mitä kuntayhteisöt voivat tehdä edistääkseen sitä, että keskushallinnon tuottamasta ja välittämästä tiedosta saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä.

Informaatio-ohjauksen haasteita

Riippumatta siitä, onko informaatio-ohjauksen tavoitteena julkisten palvelujen alueellinen yhtenäisyys, palvelujen minimitasen varmistaminen tai uusien toimintatapojen kehittäminen, olennaista on, että informaatio-ohjauksen tavoitteet ja toteuttamismuodot sopivat kulloiseenkin yhteiskunnalliseen kehitysvaiheeseen. Tässä artikkelissa yhteiskunnallista kehitystä määrittävänä piirteenä ja siten myös informaatio-ohjaukseen vaikuttavana tekijänä pidetään ennen kaikkea yhteiskunnan *monimutkaistumista*. Monimutkaisuus näkyy kuntien toimintaympäristössä monennlaisina muutoksina. Näkökulmasta riippuen kuntien

toimintaympäristön muutosta on luonnehdittu muun muassa kompleksisuuden, dynaamisuuden, moninaisuuden, kaoottisuuden, hallinnan hälyn, epävarmuuden ja epäselvyyden lisääntymisenä (esim. Nyholm 2008, Jalonen 2007, Bäcklund 2007, Anttiroiko 2000, Eräsaari 1998, Sotarauta 1996, Kallio 1995, Kooiman 1993). Yhteistä näille näkemyksille on se, että niiden mukaan toimintaympäristön muuttuminen asettaa uudennlaisia vaatimuksia myös kuntien toimintamalleihin. Pohjimmiltaan kysymys on kontingenssiteoreettisesta lähestymistavasta, jonka mukaan kunnan ja sen toimintaympäristön välinen keskinäisriippuvuus vaikuttaa kunnan päätöksentekomekanismeihin, toimintatapoihin ja rakenteisiin. Kuntayhteisöjen informaation ja tiedon hallinnan ohella tämän oletetaan heijastuvan myös valtion harjoittamaan informaatio-ohjaukseen.

Edellä mainitun katsotaan merkitsevän sitä, että kuntien menestyminen riippuu entistä enemmän siitä, miten ne oppivat hyödyntämään *tietojohdamisen* piirissä kehitettyjä käsitteitä, malleja ja menetelmiä. Artikkelissa arvioidaan, että tietojohdaminen on syystä nousemassa yhdeksi kuntien ja laajemminkin julkishallinnon organisaatioiden kehittämistoiminnan paino-alueeksi (ks. esim. Jalonen 2008, Laihonon 2007, Anttiroiko 2000). Näin siitäkkin huolimatta, että tietojohdamisen käsitettä ja sisältöä sekä sen suhdetta muihin tieteenaloihin on pidetty jossain määrin jäsentymättömänä (ks. esim. Huotari & Savolainen 2003). Tietojohdaminen ymmärretään artikkelissa monitieteelliseksi lähestymistavaksi, jossa tarkastellaan tiedon luomista, organisointia, jakamista ja soveltamista sekä näitä tukevia rakenteita ja teknologioita. Kiistämässä tiedon merkitystä organisaatioiden menestymiselle voidaan esittää hieman naiiviltakin kuulostava kysymys: miksi organisaatiot, kuten kunnat, ylipäänsä keräävät ja käsittelevät informaatiota ja tietoa (vrt. Daft & Lengel 1986, 554)

Choon (1996, 2001) mukaan tietoa tarvitaan asioiden *merkityksellistämiseen*, *uuden tiedon luomiseen* sekä *ongelmanratkaisuun* ja *päätöksentekoon*. Merkityksellistämällä Choo tarkoittaa ihmisten välistä kanssakäymistä ja yhteydenpitoa, jonka pohjalta voidaan muodostaa yhteinen tulkintakehikko, joka edistää ulkoisten tapahtumien käsitteellistämistä ja ymmärtämistä. Ajoittain organisaatio kohtaa kuitenkin tilanteita, joissa sen tiedontaso ei riitä ilmiöiden tulkitsemiseen ja asetettujen tavoitteiden mukaiseen toimintaan. Olemassa olevan

tiedon ja tarvittavan tiedon välisen kuilun umpeenkurominen edellyttää organisaatiolta ja sen yksilöiltä uuden tiedon luomista. Nonakaa ja Takeuchia (1995) mukaillen Choo esittää, että uuden tiedon luominen tapahtuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, jossa hiljaista tietoa (tacit knowledge) muunnetaan eksplisiittiseen muotoon. Yksilöiden tieto pyritään nivomaan osaksi organisaation osaamista, mikä puolestaan lisää organisaation ongelmanratkaisu- ja päätöksentekokykyä. Olemassa olevan tietopohjan yhdistäminen uuden tiedon luomiseen edistää samalla organisaation sopeutumista ympäristöönsä. Tavoitteena on tasapainon löytäminen olemassa olevan tiedon tehokkaan hyödyntämisen (exploitation) ja uuden tiedon ennakkoluulottoman etsimisen (exploration) välille (March 1991, 71-72).

Daftin & Lengelin (1986, 554-556) näkemyksen mukaan tietoa kerätään yhtäältä *epävarmuuden* ja toisaalta *epäselvyyden* poistamiseksi. Epävarmuudella (uncertainty) Daft & Lengel tarkoittavat informaation puutetta, kun taas epäselvyydellä (equivocality) he viittaavat asiointiloihin koskeviin moniin ja usein ristiriitaisiin tulkintamahdollisuuksiin. Epävarmuus ilmenee tehtävän vaatiman tiedon ja organisaation hallussa olevan tiedon välisenä erotuksena, mistä seuraa loogisesti se, että epävarmuutta voidaan vähentää tietoa lisäämällä. Epävarmuuden vähentämisen taustaoletuksena on, että asioihin vaikuttavat tekijät voidaan tunnistaa, jolloin tehtäväksi jää ongelman eksplisiittinen muotoilu ja sen ratkaisemiseksi tarvittavan tiedon etsiminen. Epäselvyys näkyy puolestaan hämmennyksenä ja ymmärryksen puutteena. Toisin kuin epävarmuuden vähentämisessä, epäselvyyden hallinnassa ei voida turvautua yksinkertaiseen kysymys-vastaus-tyyppiseen tiedonvaihtoon. Epäselvyyden maailma on täynnä moniulotteisia ongelmia, joiden haltuunottoa ei voida edistää informaatiota lisäämällä. Siksi olennaisempaa on pyrkiä luomaan yhteisiä merkityksiä ja tulkintoja, sillä vain merkitykselliseksi tunnistettu informaatio voi johtaa muutokseen (Wheatley 1999, 105).

Daftin & Lengelin ja Choon näkemykset tarjoavat mielenkiintoisia mahdollisuuksia myös informaatio-ohjauksen uudelleentulkitsemiselle. Voidaan nimittäin esimerkiksi kysyä, mitä *informaatiolla* (information) ohjauksen yhteydessä tarkoitetaan ja mikä on sen suhde *tiedon* (knowledge) käsitteeseen. Toimintamuotona informaatio-ohjaus kytkeytyy

ajatukseen yhteiskunnan tietovaltaistumisesta, jonka yhtenä ilmentymänä voidaan pitää sitä, että tietoyhteiskunnassa niin organisaatioiden kuin yksilöidenkin menestyminen riippuu pitkälti niiden kyvystä käsitellä informaatiota ja tietoa. Vaikka puhekielessä informaatiota ja tietoa käytetäänkin usein toistensa synonyymeinä, voidaan käsitteiden merkityseroja analysoida lisää ymmärrystä myös itse toiminnasta. Tämän johdosta myös ”kyky käsitellä tietoa” vaatii yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Yksi varteenotettava tapa on ajatella kyvykkyyden merkitsevän sitä, että yksilöt ja organisaatiot onnistuvat erottamaan relevantin ja merkityksellisen tiedon epäolennaisesta informaatiosta. Tällöin informaatio nähdään eräänlaisena raaka-aineena, jota jalostamalla saadaan aikaiseksi tietoa, joka puolestaan ilmenee yksilön tai kollektiivin kykyä selviytyä kulloinkin esillä olevasta tehtävästä. Ajatus on linjassa niiden tutkimushavaintojen kanssa, joissa korostetaan, että informaation tarjonnasta huolimatta yksilöt ja kollektiivit voivat potea merkityksellisen tiedon puutetta (esim. Koski 1998, 31-32, Marien 1997, 11-12). Informaatio-ohjaukseen sovellettuna tämä merkitsee sitä, että informaatio tulee ymmärtää ohjausimpulssiksi, jota yksilöt ja kollektiivit prosessoivat aiempien tietorakenteidensa pohjalta (vrt. Tuomi 1999, 103). Ohjauksessa välitettävä informaatio muuttuu tiedoksi vasta, kun kuntatoimija tulkitsee informaatiota omassa viitekehyksessään. Tästä johtuen myöskään informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta ei voida irrottaa siitä *kontekstista*, jossa ohjaus tapahtuu. Toisin sanoen informaatio-ohjauksella ei ole absoluuttista arvoa, vaan arvo riippuu siitä, minkälaista arvoa se luo kohteelleen. Selvä ja itsessään varsin yllätyksetön johtopäätös tästä on, että mitä paremmin ohjauksessa välitettävä informaatio sopii kulloiseenkin tilanteeseen ja ohjattavan tahon olemassa olevaan tietopohjaan, sitä arvokkaammaksi ja vaikuttavammaksi ohjaus koetaan.

Subjektiviteetin perusta on tiedon moni-
muotoisuudessa, joka tarkoittaa muun muassa sitä, että formaalisen tosiasiatiedon ohella ohjauksen kohde tukeutuu tiedostaen tai tiedostamattaan monenlaiseen informaaliseseen tietoainekseen, kuten arvoihin, preferensseihin, intuitioon ja uskomuksiin. Päätöksiä tehdään niin faktatiedon kuin arvojenkin pohjalta, mikä johtuu siitä, että päätöksentekijöiden on vaikeaa, ellei suorastaan mahdotonta, erottaa formaalisen ja informaation tietoainekseen tosiasiallista osuutta

yksittäisissä päätöksentekoprosesseissa (Möttönen 1997, 362-363). Vain poikkeustapauksissa ohjausinformaatio nivoutuu sellaisenaan kuntien hallinto- ja päätöksentekoprosesseihin. Tämä voi näkyä kunnan päätöksenteossa tietynlaisena irrationaalisuutena, jossa ”looginen toiminta syrjäytyy intuition tieltä” (Heuru 2000, 340). Toisaalta intuition sijaan voidaan puhua myös kuntatoimijoiden hiljaisesta tiedosta, joka ilmenee yksilöiden kokemuksena ja osaamisena, jota on vaikea tallentaa tietovälineisiin tai levittää kuntayhteisön sisällä (vrt. Nonaka & Takeuchi 1995). Hiljainen tieto on ’sisäänrakennettuna’ kunnan toimintaprosesseihin vaikuttaen muun muassa siihen, miten kuntatoimijat suhtautuvat ulkopuolisiin ärsykeisiin, kuten esimerkiksi valtion informaatio-ohjaukseen.

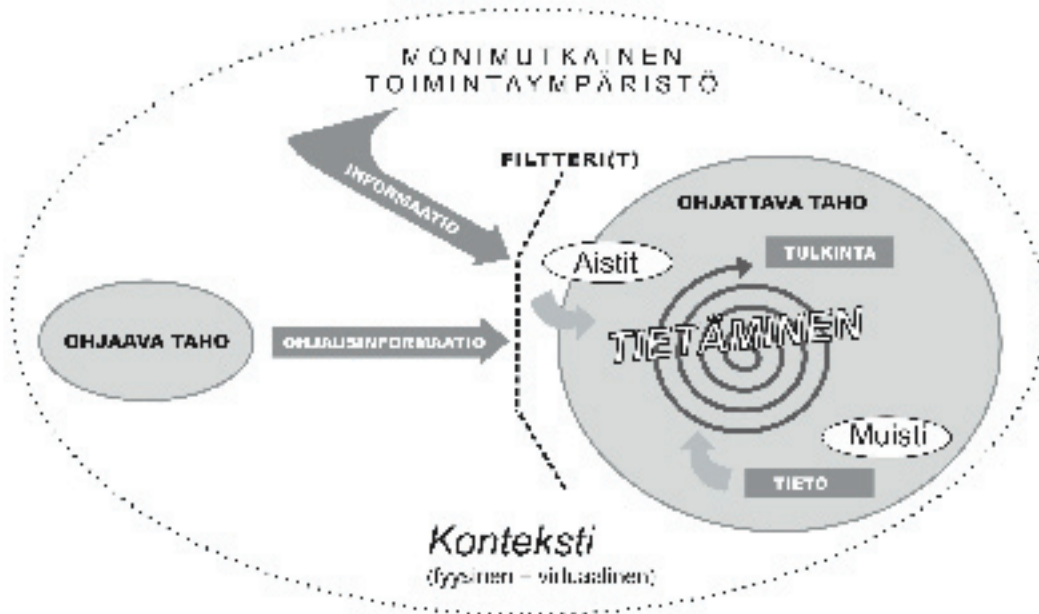
Informaatio-ohjauksen toimivuuden kannalta onkin tärkeää ymmärtää sen kontekstin mahdollisuuksia ja rajoituksia, jossa kuntatoimijat elävät. Vertauskuvallisesti voidaan puhua kuntatoimijoiden *tietomaisemasta*, joka tarkoittaa kaikkia niitä objektiivisia ja subjektiivisia käsityksiä, joita yksilöt liittävät informaatioon ja tietoon. Olennaista tällöin on ymmärtää, että ohjausinformaatio muodostaa vain yhden osan kuntatoimijan tietomaisemasta. Muun muassa koulutus, työssä karttunut osaaminen ja kokemus, omaehtoinen tiedonhaku, kollegojen tarjoama vertaistieto, tiedotusvälineiden kautta välittyvä tieto, informaatio-ohjauksen ulkopuolelle jäävä tutkimus- ja muu tieto, kuntalaisten ilmaisemat preferenssit sekä kuntakohtaiset poliittiset, taloudelliset ja demografiset erityispiirteet muokkaavat kuntatoimijoiden tietomaisemaa ja vaikuttavat ratkaisevasti siihen, kuinka arvokkaaksi informaatio-ohjaus koetaan. Lisäksi on huomattava, että yksilön tietomaisema on ainakin jossain määrin riippuvainen tämän asemasta. Kunnan taloussuunnittelusta vastaava viranhaltija hyödyntää päätöksenteossaan varsin todennäköisesti toisenlaista tietoa kuin esimerkiksi sosiaalilautakunnassa istuva luottamushenkilö. Edellä mainittujen syiden perusteella voidaan sanoa, että informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden parantaminen edellyttää tietoon liittyvän subjektiivisuuden huomioimista ja hyödyntämistä. Tämän mukaan keskushallinnon tarjoama objektiivinen informaatio ja kuntatoimijoiden muista lähteistä hankkima tieto eivät olisi toisiaan poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä tiedon muotoja. Käytännössä tämä voisi merkitä esimerkiksi sitä,

että kuntatoimijoiden erilaisilla foorumeilla⁴ jakamaan vertaistukeen suhtaudutaan tietona, joka täydentää keskushallinnon tarjoamaa informaatiota. Kuntatoimijoiden kannalta vertaistuki voidaan ymmärtää tiedoksi, joka sisältää informaatiota niistä sosiaalisista, taloudellisista ja poliittisista olosuhteista, joissa ohjaustietoa on tarkoitus soveltaa (vrt. Sanderson 2002), kun taas keskushallinnon näkökulmasta kuntatoimijoiden keskenään kommunikoima tieto tulisi mieltää palautteeksi, jota voidaan hyödyntää informaatio-ohjauksen soveltamisessa paremmin kuntatoimijoiden tarpeisiin. Näin informaatio-ohjauksessa lähestytään tilannetta, jossa ei tyydytä ainoastaan välittämään informaatiota siitä, mitä pitäisi tehdä, vaan otetaan kantaa myös siihen, miten asioita tulisi käytännössä toteuttaa. Kysymys on samalla kokonaisvaltaisemman näkemyksen muodostamista siitä, millaisia paikallistason prosesseja informaatio-ohjauksella voidaan käynnistää (Gelders 2005, 377).

Informaatio-ohjauksesta tiedolla johtamiseen

Tässä artikkelissa esitetään, että informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta voidaan edistää soveltamalla tietojohtamisen piirissä kehitettyjä lähestymistapoja. *Informaation ja tiedon välisen suhteen ymmärtämistä sekä ohjaustapahtuman kontekstin merkitystä informaation tulkinnaalle ja tiedon muodostamiselle voidaan pitää keskeisinä informaatio-ohjauksen kehittämiskohteina*. Tätä voidaan havainnollistaa oheisella kuvalla (ks. kuva 2).

Informaatio-ohjausta pidetään moninapaisena ja osittain ristiriitaisenaakin ohjausjärjestelmänä (Mäkitalo 2002), jossa tuotetaan paitsi määrällisesti paljon myös laadullisesti monenkirjavaa informaatiota. Tästä seuraa se, että ohjaavan tahon (esim. ministeriö) tarjoaman informaation vaikuttavuus riippuu ensinnäkin siitä, miten informaatio läpäisee ohjattavan tahon (esim. kunta) havainnointia (havainnointifiltteri), käsitteellistämistä (kognitiivinen filtteri) sekä päätöksentekoa (valtafiltteri) rajoittavat *informaatiofiltterit* (vrt. Ansoff 1984). Filttereistä johtuen ohjauksessa välitettävä informaatio ei sellaisenaan siirry kuntien toimintaprosesseihin. Toimintaympäristön (ml. informaatio-ohjaus) tarjoaman informaation ja kunnan hyödyntämän informaation välillä vallitsee



Kuva 2. Informaatio, tieto ja tietäminen informaatio-ohjauksessa.

väistämättä jonkinasteinen kuilu. Muun muassa informaation määrästä ja laadusta, aikapulasta sekä hallintokunnittain sektoroituneesta toimintatavasta johtuen kuntien toteuttama toimintaympäristön havainnointi on enemmän tai vähemmän puutteellista. Vain osa ohjausinformaatiosta läpäisee kunnan havainnointifilterin. Toisaalta havainnointifilterin läpäissytkin informaatio on vasta raaka-ainetta, joka edellyttää jalostamista. Se, miten tässä onnistutaan, riippuu puolestaan kunnan kognitiivisesta kyvykkyydestä. Lillrank et al. (2004, 87) mukailien informaatio voi toimia signaalina, joka panee *tiedon* töihin. Se, millaista toimintaa ohjausinformaatio kulloinkin käynnistää, riippuu kuntayhteisöön aiemmin sitoutuneesta tiedosta ja osaamisesta. Ainoastaan suotuisissa olosuhteissa ohjausinformaatio voi toimia kehittämisprosesseja käynnistäväinä katalyyttinä. Lisäksi on hyvä muistaa, että informaatio on aina myös potentiaalinen uhka olemassa oleville valtarakenteille⁵. Tämä näkyy usein siinä, että uutta informaatiota tulkitaan vanhojen uskomusten ja valtarakenteiden pohjalta. Informaatio-ohjauksen kannalta ilmeisenä vaarana tällöin on, että kuntien toimintaa ohjaa informaatio, joka vain vahvistaa vakiintuneita

toimintatapoja. Filttereistä johtuen artikkelissa katsotaan, että informaatio pitäisi ymmärtää faktan sijaan kokemuksena, joka syntyy kuntayhteisön tulkintaprosesseissa (vrt. Luhmann 1995, 67). Tulkintaprosesseista riippuu millaisia merkityksiä ohjausinformaatiolle annetaan. Kysymys on jatkuvasti uusiutuvasta *tietämisen* (knowing) prosessista, jossa ohjausinformaatio yhdistyy kunnan olemassa olevaan tietopohjaan.

Informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden näkökulmasta edellä mainittu merkitsee ainakin kolmenlaisia vaatimuksia. *Ensinnäkin* kuntien on kehitettävä mekanismeja, joiden avulla kunta pystyy olemaan *tiedon suhteen samanaikaisesti sekä suljettu että avoin*. Vaikka esimerkiksi Morgan (1997, 40) muistuttaakin, että absoluuttisen sijaan kysymys on sulkeutuneisuuden ja avoimuuden asteesta, tässä artikkelissa arvioidaan, että 'suljettu-avoin'-ulottuvuus toimii hyödyllisenä vertauskuvana. Ainakin, mikäli sulkeutuneisuus ymmärretään Maulaa (2006) mukailien kunnan 'muistiksi' ja avoimuus kuntayhteisön 'aisteiksi'. Muisti mahdollistaa sen, että kuntaan kertynyt aikaisempi tieto ja kokemus ovat tehokkaasti hyödynnettävissä, kun taas aistien avulla kunta tunnistaa ohjausimpulsseja ja muuta

toimintaympäristön informaatiota (vrt. Maula 2006, 93). Siinä missä muisti ilmenee sääntöinä, vakiintuneina rutiineina ja toimintakäytäntöinä, aistit edellyttävät eriaististen organisatoristen rajojen ylittävää kanssakäymistä. Muisti tukee kuntayhteisön sisäistä tiedonkulkua, kun taas aistit luovat perustan kuntayhteisön ja sen ympäristön väliselle tiedonkululle.

Toiseksi informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta voidaan pyrkiä edistämään vahvistamalla kuntatoimijoiden itseohjautuvuutta ja tukemalla verkostomaisten toimintamuotojen syntymistä, sillä monimutkaisen yhteiskunnan monimutkaisia ongelmia voidaan ratkaista vain useiden eri toimijoiden yhteistyöllä (esim. Nyholm 2008, Jalonen 2007). Tämä edellyttää *tiedon luomiselle, vaihdolle ja hyödyntämiselle sopivaa kontekstia*. Monimutkaisia ongelmia on tarkasteltava laajemmassa asiayhteydessä, jossa on tilaa monille erilaisille ajatuksille ja tiedoille. Konteksti voidaan ymmärtää Nonakan ja Takeuchin (1995) tapaan fyysiseksi tai virtuaaliseksi tilaksi, jossa syntyy vuorovaikutusta ihmisten ja kollektiivien välille. Nonakan ja Takeuchin mukaan tiedon luominen, vaihto ja hyödyntäminen tulee nähdä dynaamisena prosessina, jossa on tilaa eksplisiittisen tiedon ohella myös kokemukselliselle ja intuitioon pohjautuvalle tiedolle. Erityisesti silloin, kun informaatio-ohjauksella pyritään kannustamaan paikallistoimijoiden omaehtoista kehittämistä, on helppo yhtyä Nylander et al (2003) sekä Stenvallin ja Syväjärven (2006) näkemyksiin siitä, että ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota keskushallinnon ja kuntatoimijoiden väliseen dialogiin. Yksisuuntaisen informaation jakamisen sijaan informaatio-ohjauksen tulisi olla luonteeltaan tietoon perustuvaa neuvottelua ja yhteisten merkitysten luomista.

Kolmanneksi informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta lisäävänä tekijänä pidetään yhteistä tulkintaa ja tiedon sosiaalista rakentumista edistäviä tukirakenteita. Keskeinen kysymys tältä osin on, miten *ajasta ja paikasta riippumatonta tieto- ja viestintäteknologiaa voidaan hyödyntää paitsi ohjauksinformaation jakamisessa myös ennen kaikkea toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tukemisessa*. Vaikka tutkimukset antavatkin jossain määrin pessimistisen kuvan suomalaisen julkishallinnon ja teknologian välisestä suhteesta (esim. UN E-Government Survey 2008), tässä artikkelissa arvioidaan, että julkishallinnon tapauksessa tieto- ja viestintäteknologiaan liittyy paljon käyttämätöntä potentiaalia.

Tämän potentiaalın realisoiminen edellyttää kuitenkin informaatio-ohjauksen muuttamista ”informaationeuvotteluksi” (Nylander et al. 2003, 3). Tiedonvälityksen ohella tulisikin keskittyä teknologian ominaispiirteisiin, jotka mahdollistavat kokonaan uudenlaisia tietokäyttäjien ja vuorovaikutuksen muotoja. Harold Innisiä (1894–1952) mukailien uusi teknologia ei lisää tai vähennä jotain, vaan muuttaa jonkin kokonaan toisenlaiseksi. Sen lisäksi, että teknologia vaikuttaa asioihin, joita ajatellaan, se muuttaa sekä tapoja, joilla ajatellaan että yhteisöjä, joissa ajatuksia syntyy. Optimistisesti katsottuna edellä mainitun voidaan ajatella merkitsevän sitä, että informaatio-ohjauksessa omaksutaan ja hyödynnetään esimerkiksi *sosiaaliselle medialle* ominaisia toimintamuotoja, kuten tiedon yhteisöllistä tuottamista, avointa osallistumista, kokemusten jakamista sekä erilaisten toimijoiden verkostoitumista. Viime kädessä tämä tarkoittaa informaatio-ohjauksen pluraliteetin tietoista lisäämistä eli sitä, että erilaisten toimijoiden erilaiset näkökulmat tulevat esiin ja että niitä myös hyödynnetään.

Hyväksytty julkaistavaksi 25.5.2008.

Viitteet:

- ¹”Kunnallisten palvelujen valvonta on taitolaji”, Helsingin Sanomat, pääkirjoitus, 23.2.2008.
- ²Lindberg, M. 2008. ”Hankkeilla ylläpidetään uskoa tulevaisuuteen”, *Helsingin Sanomat*, Merkintöjä, 31.1.2008.
- ³*Ikäihmisten palvelujen laatusuositus*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, 2008:3. Helsinki.
- ⁴Esimerkiksi STAKESin ylläpitämä verkkopalvelu sosiaalialan ammattilaisille osoitteessa: www.sosiaaliporssi.fi
- ⁵Ks. informaation havainnoinnin problematiikasta ja organisaatioiden ’vinoutuneesta’ informaatiokäyttäytymisestä esim. Thompson, M. & Wildavsky, A. (1986) A cultural theory of information bias in organizations. *Journal of Management Studies*, Vol. 23, No. 3, ss. 273-286.”
- ⁶Ks. lisää sosiaalisen median ominaispiirteistä ja käyttökohteista esim. Lietsala, K. & Sirkkunen, E. (2008). *Social Media: Introduction to the tools and processes of participatory economy*. Tampereen yliopisto: Hypermedialaboratio.

Lähteet

- Aarrevaara, T., Harisalo, R., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2006). *Julkinen politiikka – julkinen toiminta*. Tampere: Tampere University Press.
- Ansoff, I. (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Helsinki: Otava. (Alkuperäisteos *Implanting Strategic Management*, New Jersey: Prentice Hall International.)
- Anttiroiko, A.-V. (2000). *Strateginen tietojohtaminen kunnallishallinnossa*. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 19, No. 1, ss. 19-32.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Anttiroiko, A.-V. & Savolainen, R. (2000). *Kuntien strategiset tulkinta- ja tietoprosessit*. Teoksessa Panzar, E. (toim.) *Informaatio, tieto ja yhteiskunta*. Raportti Tiedon tutkimusohjelman II tutkijaseminaarista, ss. 253-268. Tampereen yliopisto, Tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus, Tampere.
- Bailey, S. J. (1993). *The Future of Local Government in Britain: From Government to Governance*. Teoksessa Anttiroiko, A.-V. (toim.) *Kunnallistaloudellinen tutkimus – menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet*. Tampereen yliopisto. *Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1993*, ss. 136-152. Tampere.
- Boland, R. J. ja Tenkasi, R. V. (1995). *Perspective Making and Perspective Taking in Communities of Knowing*. *Organisation Science*. Vol. 6. No. 4, ss. 350-372.
- Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Choo, C. (1996). *The knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions*. *International Journal of Information Management*, Vol. 16, No. 5, ss. 329-340.
- Choo, C. (2001). *The knowing organization as learning organization*. *Education + Training*, Vol. 43, No. 4-5, ss. 197-205.
- Daft, R. L. & Lengel, R. H. (1986). *Organizational information requirements, media richness and structural design*. *Management Science*, Vol. 32, No. 5, ss. 554-571.
- Eräsaari, R. (1998). *Hyvinvointivaltio yksinkertaisuuden jälkeen*. Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) *Moderniteetti ja moraalit*, ss. 94-114. Helsinki: Gaudeamus.
- Gelders, D. (2005). *Public Information Problems in the Implementation of Public Policy: The long road of the reflecting licence plate in Belgium*. *Government Information Quarterly*, Vol. 22, Issue 3, ss. 374-388.
- Hansson, A.-I. (2002). *Selvitys sosiaali- ja terveystieteiden ohjauksesta ja valvonnasta*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 8. Helsinki.
- Haveri, A. (2003). *Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen*. Teoksessa Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, ss. 272-286. Tampere: Juveness Print.
- Haveri, A. & Rönkkö, P. (2003). *Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen*. Teoksessa Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, ss. 56-64. Tampere: Juveness Print.
- Heikkilä, M., Kautto, M. & Teperi, J. (2005). *Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa*. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005*. Helsinki.
- Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Akateeminen väitöskirja. *Acta Universitatis Tamperensis* 760. Tampere.
- Huotari, M.-L. & Savolainen, R. (2003). *Tietohallintoa vai tietojohtamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä*. *Informaatiotutkimus*, Vol. 22, No. 1, ss. 15-24.
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. *Julkaisu 693*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto. URL <http://webhotel.tut.fi/library/tutdiss/index.php>.
- Jalonen, H. (2008). *Kohti viisasta valmistelua*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/2008, ss. 28-49.
- Järvinen, P. & Järvinen, A. (2004). *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opinpajan kirja.
- Kallio, O. (1995). *Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan*. Akateeminen väitöskirja. *Acta Universitas Tamperensis* 457. Tampere.
- Koivuaho, M. (2005). *Lineaarinen ja epälineaarinen viestintänäkymä tietointensiivisen*

- palveluorganisaationsisäisessä kommunikaatiossa. Käsiteanalyttinen kirjallisuustutkimus. e-Business Research Center, Research Reports, 15. Tampere University of Technology. www.tut.fi/units/tuta/tita/tip/2004_reports/Koivuaho_viestintanakemys.pdf
- Kolehmainen, J. (2004). Tietoyhteiskunnan työelämän mahdollisuudet ja haasteet. Avauksia tutkimuksen, opetuksen ja palvelutoiminnan kehittämiseen. Tietoyhteis-kuntainsituutin raportteja, 1/2004. Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus.
- Kooiman, J. (1993). Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. Teoksessa: Kooiman, J. (toim.) *Modern governance. New Government – society interactions*, ss. 35-49. Lontoo: Sage Publications.
- Koski, J. T. (1998). Infoähky ja muita kirjoituksia oppimisesta, organisaatioista ja tietoyhteiskunnasta. 8. painos. Helsinki: Gummerus.
- Kryssanov, V., Okabe, M., Kakusho, K., Minoh, M. (2003). A theory of communication for user interface design. Teoksessa Gazendam, W. M., Jorna, R. J., Cijssouw, R. S. (toim.) *Dynamics and Change in Organizations – Studies in Organizational Semiotics*, ss. 37-60. Lontoo: Kluwer Academic Publishers.
- Laihonen, H. (2007). Johtamisen tietovirrat terveydenhuollossa. Terveyselkosysteemi tulkintakehyksenä. Akateemiseksi väitöskirjaksi aiottu julkaisematon käsikirjoitus.
- Lillrank, P., Kujala, J. & Parvinen, P. (2004). *Keskeneräinen potilas. Terveys- ja hyvinvointi tuotannonohjaus*. Helsinki: Talentum.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lönnqvist, A., Blomqvist, K., Hannula, M., Kianto, A., Kärkkäinen, H., Maula, M. & Stähle, P. (toim.) (2007). *Tietojohdaminen tutkimusalueena*. Tampere: Pilot-kustannus.
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, ss. 71-87.
- Marien, M. (1997). Top 10 reasons the information revolution is bad for us. Artikkelissa *Information technology revolution: boon or bane? The Futurist*, Vol. 31, Issue 1, ss. 10-15.
- Maula, M. (2006). *Organizations as Learning Systems. 'Living Composition' as an Enabling Infrastructure*. Advanced Series in Management. Amsterdam: Elsevier.
- Morgan, G. (1997). *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mäki, T. (2004). Laadun informaatio-ohjauksen haasteet. Hoitohenkilökunnan ja laatusuositusten laadulle antamien merkitysten harmonisuus ja ristiriitaisuus. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 109. Kuopio.
- Mäkitalo, R. (2002). Informaatio-ohjaus, arviointi ja valvonta. Arviointijaoston väliraportti, liite 2. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta.
- Möttönen, S. (1997). Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge Creating Company – How Japanese Companies Create the Dynamics Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Acta nro 199. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Nylander, O., Stähle, P. & Nenonen, M. (2003). Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 68, No. 1, ss. 3-18.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä, STM-julkaisuja 2002:19*, Helsinki.
- Pakarinen, T. (2007). Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tieto-organisaatiossa. Akateeminen väitöskirja. Acta 195. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pfeffer, J. & Sutton, R. (1999). *The Knowing-doing Gap. How smart companies turn knowledge into action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Ryynänen, A. (2006). *Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättäjät ja poliitikko*. Sisäasiainministeriön Keskustelualoitteita-julkaisusarja, 23/2006. Helsinki.
- Sanderson, E. (2002). Evaluation, policy learning and evidence based policy making. *Public Administration*, 1/2002, ss. 1-22.

- Sotarauta, M. (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa - Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdana. Akateeminen väitöskirja. Acta Futura Fennica No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Finnpublishers.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvintointitehtävissä. Valtiovarainministeriö 3/2006.
- Tuomi, I. (1999). Data Is More Than Knowledge: Implications of the Reversed Knowledge Hierarchy for Knowledge Management and Organizational Memory. *Journal of Management Information Systems*, Winter 1999-2000, Vol. 16, No. 3, ss. 103-117.
- UN E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance. Economic & Social Affairs. United Nations.
- Vedung, E. (1998). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Wheatley, M. (1999). *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World*. (2. painos). San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.