

Harri Pasanen

KUNNALLISEN TIETOHALLINNON  
OHJAUKSEN TOIMIVUUS -

TIETOHALLINTOJOHTAJIEN  
KOKEMUKSIA

Pro gradu -tutkielma

Hallintotiede

Syksy 2012

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kunnallisen tietohallinnon ohjauksen toimivuus – tietohallintojohtajien kokemuksia

Tekijä: Harri Pasanen

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ xSivulaudaturtyö\_ Lisensiaatintyö\_

Sivumäärä: 121

Vuosi: 2012

### Tiivistelmä:

Kuntien tuottavuuden ja niiden palveluiden laadukkuuden kehittämisessä paljon on laskettu tietojärjestelmien varaan, mutta vähänlaisesti tutkimusta on kohdistettu niistä vastaavaan tietohallintotoimintoon juuri kuntien kontekstissa. Monenlaiset uudet etenkin valtiotaustaiset ohjausaloitteet koskevat kuitenkin kunnissa tietohallintoa. Tässä pro gradu -tutkielmassa käsitellään ohjauksen ja tietohallinnon teorioita ja näiden pohjalta huomio kohdistetaan kuntien tietohallintoihin ja niiden ohjaukseen.

Tutkielman yhteydessä on toteutettu haastattelututkimus kuntien tietohallintoihin. Tästä muodostuneen aineiston ja aiempien asiaa koskevien julkaisujen puitteissa tehdään havaintoja kunnallisen tietohallinnon ohjauksen toimivuudesta. Päähuomio kohdistuu kuntaorganisaation ulkoiseen ohjaukseen, mutta tutkielman edetessä myös kuntien sisäinen tietohallinnon ohjaus nousee merkittäväksi tarkastelunäkökulmaksi.

Kuntien tietohallinnon käytännön järjestäminen sekä tietohallinnon asema kuntaorganisaatiossa osoittautuu vaihtelevaksi ja kuntakootain voidaan hahmottaa erilaisuuksia. Tietohallintojen kannalta kuntien ulkoinen ohjaus näyttyy vähempimerkityksisenä kuin kuntien sisäiset tietohallintoa koskettavat ohjaussuhteet. Havaitaan, että kuntien tietohallintojohtajat hankkivat ohjaukseen verrattavissa olevaa tietoa muun muassa vaihtelevista kirjallisista lähteistä sekä kollegoilta. Tutkielman tuloksissa esitetään kehittämistavoitteiksi kunnallisen tietohallinnon ohjaukselle vahvempi ohjauksen keskittäminen, konkreettisemmat ohjaussisällöt sekä suurempi velvoittavuus.

Ohjausvälineistä tieto-ohjauksella ei ole kunnolla saavutettu haluttuja vaikutuksia, ja se koetaan ongelmallisena myös kunnissa. Sääntelyohjausta ja taloudellista ohjausta on myös, mutta niiden rooli juuri kunnallisen tietohallinnon ohjauksessa on suppea. Ohjaaville toimijoille suositellaan rohkeutta ajaa hyvin valmisteltua ja perusteltua ohjausta kunnalliselle tietohallintokentälle. Kuntia kehoitetaan vahvistamaan tietohallintojensa asemaa organisaation toiminnan kokonaisuuden kehittäjinä sekä toimimaan aktiivisesti ohjauksen ja yhteistyön tarjoamien mahdollisuuksien toteuttamiseksi.

Avainsanat: kunnallisen tietohallinnon ohjaus, kuntien ohjaus, kuntien tietohallinto, kuntien tietohallinnon ohjaus, ohjaussuhde, ohjausväline

Muita tietoja: Tutkielma on toteutettu osin iKontakt-II -projektin rahoituksella.

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi x

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi x

# SISÄLLYS

1. Johdanto.....	5
1.1 Tietohallinto kuntien menestystekijänä.....	5
1.2 Kunnallista tietohallintoa suunnataan ohjauksella.....	7
1.3 Tutkielman tavoite.....	8
1.4 Tutkielman merkitys ja ajankohtaisuus ja luotettavuus.....	10
1.5 Tutkielman rakenne.....	11
2. Ohjaus.....	12
2.1 Ohjauksen luokittelut.....	14
2.2 Ohjauksen tapahtumasarja.....	17
2.3 Ohjauksen seuraukset ja ohjauksen epäonnistuminen.....	19
2.4 Ohjauksen arviointi.....	23
2.5 Kuntien ohjaus.....	25
2.5.1 Kunnallisen ohjauksen kehitystausta.....	27
2.5.2 Julkisen hallinnon ohjausvälineet.....	28
2.5.3 Sääntelyohjaus.....	31
2.5.4 Taloudellinen ohjaus.....	33
2.5.5 Tieto-ohjaus.....	35
2.5.6 Ohjausvälineen valinta.....	38
3. Kunnallinen tietohallinto ja sen ohjaus.....	40
3.1 Tietotapahtumasarjat tietohallinnossa.....	44
3.2 Tietohallinto osana organisaatiota.....	47
3.3 Tietohallinto kunnissa.....	51
3.4 Kunnallisen tietohallinnon ohjaus.....	58
3.4.1 Valtionhallinto.....	60
3.4.2 Kuntakentän yhteistyöelimet ja Euroopan Unioni.....	65
3.4.3 Muut ohjaussuhteet ja tiedonhankinta.....	66
3.4.4 Yhteenvetoa.....	69
4. Tutkimusmenetelmät ja aineisto.....	72
5. Tutkielman tulokset.....	78
5.1 Tietohallinnon järjestäminen ja suunnitelmallisuus kunnissa.....	79
5.2 Tietohallinnon kehittämisrooli ja asema kuntaorganisaatiossa.....	82
5.3 Kuntien tietohallintojohtajien näkemys tietohallinnon rooleista ja tehtävistä ja tietohallintojohtajien tiedonhankinta.....	87

5.4 Kunnan sisäiset tietohallinnon ohjaussuhteet.....	89
5.5 Kunnan tietohallinnon ulkoiset ohjaussuhteet .....	93
5.6 Kunnallisen tietohallinnon ohjauskenttä .....	98
5.7 Kunnallisen tietohallinnon ohjauksen kehittäminen.....	100
6. Johtopäätökset .....	104
Lähteet .....	113

#### Kuvioluettelo

1. Ohjauksen tapahtumasarja .....	18
2. Kunnallisen tietohallinnon ohjauskenttä .....	99

#### Taulukkoluetelo

1. Haastattelukunnat taulukoituina.....	79
---	----

# 1. JOHDANTO

## 1.1 TIETOHALLINTO KUNTIEN MENESTYSTEKIJÄNÄ

Tietojärjestelmät ovat kaikkien organisaatioiden toiminnan ytimessä, ja organisatorinen toiminta on usein täysin riippuvaa tietojärjestelmistä. Tietojärjestelmät voivat olla sähköisiä tai perustua vaikka kasvokkaiseen keskusteluun tai kirjoitettuihin papereihin, mutta nykyään etenkin sähköiset tietojärjestelmät ovat korvanneet organisaatioiden toiminnassa monia aiemmin ihmistyön vaiheita automatisaatiolla tyystin ja vaikuttavat merkittävästi myös edelleen ihmistyöllä tehtäviin työkokonaisuuksiin tarjoamalla ja määrittämällä mahdollisesti koko työskentely-ympäristön (Snellen, 2002). Sähköisiä tietojärjestelmiä pidetään keskeisinä hallinnon ja sen aikaansaannosten kehittämisessä (ks. Bekkers, 2011; Heeks, 1999).

Tietojärjestelmät eivät kuitenkaan yleensä hallitse itse itseään, vaan tietojärjestelmien hallinnointi on tietohallinnon tehtävä. Tietohallinnolla on myös vaikutusta laajemmin tietovirtojen hallintaan organisaatiossa (Laudon, 2003, Syväjärven & Ihalaisen, 2011, s. 299, mukaan; Bäcklund, 2007, Syväjärven & Ihalaisen, 2011, s. 299, mukaan), mikä voi tarkoittaa vaikuttamista organisaation työntekijöiden tietokäyttäytymiseen, kuten tiedonhakuun, jakamiseen ja käyttöön tietojärjestelmien hallinnoinnin lisäksi, tai oikeastaan samalla, sillä työntekijät työskentelevät etenevässä määrin sähköisten tietojärjestelmien puitteissa. Kunnassa tietohallinnon tehtäväalueeseen kuuluu kunnan tietojärjestelmien ja kuntaorganisaation tiedon strateginen ohjaus sekä usein niiden suora hallinnointi.

Tietohallinto on merkittävä tekijä kunnallisten organisaatioiden tuottavuuden ja laadun parantamisessa. Kuntien tuottavuuden kasvun synnyttämisessä juuri tietojärjestelmät ovat automatisaation kautta erittäin merkittävässä roolissa, mikä edelleen tekee tietohallinnosta kriittisen tekijän tuottavuuden ja laadun kehittämisen onnistumisessa. Tietohallinto ohjaa kunnan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta paikallisella tasolla ja sieltä ulospäin ja laatii ja ylläpitää tarvittavat sopimukset tietojärjestelmä- ja palvelutoimittajien kanssa. Tietohallintotoiminta on kunnille strategisesti avainpaikalla.

Kunnallinen tietohallinto on Suomessa vaihtelevaa ja jatkuvassa muutoksessa. Tietohallinnon tärkeydestä huolimatta sen toteutus vaihtelee suuresti kunnittain, sillä kunnat ovat

autonomisen asemansa pohjalta päätyneet erilaisiin ratkaisuihin. Nytemmin tämä on kuitenkin johtanut ongelmiin, sillä teknologian puolesta mahdollisuudet tietoteknologisten palveluiden keskitettyyn tuotantoon ja tietohallinnon keskitettyyn toimintaan ovat olemassa, mutta kunnallinen tietohallinto on niin eriytynyttä ja kiinni sopimuksin erilaisiin tietojärjestelmätoimittajiin, ettei yhteistyö kunnallisen tietohallinnon saralla ole mitenkään helppoa. Ylipäätään sähköisen hallinnon kehittyneisyys vaihtelee (ks. Syväjärvi, 2011).

Kuitenkin on olemassa tarve yhtenäistää kunnallista tietohallintoa, jotta saavutettaisiin paremmat palvelut kuntalaisille vähemmällä voimavaroilla. Tieteessä ja käytännössä on ollut keskustelua ns. yhden pysähdyksen hallinnosta, joka tarjoaisi julkiset palvelut kootusti yhdessä pisteessä. Esimerkiksi yhden verkkoportaalin kautta voitaisiin hoitaa yhteisellä tunnistautumisella kunnallisia palveluasioita ja valtion virastojen asiointeja. Suomessa kehitetään tähän pyrkivää suomi.fi-portaalia, mutta paljon yhtenäistämistä on käytävä läpi, jotta portaalista saataisiin kattava. Paitsi että kuntalaisen asiointi nopeutuisi yhtenäistettyjen tietojärjestelmäratkaisujen avulla, edesauttaisivat yhtenäistetyt tietojärjestelmät valtiollista ja kunnallista palvelu- ja muuta tuotantoa nopeuttamalla työskentelyä ja asioiden käsittelyä. Tietojärjestelmien yhtenäistäminen avaa ylipäätään oven tietojärjestelmien laadukkuuden parantamiselle, koska tällöin on erinomainen mahdollisuus omaksua parhaita käytäntöjä ja arvioida tietojärjestelmien ja niiden avulla tuotettujen palvelujen laadukkuutta laajemmalla pohjalta.

Kunnallisen tietohallinnon kehittäminen on kriittistä kunnallisten tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi kuntien kohdatessa vaikeita taloudellisia aikoja, ikääntymistä ja huoltosuhteen heikkenemistä sekä muita mahdollisia haasteita. Kunnissa toiminnan tehostaminen nykyisillä toimintatapahtumasarjoilla on todettu erittäin vaikeaksi, jolloin pitkän tähtäimen tavoitteeksi on asetettu kunnallisen palvelutuotannon ja hallinnon tapahtumasarjojen uudistaminen. Tietojärjestelmien ja tietotapahtumasarjojen uudistaminen on usein edellytys tällaisten tavoitteiden toteuttamiselle, sillä niitä kehittämällä voidaan karsia työvaiheita ja vähentää tiedonkulun tehottomuudesta johtuvaa voimavarojen haaskausta. Lisäksi kehittyvät tietojärjestelmät ja tiedon tapahtumasarjat ovat omiaan tukemaan uusien innovaatioiden syntyä. Innovaatioiden syntymisen kannalta on eduksi, jos monipuolista ja laadukasta tietoa on helposti saatavilla ja yhdisteltävissä. Kehittyneille sähköisille työskentely-ympäristöille on ominaista, että henkilöt pääsevät mm. wikeissä ja ryhmätyöskentelysovelluksissa avoimesti jakamaan osaamistaan ja tietämystään ja

kerryttämään niitä koko organisaation ja mahdollisesti myös sen ulkopuolisten käytettäviksi tietoaaineistoiksi, joihin on kerätty organisaation paras tietämys. Monet kunnat painottavat uusien innovaatioiden tarvetta tuottavuus- ja laatuhaasteiden ratkaisemiseksi. Kuntalaisten ja kunnan asiakkaiden osallistamisessa ja vuorovaikutuksen kasvattamisessa uudet työvälineet ovat useimmiten sähköisiä (ks. Chee & Kankanhalli, 2008) ja siten tietohallinnon työsarjaa.

## 1.2 KUNNALLISTA TIETOHALLINTOA SUUNNATAAN OHJAUKSELLA

Tietojärjestelmien tavoin tietohallinto ei yleensä hallinnoi itseään. Tietohallinto on kunnissa yksi toiminto muiden joukossa ja sen asema vaihtelee. Tietohallinto on hallinnon kohteena osana kunnan organisaatiota, mutta tietohallintoon kohdistuu merkittävää kunnan organisaation ulkopuolelta tulevaa ohjausta etenkin valtiolta.

Suomessa kuntien avuksi tietohallintoasioissa on olemassa valtiollista ohjausta muun muassa suositusten muodossa, ja vasta voimaantulleen tietohallintolain myötä valtiovarainministeriö pystyy antamaan myös kuntia velvoittavia asetuksia tietohallintoa koskien. Kuntien tietohallintoon kohdistuvaa ohjausta tuottavat myös kuntakentän yhteistyöorganisaatiot. Tietohallintoa ohjaavat osaltaan myös vertailut muiden organisaatioiden tai maiden tapaan suorittaa tietohallintoa, erilaisten hankkeiden tuottama tietämys sekä tutkimus. Julkisen tietohallinnon kehittäminen on nostettu merkittäväksi tavoitteeksi myös viimeisimmässä hallitusohjelmassa (Valtiovarainministeriö [VM], 2012a, s. 186–187).

On perusteltua, että valtiolla on merkittävä rooli kunnallisen tietohallinnon ohjauksessa (Gil-Garcia, 2004, s. 551). Kunnallinen tietohallinto on kansantaloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävä asia, jolloin valtiolla on paljon aihetta ohjausotteelleen (ks. Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002). Kuntien ollessa monelta osin valmiiksi valtion normisääntelyn kohteena muun muassa organisaationsa ja tehtäviensä ja toimintatapojensa suhteen, on vaikea kuvitella, että mikään muu toimija kuin valtio kykenisi tehokkaasti ohjaamaan kuntia tietohallintoasioissa yhtenäisesti. Kuntien lakisääteiset tehtävät ja rakenteet vaikuttavat myös tietohallinnon toimintaan merkittävästi, jolloin vähiten ohjauksen kannalta on vaikeuksia silloin, kun ohjaava taho kykenee vaikuttamaan kunnallisen toimintakentän kokonaisuuteen. Kuitenkin myös valtion ulkopuolisilla toimijoilla on annettavaa kunnallisen tietohallinnon ohjaukselle, tosin tällöinkin on useimmiten kyse kunnallisista yhteistyöorganisaatioista, jotka

ovat tottuneet toimimaan kunnallisten rakenteiden sisäpuolella.

Julkisen hallinnon, eli valtion ja kuntien ja erilaisten julkisten organisaatioiden, toteuttama ohjaus on osa laajempaa julkisen toiminnan kenttää. Julkinen hallinto tapahtuu yleensä siten, että ensinnä tapahtuu jonkin päätöksen valmistelu, sitten päätös, päätöksen sisällön käyttöönotto, edelleen jokin tuotos, kuten palvelu, ja lopulta tulos, kuten terveellisyys tai onnellisuus. Jokaiseen vaiheeseen voi kohdistua arviointia, josta edelleen luodaan palautetta tulevia päätöksenteon valmisteluja ja päätöksiä ja muita vaiheita varten. (Vedung, 1997, s. 16–17.) Ohjaus yleensä sijoittuu päätöksen ja käyttöönoton väliin, eli ohjauksella pyritään saavuttamaan päätöksessä asetetut tavoitteet.

Suomessa julkisen ja siten myös kunnallisen tietohallinnon ohjauksen tavoitteena on kehittää tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä. Tieto- ja viestintäteknologiaa koskevia kehittämistavoitteita ovat selkeiden tavoitteiden asettaminen tuottavuuden parantamiseksi, julkisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistaminen, avoimien yhteentoimivuutta edistävien standardien omaksuminen, yhtenäisen kokonaisarkkitehtuurin noudattaminen sekä julkishallinnon tietojen yhteiskäytön lisääminen. Myös sähköisen asioinnin ja sähköisen demokratian edistäminen ja yhteisten palvelualustojen ja palvelujen käyttö on tavoitteena. Lisäksi julkisen hallinnon tietohallintoa ja hankintojen rahoitusta aiotaan koota yhteen. (VM.)

Kunnille tietohallinto on haasteellinen asia suoritettavaksi, sillä tietohallintoalan tietäjiä ei hevin ainakaan pienissä ja keskisuurissa kunnissa ole, vaan tietohallintotehtävät ovat jollain muuta tehtävää hoitavalla kunnan virkamiehellä, kuten kunnanjohtajalla tai atk-vastaavalla. On oletettavissa, että myös suuremmissa kunnissa tietohallinnon toteutus sisältää haasteita, ja suurissa kunnissa hallittavien tietojärjestelmien sekä erilaisten organisaatioiden määrä voi olla hyvinkin suuri. Ilman toimivaa kuntiin suuntautuvaa tietohallinto-ohjausta tulee kunnallisen tietohallinnon kehittäminen vastaamaan kuntakenttään kohdistuviin haasteisiin olemaan todennäköisesti epätasaista ja monille yksittäisille toimijoille vaikeaa.

### 1.3 TUTKIELMAN TAVOITE

Tutkielman tavoitteena on selvittää kunnalliseen tietohallintoon kohdistuvan ohjauksen toimivuutta. Toisin sanoen tavoitteena on selvittää, vastaako ohjaus kunnalliseen



tietohallintoon kohdistuvia ohjaustarpeita. Tähän pyritään löytämään vastaus haastatteleamalla kunnallisia tietohallintotoimijoita sekä perehtymällä ajankohtaisiin kunnallista ja julkista tietohallintoa koskeviin lähteisiin. Lisäksi pyritään löytämään ja muodostamaan kehitysehdotuksia ohjaukselle sekä ennustamaan kunnallisen tietohallinnon ohjauksen tulevaa kehitystä.

Tutkimuskysymys on siis 1) onko kunnalliseen tietohallintoon kohdistuva ohjaus toimivaa. Tätä pääkysymystä taustoittaviksi ja tukeviksi kysymyksiksi asetetaan 1.1) millaista kunnalliseen tietohallintoon kohdistuva ohjaus on sekä 1.2) miten kunnalliseen tietohallintoon kohdistuvaa ohjausta voidaan kehittää. Näihin hypoteettisia vastauksia taustamateriaaliin perustuen (esim. Hallintovaliokunnan mietintö 34/2010) ovat 1) kunnalliseen tietohallintoon kohdistuva ohjaus on puutteellista sekä 1.1) kunnallisen tietohallinnon ohjaus tapahtuu enimmäkseen tieto-ohjauksen välineillä ja yleisluontoisella sääntelyohjauksella ja 1.2) ohjausta voitaisiin kehittää keräämällä sitä yhteen, luomalla selkeä ohjaustoimija ja täyttämällä ohjauksessa olevia puutteita uudella ohjauksella.

Myös monet muut tutkimuskysymykset olisivat mielenkiintoisia, kuten vaikkapa "millainen on kunnallisen tietohallinnon toimijakenttä?" tai "millaista osaamista tarvitaan kunnallisessa tietohallinnossa?". Kuitenkin kunnallinen tietohallinto on muutoksessa, ja ohjaus lienee ainoita keinoja, joita julkisyhteisöllä on vaikuttaa kunnallisen tietohallinnon kehitykseen. Siksi tämän tutkielman tutkimuskysymys suuntautuu kunnallisen tietohallinnon niin sanotulle ylä- ja pintatasolle, jossa suunnitellaan ja ohjataan varsinaista tietohallintotoimintaa. Kunnallisen tietohallinnon teknisiin tai muunlaisiin toteutuksellisiin tai operatiivisiin kysymyksiin ei tässä tutkielmassa perehdytä. Toisaalta tässä tutkielmassa ei myöskään syvennytä varsinaisiin ohjausorganisaatioihin, kuten esimerkiksi valtiovarainministeriöön, sillä ohjaus on mahdollista organisoida lukemattomilla tavoilla, ja sillä, miten ohjaus on organisoitu, ei sinänsä pitäisi olla syvällistä vaikutusta itse ohjaukseen. Näin kuitenkin voi olla, esimerkiksi ohjausorganisaatio saattaa olla sellainen, ettei se voimavarojensa puitteissa pysty tukemaan ohjattavaa yksittäisessä asiassa, ja tällöin myös ohjausorganisaatioon saatetaan kiinnittää huomiota.

## 1.4 TUTKIELMAN MERKITYS JA AJANKOHTAISUUS JA LUOTETTAVUUS

Paikallishallintotason tietohallintoon taikka sen ohjaukseen kohdentuvaa tutkimusta on ollut vähäisesti jos ollenkaan. Kansainvälisissä tieteellisissä artikkeleissa on käsitelty paikallista tai alueellista sähköistä hallintoa (esim. Edminston, 2003; Brown, 2007). Suomessa aiheesta on käyty keskustelua muun muassa Toivasen (2006) toimesta sekä valtiovarainministeriön (2009) sähköinen asiointi ja demokratia -hankkeen loppuraportissa. Kuitenkaan juuri paikallistason tietohallintoon kohdistuvaa tutkimusta ei ainakaan Suomessa ole vielä juuri ollut. Tätä on Suomen osalta paikkaamassa Lapin yliopiston iKontakt-hanke, jossa selvitetään kuntien tietohallinnon kypsyystasoa ja jonka tuloksia ollaan julkaisemassa mahdollisesti keväällä. Tämä tutkielma liittyy kyseiseen hankkeeseen sen verran, että hankkeen rahoituksen tuella on toteutettu haastatteluja. Ohjauksesta on olemassa tieteellisiä julkaisuja, asiantuntijoiden kirjoituksia sekä virallisjulkaisuja, mutta juuri tietohallintoon kohdistuvasta ohjauksesta ei ole tehty aiempaa tutkimusta. Täten tämä tutkielma edustaa mahdollisesti tutkimatonta aihetta, jossa yhdistetään ohjaus, tietohallinto ja hallinnon paikallistaso.

Kyseenalaistettavissa on tämän tutkielman ajankohdan mielekkyys. Tutkielma sijoittuu ajanjaksoon, jolloin kunnallisessa tietohallinnossa ja sen ohjauksessa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia johtuen muun muassa uudesta lainsäädännöstä, uusista ohjaukseen vaikuttavista toimijoista, kehittyvästä tietohallinto-osaamisesta sekä vireillä olevista kunnallisista uudistuksista. Laki julkisen tietohallinnon ohjauksesta tuli voimaan 1.9.2011, valtiovarainministeriön tietohallinnon ohjausyksiköt ovat etenevässä määrin aktivoituneet, ja huomattavaa määrää kuntia tietohallintoasioissa yhdistävä Kuntien Tiera Oy on aloitellut toimintaansa. Kunnissa tietohallinnossa tapahtuu jatkuvaa edistymistä osaamisen ja tietohallinnollisten tarpeiden kasvaessa ja kuntakenttää ja sen tietohallintoa tullee ravisuttamaan valmisteilla oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus, jonka yhteydessä aikomuksena on myös uudistaa kunnallista tietohallintoa ja tietojärjestelmiä (VM, 2012a, s. 186–187). Tämän tutkielman kannalta uhkana on, että sen havainnot vanhenevat huomattavan nopeasti tutkielman sijoituessa keskelle muutostilannetta. Toisaalta aihe on erityisen ajankohtainen, ja tutkielman tuloksilla saattaa olla käytännön arvoa tietohallinnollisten uudistusten läpiviennin kannalta.

Julkisen hallinnon ohjauksesta on kirjoitettu suhteellisen vähän ajankohtaisia tutkimuksia ja

tieteellisiä julkaisuja. Vielä haastavampaa on löytää tieteellistä keskustelua kunnallisesta ohjauksesta tai tarkemmin kunnallisen tietohallinnon ohjauksesta. Kuitenkin jonkin verran aihetta vähintäänkin sivuavaa tutkimusta on tehty. Esimerkiksi Penttinen & Isomäki (2010) tutkivat julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriin suhtautumista sen sidosryhmäläisten joukossa, ja tässä joukossa oli myös kaupungin edustajia. Andersen, Veit, Medaglia & Henriksen. (2010) tutkivat avointen standardien ja avointen sovellusten käyttöönoton edistämistä ohjauksella, perustuen osin Veitin & Parasien (2009) tutkimukseen kansallisten sähköisen hallinnon standardien hyväksynnästä saksalaisissa kunnissa. Niinpä asioita joudutaan osittain käsittelemään muiden kuin tieteellisten julkaisujen kautta, sillä julkishallinnolliset toimijat, erityisesti valtiovarainministeriö, ovat julkaisseet paljon asiakirjoja koskien ohjausta sekä tietohallintoa kunnissa ja yleisesti julkisessa hallinnossa. Näiden luotettavuus lähdeaineistoina on kuitenkin kyseenalaistettavissa, koska ne eivät välttämättä ole käyneet läpi samanlaista tieteellisen arvioinnin kriteeristöä kuin tieteelliset julkaisut. Julkisen hallinnon asiakirjat esittävät julkisen hallinnon oman näkemyksen asioita, tosin välttämättä asiakirjoihin ei sisällytetä täysin rehellistä näkemystä asioista vaan on hyvin mahdollista, että asioita esitetään sellaisessa valossa kuin on tarkoituksenmukaista julkisen hallinnon toimijalle, korostaen joitain asioita toisten kustannuksella ja tekemällä valikoituja havaintoja. Tällaiset aineistot ovat olleet tälle tutkielmalle arvokkaita, mutta niihin pyritään suhtautumaan erityisen kriittisesti.

## 1.5 TUTKIELMAN RAKENNE

Tämän johdannon jälkeen siirrytään käsittelemään vuorollaan tutkielman kahta merkittävintä teoreettista käsitettä, ensin ohjausta ja sitten tietohallintoa. Ohjaukappaleessa esitellään yleistä ohjausteoriaa sekä tarkemmin ohjausta julkisessa hallinnossa. Tietohallinnosta esitetään myös yleinen teoreettinen kattaus, mutta huomio keskittyy kunnalliseen tietohallintoon. Tietohallintokappaleen yhteydessä tehdään yhteenvetoa ja yhdistelyä näistä kahdesta aiheesta otsikolla kunnallisen tietohallinnon ohjaus. Näiden teoreettisten ja käytäntöä avaavien kappaleiden jälkeen esitellään käytetyt tutkimusmenetelmät ja kerätty aineisto, minkä jälkeen seuraavat tutkimustulosten läpikäynti ja johtopäätösten esittäminen.

## 2. OHJAUS

Ohjauksen käsite tarkoittaa toimintaa, jossa tavoitteena on vaikuttaa ohjauksen kohteen toimintaan. Ohjaukseen liittyy yleensä jollain tapaa vallankäyttö. (ks. esim. Belkaoui, 1986; Flamholtz, Das & Tsui, 1985.) Ohjausta tapahtuu monenlaisissa tilanteissa, ja samaa sanaa voidaan soveltaa yhtäläillä vaikkapa urheilussa, kasvatuksessa tai laitteiden käytössä. Tässä tutkielmassa ohjaus sijoittuu hallinnon toimintakentälle. Ohjaus on esimerkiksi organisaation ja vallan kanssa hallintotieteen ydinkäsitteitä, joista on olemassa erilaisia käsityksiä ja määritelmiä, mutta joista kuitenkin vallitsee yleisellä tasolla sen verran vahva yhteinen käsitys, että hallintotieteellinen keskustelu on mahdollista. Ohjaus on organisaatioille keskeistä, sillä ohjauksella saadaan organisaation jäsenet toimimaan järjestäytyneesti tavalla, joka tukee organisaation tavoitetta (Belkaoui, 1986, s. 3).

Tyypillisesti ohjauksessa organisatorisesti ylempänä oleva taho ohjaa alempiaan tavoitteenaan edistää ohjauksen kohteen kykyä suoriutua tehtävissään tavalla, joka sopii ohjauksen antajan näkemykseen. Ohjaus ei kuitenkaan aina tapahdu ylhäältä alaspäin, vaan ohjauksen vaatimaa tietoutta saattaa olla eniten jollain muulla kuin organisaation ylimmällä tasolla. Tällöin ohjausta saattaa suorittaa jokin taho muille organisaatiossa samalla tasolla oleville tai alempi ylemmille. Esimerkiksi ylin johto tarvitsee usein asiantuntijaohjausta alemmilla organisaatiotasoilta. Ihannetilanteessa ohjaus ei perustu pelkästään siihen, että joku taho on määrätty ohjausasemaan, vaan parempaan tietämykseen ja kykyyn tehdä hyviä ratkaisuja ja tarpeeseen niiden jakamisesta. Kuitenkin vastuu ohjausjärjestelmän suunnittelusta ja toteuttamisesta on tyypillisesti organisaation johdolla (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola, 1977, s. 52–53), jotta ohjaustoiminta olisi hallittua ja palvelisi organisaation tavoitteita.

Ohjaus voi myös olla lähtöisin tyystin organisaation ulkopuolelta. Tällöin on yleensä kyse ohjeistamisesta tai neuvonnasta tai lainsäädännöstä, mutta voi kyseessä myös olla vaikkapa rahoittajilta tuleva taloudellinen ohjaus taikka palkattu konsulttiapu. Esimerkiksi ekologisuusasioissa tai työpaikan sosiaalisesta tasa-arvoisuudesta puhuttaessa ohjaaja saattaa puolestaan olla järjestö tai joukko yksityishenkilöitä. Organisaatiot voivat siis kohdata niihin kohdistuvaa ohjausta monista suunnista ja monenlaisia asioita koskien, samaan aikaan kun organisaatio itse saattaa olla ohjaavassa asemassa joitain muita organisaatioita kohtaan.

Organisaatiot ovat etenevässä määrin erilaisissa ohjaussuhteissa omien rakenteidensa ulkopuolella ja muiden sektorien toimijoiden kanssa, mikä pätee myös valtioon, ja tämä kehitys ohjaa tarkastelemaan ohjausmekanismeja (Oulasvirta ym., 2002). Muuttuvassa tilanteessa on tärkeää havainnoida ohjausmekanismien kehittymistä ja erilaisten ohjauksen muotojen toimivuutta ja levinneisyyttä, jotta pystytään ymmärtämään ohjauskentän kokonaisuutta. Ohjaus ei välttämättä esiinny vain yksinkertaisessa ohjaajalta ohjattavalle -suhteessa, vaan ohjaus saattaa tapahtua toimijaverkostoissa, joissa useat toimijat vaikuttavat tai osallistuvat ohjaukseen ja toimintaan (Börzel, 1998; Henman, 2010; Kenis & Schneider, 1991).

Ohjaus voidaan hahmottaa sijoittuvaksi politiikan ja tavoitteiden ja niiden toteutuksen väliin (Oulasvirta ym., 2002). Ohjaus kattaa ne menetelmät, joilla ohjausasemassa oleva taho pyrkii saamaan ohjauksen kohteen mukautumaan toteuttamaan ohjaavan tahon ajamaa politiikkaa. Ohjauksen käsitteen sijasta onkin käytetty käsitettä politiikkainstrumentti (esim. Vedung, 1998), joka osoittaa selkeämmin ohjauksen roolia tavoitteiden ja niiden toteuttamisen välissä. Poliitiikan ja sitä edistävän ohjauksen suhde on yleensä läheinen, sillä päätettäessä jostain poliittisesta tavoitteesta otetaan usein myös kantaa siihen, miten tavoitteeseen päästään (Oulasvirta ym., 2002). Edelleen ohjauksen ja jonkin politiikan lopullisen toteuttamisen välinen suhde on ilmeinen, sillä ohjauksessa otetaan usein suoraan kantaa siihen, miten jokin politiikka tulee toteuttaa. Koska valitulla käyttöönottavalla on usein vaikutusta itse ohjaustavoitteen toteutumiseen, päätyvät ohjaus ja toteutustavat usein poliittisen kiistelyn kohteiksi (Vedung, 1998, s. 41). Ohjaus voi puolestaan vaikuttaa myöhempään politiikkaan (ks. policy feedback -keskustelusta Béland, 2010).

Poliitiikan ohella ohjauksen käsitteellä on läheinen suhde muun muassa strategian käsitteeseen. Ohjauksella pyritään saavuttamaan strategiassa asetettuja tavoitteita. Usein puhutaankin strategisesta ohjauksesta, jolloin halutaan korostaa kyseisen ohjauksen merkittävyyttä organisaation tavoitteiden kannalta tai kohottaa retoriikan keinoin vaikutelmaa ohjausorganisaation pätevyydestä.

Tutkimuksessa usein puhutaan hallinnollisista ohjausjärjestelmistä, jotka kattavat kaikenlaiset tunnistettavat välineet ja toimintatavat, joilla voidaan suunnata organisaation toimintaa saavuttamaan sen tavoitteet (Belkaoui, 1986). Nämä välineet ja toimintatavat ovat keskenään erilaisissa vuorovaikutussuhteissa. (Ahlstedt ym., 1977, s. 49.) Ohjausjärjestelmässä ohjaavat

yksiköt lähettävät ohjattaville yksiköille ohjausimpulsseja, jotka ovat herätteitä ja tietoa (Ahlstedt ym., 1977, s. 49). Ohjausasema perustuu puolestaan ohjausvoimaan, joka voi olla lähtöisin säädöksistä, jolloin säädöksessä on ilmaistu oikeus jollekin yksikölle ohjata toista, tai sitten ohjausvoima voi perustua vaikkapa sopimukseen yhteisestä kehittämistyöstä tai siihen, että toisella yksiköllä on paremmat tiedot asioista (Ahlstedt ym., 1977, s. 49–50, 65.). Ohjausvoiman todellinen vahvuus riippuu myös ohjauksen osapuolten näkemyksistä toisiaan koskien. Ohjauksen kohde ei välttämättä tunnusta ohjaavan tahon auktoriteettia tai tämän tiedollista ylivoimaisuutta, jolloin ohjausvoima saattaa olla heikompi kuin ohjaava yksikkö saattaa olettaa (Ahlstedt ym., 1977, s. 65). Mitä vahvempi on ohjaajan ohjausvoima, sitä todennäköisemmin ohjauksen kohde mukautuu ohjaukseen (Ahlstedt ym., 1977, s. 65). Tämän perusteella on mahdollistaa jakaa ohjaussuhteita vahvoihin ja heikkoihin. Ohjauksen ja ohjausjärjestelmän käsitteet ovat usein sekoittuneet, eikä erottelua ohjausjärjestelmien ja ohjauksen välillä pidetä tässä tutkielmassa yllä, paitsi jos eronteko nousee jostain syystä merkitykselliseksi.

Ohjausjärjestelmän ja kaikkien erilaisten ohjaukseen vaikuttavien tekijöiden määrittäminen on usein vaikeaa, sillä ohjaus ei tapahdu tyhjiössä. Erilaiset toimijat, lainsäädäntö, käytettävät voimavarat, poliittiset päämäärät ja erilaiset ympäristötekijät mahdollistavat ja rajaavat ohjausta (ks. Ahlstedt ym., 1977, s. 51–52). Ohjaus yleensä noudattaa joitain ylempää annettuja tavoitteita ja ohjeita, eli ohjaukseen kohdistuu ohjausta. Tämän voi ajatella pätevän myös kaikkein korkeimmilla ohjauksen tasoilla eli perustuslakia säädettäessä, jolloin ohjausta ohjaavat yleinen käsitys oikeudenmukaisuudesta ja muu kulttuuri. Voimavaroja on muun muassa taloudellisia, henkilöstöllisiä, teknisiä ja henkisiä. Ympäristötekijöistä esimerkkejä voivat olla ilmasto tai väestötiheys. Ohjausta toimitettaessa harvoin tosin on tarpeen selvittää ohjausjärjestelmää täydellisesti, mutta vaikeuksien välttämiseksi olisi organisaatiossa viisasta aika-ajoin tarkastella ohjausjärjestelmän kentän kokonaisuutta ja muutoksia siinä.

## 2.1 OHJAUKSEN LUOKITTELUT

Ohjauksesta sekä ohjausmenetelmistä on tehty lukuisia erilaisia luokitteluja. Minimalistisessa luokittelussa ohjausmuodot jaetaan kielteisiin (rankaisevat) sekä myönteisiin (palkitsevat)

(Oulasvirta ym. 2002). Toisenlainen kahden luokan luokittelu on ohjausmenetelmien jako suoriin ja epäsuoriin ohjausmenetelmiin (Lundquist, 1992, Oulasvirran ym., 2002, s. 20, mukaan). Suorassa ohjauksessa ohjaava taho määrää toiminnan ja asioiden sisällöstä, ja epäsuorassa ohjauksessa toimintaan tai asioihin pyritään vaikuttamaan välillisesti. Suorasta ohjauksesta voi esimerkkinä olla valtioneuvoston päätös pakottaa kuntaliitos. Epäsuoraa ohjausta olisi pyrkimys saada kunnat harkitsemaan yhdistymistä tarjoamalla tietoa kuntaliitoksen eduista sekä toteutusapua. Lisäksi jaotteluun liittyy jako yleiseen ja erityiseen ohjaukseen. Yleisessä ohjauksessa ohjaava taho antaa jotain toimintaa koskevan säännöksen, jonka tapauskohtainen soveltaminen on ohjauksen kohteen vastuulla. Erityisessä ohjauksessa annetaan jotain tiettyä asiaa koskeva määräys, jolla ei ole vastaavaa yleistettävyyttä kuin yleisessä ohjauksessa. Yleinen ja erityinen ohjaus ovat läsnä suorassa ja epäsuorassa ohjauksessa. Yleinen suora ohjaus tarkoittaa ohjausta laeilla ja säännöillä ja erityinen suora ohjaus puolestaan käskyä. Epäsuora ohjaus on yleistä tai erityistä tapauskohtaisesti, ja pitää sisällään muun muassa tieto-ohjauksen ja markkinaohjauksen. Yleisen ja erityisen ohjauksen sijaan on myös mahdollista puhua yleisluontoisesta ja yksityiskohtaisesta ohjauksesta (Oulasvirta ym., 2002, s. 22). Harvaluokkaisten luokittusten lisäksi on esitetty laajempia (maksimaalisia) luokitteluja, joissa luokkia on useita, usein toisistaan vain vähän poikkeavia (ks. Salamon & Lund, 1989, s. 32–33).

Tässä tutkielmassa käytetään ohjauksen luokittelun perustana yleensä seuraavaa luokittelua: 1) sääntelyohjaus, 2) taloudellinen ohjaus ja 3) tieto-ohjaus. Tämä jaottelu kuvannee parhaiten kunnissa toteutuvia ohjauksen muotoja, joten vaikka muita jaotteluja on olemassa, lienee tämä esitys riittävä ja sopivin tähän tutkielmaan. Sääntelyohjauksessa on kyse laeista ja asetuksista sekä määräyksistä. Taloudellisessa ohjauksessa on kyse voimavarojen kohdentamisesta, joka toteutuu muun muassa budjettiohjauksella, tulosohjauksella ja tulosseurannalla. Tieto-ohjausta toteutetaan suosituksilla, ohjeilla, standardeilla sekä hankkeilla, ohjelmilla, tutkimuksella, seurannalla, arvioinnilla ja koulutuksella ja näistä saatavalla tiedolla. (Korpela & Mäkitalo, 2008, s. 92; Mäkitalo & Ruotinen, 2006, s. 29.; Vedung, 1997.) Näihin ohjauksen tyypeihin palataan tarkemmin myöhemmin käsiteltäessä julkisen hallinnon ohjausvälineitä.

Myös muunlaisia ohjauksen luokitteluja on esitetty. Ohjausta on luokiteltu sen mukaan, millaiseen valtaan se perustuu: palkitseminen, pakotus, legitimizeetti, vaikutusvaltaisuus, asiantuntijuus tai voimankäyttö (French & Raven, 1959). Vaikutusvaltaisuudessa on kyse

kunnioituksesta ohjaavaa tahoja kohtaan, ja voimankäytössä ilmeisesti ohjausaseman vakiintuneisuudesta, jolloin ohjausvallan käyttö luo perusteen ohjaukselle myös jatkossa. Tämä luokittelu vertautuu aiemmin esitettyyn luokitteluun ohjausmuodoista (sääntelyohjaus, taloudellinen ohjaus, tieto-ohjaus) täydentävästi; sääntelylliseen, taloudelliseen ja tieto-ohjaukseen voi sisältyä erilaisia vallankäytön perusteita ja muotoja.

Ohjausta on myös pyritty luokittelemaan sen mukaan, mihin ohjauksella pyritään organisaatiossa. Tällöin kuitenkin listauksista tulee herkästi pitkiä, joustamattomia eri organisaatioihin sopiviksi ja kuitenkin vajavaisia. Siltikin tällaisella luokittelulla pystyy luomaan parempaa hahmotusta ohjauksen muodoista organisaatioissa. Esimerkkinä voidaan esittää seuraavanlainen luokittelu ohjauksesta: 1) suoritusten standardoinnin, 2) yrityksen voimavarojen suojelun, 3) laadun standardoinnin, 4) vallankäytön delegoinnin rajojen määrittelyn, 5) työsuorituksen arvioinnin, 6) operaatioiden suunnittelun, 7) ylimmän johdon ajantasallapidon sekä 8) yksilöiden motivoinnin ohjaus (Jerome, 1961, Belkaouin, 1986, mukaan).

Eräs yksinkertainen lähestymistapa ohjauksen luokitteluun on luokitella ohjausta eri ohjaavien tahojen mukaan, kuten vaikkapa hallinnonaloittain. Samoin ohjausta voidaan luokitella sen mukaan, mihin jonkin toiminnan tapahtumasarjan vaiheeseen ohjaus kohdistuu, kuten suunnitteluun, toteutukseen, tuloksiin tai arviointiin. (Oulasvirta ym., 2002.) Jonkin organisaation kannalta ohjaus voi olla ulkoista, jolloin organisaatio on ulkoisen ohjauksen kohteena, tai sisäistä, jolloin on kyse organisaation sisällä tapahtuvasta ohjauksesta (Myllyntaus, 2002, s. 17).

Ohjaus voi olla pysyväisluonteista tai kertaluonteista (Ahlstedt ym., 1977, s. 64). Pysyväisohjauksessa ohjaussuhde on jatkuva. Kertaohjaus tarkoittaa yksittäistä ohjaustapahtumaa. Kertaohjausta voi tapahtua etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa jokin normaalien ohjaussuhteiden ulkopuolinen taho ohjaa ohjauksen kohdetta jossain tietyssä asiantuntemusta vaativassa asiassa, tai on kyse jostain erityistapauksesta. Pysyväisohjausta voidaan pitää enemmän ohjauksen normaalia tilaa vastaavana kuin kertaohjausta, sillä ohjaukseen liittyy yleensä vakiintuneita ohjaussuhteita ja monet ohjauksen kohteina olevat asiat vaativat pidemmän aikavälin ohjausta. Lisäksi ohjauksen arviointi ja jatkokehittäminen tekee ohjauksesta melkein väistämättä pysyväisohjausta.



Ohjaussuhde tai ohjausote voi olla heikko tai vahva. Ohjaussuhde voi olla määrätty, sovittu tai vapaamuotoinen, millä viitataan siihen, miten ohjaussuhde on syntynyt, eli toisen ohjauksen osapuolen tai ulkoisen toimijan määräämänä, toimijoiden keskinäisen päätöksen perusteella tai ilman mitään erityistä ohjaussuhteen osoitusta tai sopimista.

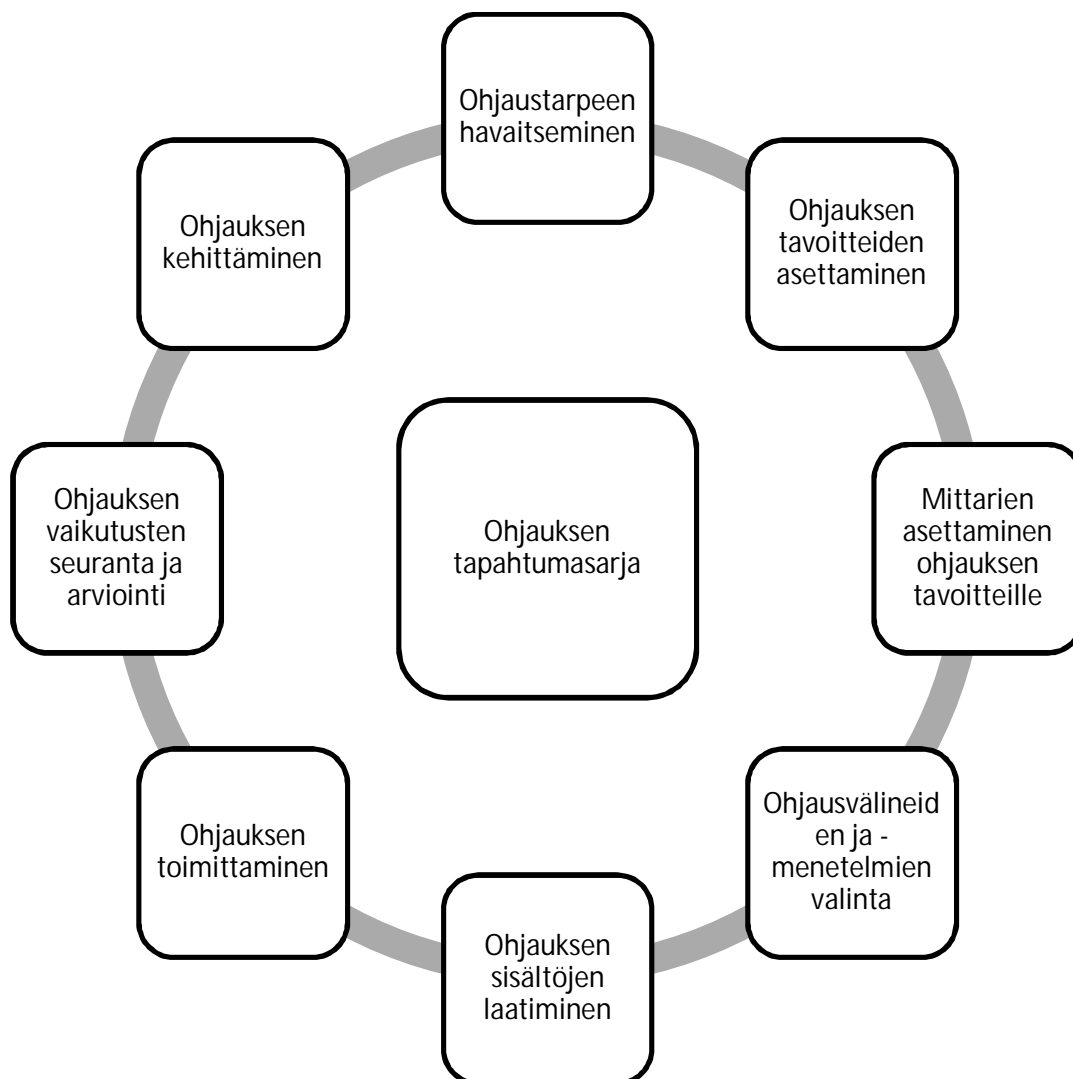
Vaikkei suoranaisesti ohjausluokittelu kyseessä olekaan, voidaan puhua myös ohjausnäkemysten jakamisesta realistiseen ja epärealistiseen. Realistinen ohjausnäkemys tarkoittaa, että ymmärretään jonkin politiikan onnistumisen riippuvan monista tekijöistä, joista vain osa on politiikantekijän hallittavissa. Epärealistisessa ohjausnäkemyksessä puolestaan kuvitellaan, että ohjauksella voidaan säännöllisesti kattaa politiikan läpivienti täydellisesti, ja jätetään huomioimatta ulkoisten tekijöiden vaikutusmahdollisuudet sekä toimeenpanokoneiston kyky ja halu politiikan läpivientiin. (Oulasvirta ym., 2002.) Merkitystä ohjausnäkemysten todenmukaisuudella on siihen, millä tavalla ja missä määrin ohjauksen odotetaan vaikuttavan politiikan toteuttamiseen, sekä tämän myötä mahdollisesti edelleen varsinaiseen ohjauksen suunnitteluun. Lisäksi voidaan tarkastella ohjausta sen mukaan, perustuuko se näyttöön ohjauksen vaikutuksista ja tarpeellisuudesta jne. vai ei (ks. esim. Nutley, Walter & Davies, 2009).

## 2.2 OHJAUKSEN TAPAHTUMASARJA

Ohjaukseen yleensä liittyy tietty ihanteellinen tapahtumasarja, jonka vaiheissa ohjauksen yleensä voitaisiin toivoa toteutuvan. Tyypillisesti ohjauksen lähtökohtana on tavoitteiden asettaminen jollekin toiminnalle. Näillä tavoitteilla on tarkoitus suunnata organisaation työntekijöiden toimintaa. Toiseksi jokaiselle tavoitteelle asetetaan mittarit tai standardit, joihin myöhemmin tuloksia verrataan. Kolmanneksi suoriutumista tarkkaillaan ja mitataan. Mittareina voivat toimia esimerkiksi tuotteiden laatu, asiakastyytyväisyys tai henkilöstön osaamisen kehittyminen. Neljänneksi arvioidaan mittaamisen tuloksia asetettuihin tavoitteisiin, mistä edetään viidenneksi toimenpiteisiin, joilla pyritään korjaamaan havaitut puutteet ja tukemaan toivotunlaista kehitystä. (Belkaoui, 1986, s. 9.)

Toisenlainen muotoilu ohjauksen tapahtumasarjaan on seuraavanlainen. Ensinnä ohjausyksikkö valitsee ohjaustavoitteiden ja tietojensa perusteella ohjausvälineet, joilla tuotetaan ohjausimpulssit vaikuttamaan ohjattavan toimintaan (Ahlstedt ym., 1977, s. 50–

51.), mistä edelleen seuraa vaikutuksia kohdeympäristöön. Seuranta- ja arviointitietoa kerätään ohjauksen kohteen toiminnasta ja ohjauksen vaikutuksista, ja tätä tietoa hyödynnetään edelleen jatkossa asetettaessa tavoitteita ja ohjaustoiminnassa (Oulasvirta ym., 2002, s. 30.). Verrattuna Belkaouin jäsenyykseen huomioidaan Oulasvirran ym. jäsenyyksessä paremmin varsinaisten ohjausvälineiden valinta, kun taas Belkaoui keskittyy enemmän arviointiin. Tässä tutkielmassa ohjauksen tapahtumasarja käsitetään ihannetilassaan seuraavanlaisena. Tapahtumasarjan osat sisältävät omat tapahtumasarjansa, joita ei tässä kuvata, ja eri tapahtumasarjan osia voidaan suorittaa samanaikaisesti eikä välttämättä siinä järjestyksessä kuin tässä on esitetty. Esimerkiksi ohjauksella vaikuttamisen tapahtumasarjan kuvaa tarkemmin Dobrow (2006, s. 84).



Kuvio 1 Ohjauksen tapahtumasarja

Varsinainen tapauskohtainen ohjauksen tapahtumasarja riippuu muun muassa käytetyistä ohjausvälineistä ja erilaisista suunnittelua ja arviointia koskevista ratkaisuista. Tässä esitetyt

ohjauksen tapahtumasarjat kuitenkin antavat kuvan siitä, miten ohjaustapahtumasarja yleensä etenee.

Tämän tutkielman kannalta ohjauksen tapahtumasarjan käsittely on merkityksellistä paitsi ohjaustoiminnan kokonaisuuden hahmottamisen takia, myös kunnallisen tietohallinnon ohjauksen toimivuuden arvioinnin kannalta. Haastattelututkimuksesta saattaa selvitä jonkin tapahtumasarjan osa-alueen laiminlyöntiä, ja muutenkin ohjauksen toimivuus ohjauksen eri vaiheissa voidaan havaita selkeämmin. Käytännössä laajat ohjauskokonaisuudet yleensä toimitetaan projekti- tai hankemuotoisina ja pienimuotoiset tai välittömät ohjausasiat organisaation tavanomaisen työskentelyrutiinin puitteissa.

### 2.3 OHJAUKSEN SEURAUKSET JA OHJAUKSEN EPÄONNISTUMINEN

Jos ohjauksesta on jotain seurausta, niin se on joko välitöntä tai välillistä. Välittömästi toteutuvassa ohjauksessa ohjauksen kohde mukautuu suoraan ohjaukseen ja alkaa toteuttaa sen sisältöä toiminnassaan. Välillisesti toteutuvassa ohjauksessa ohjauksen vastaanottaja ei suoraan mukaudu ohjauksen sisältöön, vaan saattaa esimerkiksi kiinnittää asiaan huomiota ja sitten omatoimisesti kehittää asioiden tilaa tai päätyä muunlaisiin ratkaisuihin, jotka eivät välttämättä vastaa juuri ohjauksessa esitettyjä asioita, tai omaksua ohjauksen sisältöjä jäljitellen muita toimijoita. Ohjauksen vastaanottajan kyky toimia ohjaukseen nähden itsenäisesti riippuu ohjaajan ja ohjattavan keskinäisestä asemasta sekä ohjauksen muodosta. On myös mahdollista, ettei ohjauksella ole seurausta, jos se jätetään huomiotta tai jos sitä ei ylipäätään huomata tai jos sen perusteella ei tehdä mitään. Ohjauksesta seuraava päinvastainen toiminta ohjauksen sisältöön nähden voitaneen laskea seuraukseksi, jolloin voi olla kyse epäluottamuksen osoittamisesta ohjausta tai sitä suorittavaa tahoja kohtaan. (ks. Syväjärvi, 2005.)

Ohjaukseen usein liittyy palkintoja tai rangaistuksia sen mukaan, miten ohjauksen tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu. Toisaalta etenkin luonteeltaan neuvovassa ohjauksessa ei tyypillisesti ole muuta palkintoa tai rangaistusta kuin ohjauksen noudattamisesta mahdollisesti saatava etu tai sen saamatta jääminen. Palkintojen ja rangaistusten tavoitteena on ohjata ohjattavaa tekemään parhaansa ohjauksen tavoitteen toteutumisen eteen. Mahdollisten erilaisten palkintojen ja rangaistusten skaala on laaja.

Joitain mahdollisia palkintoja ovat esimerkiksi lisävoimavarojen osoittaminen ohjauksen tavoitteet täyttävälle organisaatioille, tavoitteet täyttävän organisaation saavutuksen julkinen esiinnostaminen tai myönnytysten tekeminen joidenkin muiden asioiden suhteen. Ohjaukseen liittyviä rangaistuksia voivat olla muun muassa avainhenkilöstön vaihtaminen, annettavien voimavarojen vähentäminen tai jättäminen tulevan ohjauksen ulkopuolelle.

Ohjauksen tulosten synty tai syntymättömyys ilman ohjausta tai ohjauksesta huolimatta voi johtua monenlaisista seikoista. Haasteena on ohjauksen toteutus (ks. Hill & Hupe, 2002). Vedung (1997) on listannut keskeisiä syitä ohjauksen epäonnistumiseen. Päättäjät tai toteuttajat eivät välttämättä ole valmiita sitoutumaan ohjauksen tavoitteisiin, jolloin ohjaus johtaa vain näennäisiin pyrkimyksiin sen toteuttamiseksi. Tällöin ohjausta ei tosiasiaassa haluta toteuttaa, vaan halutaan vain esittää jonkin tekemistä ja vastuullisuutta, ja tällaiset päättäjien asenteet voi usein aistia ja omaksua myös toteuttava porras päätellen muun muassa asian saamasta huomiosta.

Ohjausote voi olla liian löysä ja jättää paljon mahdollisuuksia toimia eri tavoilla, kielenkäyttö voi olla epäselvää ja myös tärkeysjärjestykset voivat jäädä epäselviksi. Tämä on tyypillistä etenkin politiikassa, kun kaikkia pyritään miellyttämään tai todellista sitoutuneisuutta ei jonkin ohjauksen tavoitteisiin ole. Tällöin ohjauksen tulokset jäävät vaihteleviksi tai ohjauksen epäselvyydestä johtuen ohjaus itsessään ei juuri tue tavoitteiden saavuttamista. (Vedung, 1997.)

Ongelma voi sijaita ohjauksen toteuttavassa portaassa – sen hallinnossa tai toteuttavassa henkilöstössä – jolloin ei ole tarpeeksi ymmärrystä, rahaa, voimavaroja, osaamista tai halua ohjauksen toteuttamiseen tai hallinnolla on asian suhteen ristiriitaisia tavoitteita. Tällöin seurauksena on erilaisia toteuttavan portaan sopeutumisstrategioita, kuten hidastelu, odottelu sekä vain edullisimpien tai helpoimpien puolien huomioiminen. Tällöin voi myös esiintyä pelkän hyödyn ottajia ilman omaa panosta. (Vedung, 1997.) Haluttomuus jonkin ohjauksen toteuttamiseen voi liittyä työntekijöiden kokemaan ristiriitaan heidän ammatillisten vaatimustensa tai asiakkaiden vaatimusten ja ohjauksen asettamien uusien taloudellisten vaatimusten välillä (Emery & Giaouque, 2003, s. 473). Uudet ohjauksen asettamat vaateet, etenkin taloudellisten asioiden korostuminen, saattavat hämärtää työntekijöiden näkemystä organisaation toiminnan tarkoituksesta ja nakertaa heidän ammatillista identiteettiään, mikä synnyttää vastustusta ohjausta kohtaan (Palermo, Cohen, Loan-Clarke & Mellani, 2010, s.

545; ks. Tummers, 2011, s. 556). Esimerkiksi työntekijät saattavat kokea, että ohjauksen myötä organisaation tehtävänä on palvelutehtävän sijaan saavuttaa mahdollisimman vähäinen taloudellinen rasittavuus (Palermo ym., 2010, s. 545). Ohjauksen vierastamisen syyt voidaan jakaa voimattomuuden ja merkityksettömyyden ulottuvuuksiin (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009, Tummersin 2011, s. 557, mukaan; Tummers, 2009, Tummersin, 2011, s. 561–562, mukaan). Voimattomuus liittyy kyvyttömyyteen vaikuttaa ohjauksen sisältöön ja vaikutuksiin eri tasoilla, vaikka halua olisi. Merkityksettömyys liittyy toiminnan tavoitteen hämärtymiseen ja työn koetun merkityksellisyyden vähenemiseen ohjauksen seurauksena. Varmasti ulottuvuuksia on muunlaisiakin, eikä ohjauksen vastustaminen välttämättä johdu ohjauksesta itsestään, vaan vaikkapa jostain muusta tyytymättömyyden aiheesta, mutta kuitenkin Tummersin ym. jako antaa yhdenlaisen kuvan ohjauksen noudattamattomuuden taustoista.

Ohjauksessa ei välttämättä ole huomioitu muiden meneillään olevien toimenpiteiden vaikutuksia ja eri toimijoiden välisiä kahnauksia ja ristiriitoja, jotka voivat muodostaa yllättäviä esteitä ohjauksen toteuttamiselle. On mahdollista, että erilliset ohjauskokonaisuudet ovat itsessään onnistuneita, mutta kokonaisuus jää ristiriitaiseksi, eivätkä asiat toimi yhteen niin hyvin kuin olisi tarpeen. Tällöin on yleensä kyse puutteellisesta korkean tason ohjauksesta, joka huolehtisi yhteistoiminnan sujuvuudesta ja kokonaissuunnittelusta. (Vedung, 1997.)

Ohjaus voi epäonnistua ulkoisten toimijoiden ja ympäristön vaikutuksista, joita edustavat muun muassa erilaiset organisaatiot, kansalaisjärjestöt, viestintävälineet ja ilmoittelijat. Esimerkiksi ohjauksen avulla voidaan pyrkiä saamaan aikaiseksi jokin paikallisesti pätevä standardi, joka käy turhaksi tai haitalliseksi suurempien toimijoiden laatiessa yhteistyönä oman standardinsa. Jokin ohjaus saattaa nostattaa esimerkiksi kansalaisjärjestöjen hyökkäyksen ohjausta vastaan, jolloin ohjauksen tavoitteiden aikaansaanti saattaa häiriintyä. Tästä voisi esimerkkinä toimia pyrkimys rajoittaa henkilökohtaisten aseiden hankinta- ja omistumahdollisuuksia, mitä ampumaurheilijat ja metsästäjät saattavat vastustaa. Viestintävälineet saattavat kaivaa esiin vaikkapa valtionyhtiöiden omistajaohjausta koskevia asioita ja saattaa johdolle annetut bonukset huonoon valoon, jolloin vastaavan ohjauksen mahdollisuudet tulevaisuuden kannalta rajoittuvat. Ohjaus, jonka tavoitteena on vuotuisen energiankulutuksen vähentyminen, saattaa jäädä tuloksiltaan epäselväksi, jos ohjauksen ajanjaksolle sattuu sarja kireitä pakkastalvia, jolloin energiankulutus on tyyppillisesti korkeaa. (Vedung, 1997.) Jos jotkin merkittävät uhkakuvat ovat ohjauksessa ennakoitavissa, on niistä

perusteltua tehdä riskierittely ja valmistautua korjaaviin toimenpiteisiin uhan toteutuessa.

Ohjauksen epäonnistumisen syynä voi myös olla se, ettei sitä koeta legitiimiksi, tarpeelliseksi tai tarkoituksenmukaiseksi (Oulasvirta ym. 2002, s. 25). Ohjauksen kohde ei välttämättä tunnusta tai tunnista ohjaavan tahon ohjausasemaa, mikä voi jo aikaansaada ohjauksen epäonnistumisen. Jos ohjaavan tahon ohjausasema tunnustetaan tai tunnistetaan, voidaan silti ohjattavien keskuudessa pitää jotain yksittäistä ohjaustoimenpidettä sellaisena, ettei se ole hyväksyttävissä ohjaussuhteen puitteissa, perustuen yleensä siihen, millaisia asioita ohjaussuhde on määritelty kattamaan. Ohjaus voidaan kokea tarpeettomaksi, jolloin ohjauksen sisältöjä ei pidetä hyödyllisinä tai ne havaitaan haitallisiksi. Perusteluna ohjauksen tarpeettomaksi kokemiselle ei välttämättä liity ohjauksen tosiasialliseen hyödyllisyyteen, vaan ohjattava yksikkö voi kokea omat tietonsa tai toimintatapansa jo alkujaan ylivertaisiksi ohjauksen sisältöön nähden, jolloin ohjaus saatetaan jättää huomiotta. Sitoutumisen rakentaminen ohjauksen kohteiden keskuudessa on keskeistä ja tapahtuu esimerkiksi konkreettisuudella, toimintavetoisuudella ja vahvalla viestinnällä (Giacchino & Kakabadse, 2003).

Epäonnistuneesta ohjauksesta seuraa usein ohjauksen tavoitteiden toteutumattomuus, tosin ne voivat toteutua ohjauksen epäonnistumisesta huolimatta. Epäonnistunut ohjaus voi myös aiheuttaa kuormitusta ja voimavarojen kulumista ilman hyötyä. Epäonnistunut ohjaus saattaa olla vahingollista tulevan ohjauksen kannalta, sillä ohjauksen epäonnistuneisuus syö ohjaavan tahon uskottavuutta ja saattaa nakertaa edellytyksiä tulevalta ohjaukselta, jos ohjauksen onnistumiseen ei ole uskoa ja ohjaustahon kyvykkyys ohjauksen läpivientiin kyseenalaistetaan. Vastaavasti voi olla niin, että onnistunut ohjaus antaa tukea tulevalle ohjaukselle, kun ohjauksessa onnistumisesta on jo näyttöä taustalla. Joka tapauksessa ohjauksessa voidaan olettaa aina olevan parantamisen varaa, ja jos ei ohjauksella ole muuta seurausta, niin toivottavaa on, että ainakin ohjauksen seurauksena on oppiminen ja ohjauksen kehittäminen tulevaa ohjausta varten. Joskus on tosin paikallaan arvioida, että tarvitaanko ohjausta ylipäättään tai että käytetäänkö siihen liikaa voimavaroja, jos ohjauksella vaikuttaa olevan vähänlaisesti vaikutusta varsinaiseen toimintaan tai jos ohjauksella ei ylipäättään ole kovin merkittävää tavoitetta. Tarpeeton ohjaus kuluttaa voimavaroja ja saattaa rajoittaa ohjauksen kohteen toimintaa ja valinnanmahdollisuuksia haitallisesti enemmän kuin tukea kohdetta oikeanlaisten ratkaisujen tekemisessä.

## 2.4 OHJAUKSEN ARVIOINTI

Arviointi kuuluu keskeisesti kaikenlaiseen organisatoriseen toimintaan, myös ohjaukseen. Jatko-ohjauksen ja uusien toimenpiteiden paremman onnistumisen tähden on oleellista arvioida aiempaa tai meneillään olevaa ohjausta (Vedung, 1997). Ohjauksen arvioinnin perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä erinäisten ohjaukseen liittyvien asioiden suhteen, kuten onko ohjaus oikein kohdistettua, käytetäänkö ohjauksessa sopivia ohjaustyökaluja, onko ohjaus sopivasti mitoitettua, saavuttaako ohjaus sille asetetut tavoitteet ja mitkä asiat vaikuttavat ohjauksen onnistumiseen. Arviointi voi perusteellisuudestaan riippuen kohdistua ohjauksen johonkin osa-alueeseen tai vaiheeseen tai kattaa enemmän tai vähemmän koko ohjaustapahtumasarjan siihen vaikuttavine tekijöineen, ja edelleen arvioinnin perusteella toteutettava ohjauksen kehittäminen voi kohdistua erinäisiin ohjauksen vaiheisiin (ks. Virtanen, 2007, s. 20).

Vaikka ohjauksen arvioinnin tarkkuus voi vaihdella, on ohjauksen tapahtumasarjan arvioinnin tavoitteena tai ihanteena selvittää ohjauksen kaikki seuraukset, olivat ne tarkoitettuja, tarkoittamattomia, puuttuvia, sivuvaikutuksia tai jotenkin tavoitellusta muuten poikkeavia (Vedung, 1997). Näin pitkälle menevä syy-yhteyksien selvittäminen ohjauksen ja seurausten välillä voi kuitenkin osoittautua erittäin haasteelliseksi, etenkin kun ohjausta tulee usein useista lähteistä, ja ohjauksen arvioijat eivät välttämättä useinkaan sisällytä arviointiinsa kaikkea eri lähteistä tuleva ohjausta, vaan keskittyvät mahdollisesti oman organisaationsa toimittamaan ohjaukseen. Vaikka jokin asia näyttäisi toteutuneen juuri niin kuin ohjauksen tavoitteena oli, ei välttämättä asiaan ole ohjaus vaikuttanut mitenkään tai sitten ohjaus on vain hidastanut tavoitteen saavuttamista. Toisaalta joskus myös ohjauksen ja jonkin seurauksen välinen yhteys on pitävästi osoitettavissa. Kuitenkin ohjauksen kannalta oleellista tuskin yleensä on kerätä todistusaineistoa sen puolesta, että jokin asia on johtunut juurikin onnistuneesta tai epäonnistuneesta ohjauksesta, vaan kerätä kokemuksia ja tietoa siitä, miten ohjausta voitaisiin kehittää. Mielekkäimpänä lähestymistapana ohjauksen arviointiin voidaan pitää keskittymistä ohjaushaasteiden ratkaisun etsimiseen ja ohjauksen epäkohtien korjaamiseen. Tässä onnistuakseen tarvitsee arvioija kuitenkin ymmärrystä siitä, millainen on ohjauksen ja sen seurauksien välinen tapahtumasarja (ks. Virtanen, 2007, s. 96), eli arviointiin olennaisesti liittyvästä aineistoperustaisuudesta (Virtanen, 2007, s. 16) ei ole mahdollisuutta

livetä, vaikkei täydelliseen syiden ja seurausten välisten suhteiden selvittämiseen usein ole mahdollisuutta tai voimavaroja (Virtanen, 2007, s. 97).

Arviointi sidotaan usein tavoitteisiin, tosin arviointi voi myös olla tavoitteisiin sitoutumatonta. Tutkittaessa ohjauksen tavoitteiden ja ohjauksen tuloksen välistä yhteyttä on eräs tapa ensin mallintaa oletettavat kytkökset ja syy-vaikutusketjut tavoitteiden ja toimenpiteiden ja niiden oletettujen tulosten välille. Tämän mallintamisen ja oletusten luomisen jälkeen arvioiva taho etsii todisteita näille vuorovaikutusketjuille. Näitä vuorovaikutusketjuja todentamalla voidaan esittää havaittuja vaikutuksia tai vaikuttamattomuuksia, jotka ovat myönteisiä tai kielteisiä ja tarkoitettuja tai tarkoittamattomia. (Vedung, 1997, s. 38–40, 54–55; Virtanen, 2007, s. 106–108.)

Myös ohjauksen arviointia on aika ajoin arvioitava, jolloin puhutaan meta-arvioinnista (ks. Vedung, 1997, 21–23). Tällöin voidaan kiinnittää huomiota muun muassa siihen, miten arviointi kohdistetaan ja kenelle arviointia tehdään (Brown & Wildaswky, Virtasen, 2007, s. 22–24, mukaan), onko arviointitieto luotettavaa ja laadukasta (ks. Virtanen, 2007, s. 221–223) sekä miten arviointitietoa jalostetaan ja jaetaan ja millaisia mittareita arvioinnissa käytetään. On jokseenkin itsestään selvää, että meta-arvioinnissa on tarpeen tarkastella arvioinnissa käytettyjä välineitä ja arvioinnin kohdistamista ja laadukkuutta, mutta myös sen tarkastelu, tarvitsevatko arviointitiedon nykyiset saajat todellisuudessa kyseistä arviointia tai olisiko samalle arviointitiedolle muita tarvitsijoita. Esimerkiksi ohjauksen arvioinnissa oletettavasti ohjaava taho saa arviointitietoa hyödynnettäväkseen jos arviointia tapahtuu, mutta tällainen arviointitieto olisi hyödyksi myös ohjauksen kohteille, jotta he voisivat halutessaan parantaa yhteensopivuuttaan ohjauksen kanssa. Arviointi kytkeytyy organisaatioissa tyypillisesti mittaamiseen, ja vaatii usein käytännössä tuekseen monipuolista, tarkkaa ja ajantasaista tietoa ja järjestelmällistä ja strategista otetta (ks. Laamanen, 2005). Tämän tutkielman yhteydessä tullaan esittämään jonkinlaisia yleisiä arvioita kunnallisen tietohallinnon ohjauksen toimivuudesta, mutta ohjauksen arviointi on tässä yhteydessä toteutettu löysästi ja perustuu lähinnä ohjaustoimijoiden ja ohjattavien omiin kokemuksiin.



## 2.5 KUNTIEN OHJAUS

Kunnat ovat hallinnollisia kokonaisuuksia, jotka kattavat tietyn alueen ja väestön ja jotka suorittavat niille osoitettuja tehtäviä. Suomessa kuntien asema on lainsäädännöllisesti itsehallinnollinen ja kuntalaiset päättävät poliittisen päätöksenteon kautta yleensä välillisesti itse omista asioistaan. Kuitenkin lainsäädäntö myös vaatii kuntia toteuttamaan tiettyjä tehtäviä ja toisaalta rajoittaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Kunnat voivat rajoitusten puitteissa ottaa itselleen myös muita kuin pakollisia tehtäviä. Yhdessä valtion ja muiden julkishallinnollisia tehtäviä toimittavien tahojen kanssa kunnat muodostavat Suomessa julkisen hallinnon.

Kuntien sisäisen hallintorakenteen puitteet on säädetty kunnallislaisissa. Kunnan toimintaa ja taloutta johtaa vaaleilla valittava kunnanvaltuusto. Kunnan yleishallinnosta ja kunnanvaltuuston asioiden valmistelusta vastaa kunnanvaltuuston valitsema kunnanhallitus, joka myös edustaa kuntaa. Kunnanvaltuusto myös asettaa pakolliset tarkastuslautakunnan ja vaalilautakunnan ja usein muita lautakuntia tai johtokuntia erilaisten tehtävien hoitamista varten. Lisäksi valtuusto nimittää kunnanjohtajan tai pormestarin ja päättää kunnan hallinnon järjestämisen perusteista. Kunta ja sen määräysvallassa olevat yhteisöt muodostavat kuntakonsernin, ja vuoden 2007 kuntalain myötä kuntien hahmottaminen kuntakonserneina (corporate governance, ks. Clarke, 2004) on myös selkiintynyt.

Kuntia ohjaavat erilaiset ulkoiset toimijat ja kunnat puolestaan saattavat ohjata ulkoisia toimijoita. Kuntien sisällä vallitsee moninaisia ohjaussuhteita. Kuntien toimintaa ohjaavat hallinnonaloittain valtionhallinnon ministeriöt. Erityisesti valtiovarainministeriö seuraa kuntien tilannetta. Lisäksi kunnat ovat luoneet sopimusperusteisia ohjaussuhteita muun muassa keskenään muodostaen laajojakin kuntakentän ohjaustoimijoita. Valtion kuntiin kohdistama ohjaus ja kuntien sisäinen ohjaus perustuvat yleisesti ottaen pohjimmiltaan poliittisessa keskustelussa tehtyihin johtopäätöksiin. Aina jonkin ohjauksen taustan jäljittäminen johonkin politiikkaan ei kuitenkaan ole helppoa, jolloin ohjaus tapahtuu esimerkiksi osana viranomaistoiminnan tavallista ongelmanratkaisua ilman että ohjauksen taustalla vaikuttaisi selkeästi jokin politiikka. Ohjauksen taustalla on tyypillisesti jokin kehittämistavoite (ks. Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen, 2007).

Kuntien ohjauskeskustelussa keskeisiä ja jokseenkin aina ajankohtaisia teemoja ovat kunnille määrätty tehtävät, tehtävien hoitoon osoitettu rahoitus ja muu tuki ja kuntien itsemääräämisoikeuden käytännön toteutuminen. Viime aikoina erityisesti keskustelun kohteina on ollut kuntakentän rakenteisiin kohdistuva sääntely ja ohjaus sekä kunnallisen palvelutuotannon järjestämisen ohjaus vireillä olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä. Samaten kuntien sisäiset hallinto- ja tuotantorakenteet ja niiden ohjaus herättävät keskustelua. Näihin liittyen edelleen paljon keskusteluttaa tilaaja-tuottaja -malli ja sen ajaminen kuntiin. Jokseenkin tilaaja-tuottajamallin jatkeeksi hallittavuutta edistämään on kunnissa sovellettu sopimusohjausta, jossa tilaaja-tuottaja -suhteeseen tuodaan ohjausta muun muassa sopimuksellisilla velvoitteilla (ks. Hyyryläinen, 2004; Stenvall & Rannisto, 2011).

Hallintorakenteiden keskusteluun liittyy näkyvyyttään jatkuvasti kasvattanut kokonaisarkkitehtuurikeskustelu (enterprise architecture) sekä yhteentoimivuuden (interoperability) tavoite. Kokonaisarkkitehtuurissa kuvataan jostain toiminnasta yleensä ainakin sen tapahtumasarjat sekä tapahtumasarjoihin liittyvät tietojärjestelmät ja tiedot nykytilassaan ja tavoitetilassaan. Kokonaisarkkitehtuuri edustaa siis hallinnollisen ja toiminnallisen suunnittelun välinettä (ks. Lankhorst, 2005) ja sillä voidaan kuvata kuinka organisaation eri osat toimivat yhteen kokonaisuutena (Morganwalp ym., Penttisen & Isomäen, 2010, s. 1, mukaan). Siispä kokonaisarkkitehtuureissa ei ole kysymys yksistään tietohallinnollisista asioista, vaikkakin kokonaisarkkitehtuurien synnyn taustalla on tarve yhteen sovittaa paremmin tietojärjestelmät ja toiminta ja mahdollisimman yhtenevällä tavalla eri puolilla organisaatiota (ks. Boh & Yellin, 2006). Siispä kokonaisarkkitehtuuri voi kattaa myös vaikkapa liiketoiminnallisia näkökohtia. Kokonaisarkkitehtuurilla toteutetaan toiminnan ja tietojärjestelmien integraatio ja standardointi toiminnan tueksi, ja tavoitteena on saavuttaa tietojärjestelmien suhteen modulaarisuus, jolloin organisaation on mahdollisimman helppo kehittää ja muokata toimintaansa siten, että tietojärjestelmät tukevat sitä sen sijaan, että ne toimisivat esteinä. Tämän ajattelun strategisoiminen on tavoiteltava asia organisaatiolle kuin organisaatiolle (ks. Ross, Weill & Robertson, 2006), ja ihanteellisesti kokonaisarkkitehtuurityö olisi jatkuvaa ja osa hallinnon työskentelymuotoja. Nykyinen julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriajattelu on todennäköisesti lähtenyt liikkeelle Yhdysvalloista (ks. McNabb, 2006, s. 72–73).

Yhteentoimivuutta esiintyy eri suhteissa ja ulottuvuuksissa. Esimerkiksi voidaan tarkastella yhteentoimivuutta asiakkaiden näkökulmasta, jolloin on kyse esimerkiksi

palvelutapahtumasarjan jatkuvuudesta eri järjestelmien läpi. Yhteentoimivuutta voidaan hahmottaa hallinnon järjestelmissä horisontaalisesti ja vertikaalisesti. Yhteentoimivuus voi koskettaa vaikkapa organisaation tai organisaatioiden tietojärjestelmien, ihmisten ja liiketoiminnan kykyä toimia yhdessä. Periaatteessa käsite soveltuu moniulotteiseen tarkasteluun. (Euroopan Komissio, 2004; Gottschalk, 2009; Guijarro, 2009; Hjort-Madsen, 2006; Scholl, Kubicek, Cimander & Klischewski, 2012; Yhdistyneet kansakunnat, 2008.) Sama moniulotteisuus pätee periaatteessa myös kokonaisarkkitehtuuriin (Bernand, 2012). Yhteentoimivuus ei ole kiinni vain hallinnollisesta ja toiminnallisesta suunnittelusta, vaan se on myös poliittisen valtakamppailun kenttä (de Vries, 2008). Yhteentoimivuus ja kokonaisarkkitehtuuri kulkevat käsi kädessä tietojärjestelmien ja organisaation integraatiossa (esim. Wu, 2007), ja vaikkeivät ne välttämättä aina toisiaan edellytä, ovat ne edistäviä tekijöitä keskenään.

### *2.5.1 KUNNALLISEN OHJAUKSEN KEHITYSTAUSTA*

Menemättä kovin kauas historiassa taikka yksityiskohtiin on aiheellista esitellä hieman kuntien ulkoisen ohjauksen kehitystaustaa. Ennen toisen maailmansodan ja sitä seuranneiden vuosien hallinnollisia haasteita Suomessa oli vallalla vahva normiohjaus, joka perustui oikeusvaltioperiaatteeseen (Mäenpää, 1991). Sodasta ja sotakorvauksista selviytyminen vaati kuitenkin joustavampaa ohjausta, minkä seurauksena tapahtui siirtyminen puhdasta normiohjausta joustavampaan ohjaukseen. Lisäksi ohjaus tehostui yleisesti ja kunnat joutuivat valtion tehostetun valvonnan alaisiksi. (Ahonen-Tiihonen, 1985, Oulasvirran ym. 2002, s. 17–18, mukaan.)

1960 ja -70 -luvuilla suunnitteluohjaus laajentui hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Tällöin yleistyi kuntia koskeva erityislainsäädäntö ja erityisvalvonta yleisen sääntelyn ja valvonnan sijaan. Keskeisiä olivat valtionapujärjestelmä ja niihin liittyvät kuntien ohjaus ja valvonta. Tehostetun ohjauksen tavoitteena oli yhdenmukaistaa palvelujen määrää ja laatua. (Oulasvirta ym., 2002, 18.) Tällöin luodut sektorisuunnittelujärjestelmät ulottuivat valtion keskushallinnosta kuntiin (Ahonen-Tiihonen, 1985, Oulasvirran ym., 2002, s. 18, mukaan; Tiihonen & Tiihonen, 1990). Esimerkki valtion vahvasta valvonnasta oli joidenkin kunnallisten päätösten alistaminen valtion viranomaisille (Oulasvirta ym., 2002, s. 18), tosin tästä luovuttiin valtaosin 1980-luvulla (Tiihonen & Tiihonen. 1990, s. 183).

1980-luvulla painotus siirtyi päätösvallan hajauttamiseen, kansalaisläheisyyteen ja hallinnon palvelutehtäviin (Ahonen-Tiihonen 1985. Oulasvirran ym., 2002, s. 18, mukaan). Suomessa kuten monissa muissa länsimaissa tavoitteena oli purkaa tarpeetonta normitusta ja sen uutta säätämistä (Oulasvirta ym., 2002, s. 18). Tällöin kokeiltiin pakottavien sääntöjen sijaan kuntien omaa hallintavastuuta ja vapaaehtoisia sopimuksia (Doelen, 1998, s. 135–136, Oulasvirran ym., 2002, s. 18, mukaan). 80-luvun loppua kohden korostui arvioinnin merkitys ja raportointivaatimukset kasvoivat 90-luvulla (Virtanen, 2007, s. 26–27). 1990 laajalti läntisessä maailmassa tuli julkisjohtamisen tavaksi NPM eli New Public Management. Sen mukana julkishallinnon tehtävien suorittamiseen tuli joustava asenne, ja rahoitus- ja valvontavastuu oli julkisella hallinnolla, kun taas suorittaminen voitiin jättää yksityisten tai kolmannen sektorin toimeksi (Oulasvirta ym., 2002, s. 18). Tästä edelleen on julkisessa hallinnossa noussut tieto-ohjauksen rooli, ja sitä on pyritty käyttämään joustavana menetelmänä kunnallisen toiminnan kehittämisessä ja yksityiskohtaisen ja kuormittavan normiohjauksen välttämiseksi. Kuntien toimintavapaus on kasvanut 1980-luvulta lähtien, mutta toisaalta samalla valtion valtionosuuksia on leikattu ja kuntien tosiasiallinen toimintavapaus on jäänyt rajoitettujen taloudellisten voimavarojen puitteisiin (Oulasvirta ym., 2002, s. 19). Edelleen vastareaktion joustaviin, kevyisiin ja hajautettuihin tai niiden aiheuttamiin ongelmiin on jälleen jossain määrin noussut keskitetyn suunnittelun ja ohjauksen merkitys, kun hajautettu ohjaus ei ole ollut riittävä laajoihin ja vahvaa ohjausotetta vaativiin haasteisiin (ks. Christensen & Lægreid, 2007). Erilaiset ohjausulottuvuudet huomioidaan selkeämmin Public Governance (ks. Frederickson, 2007) ja New Public Governance (NPG) -keskusteluissa, jotka haastavat laajentamaan näkökulmaa NPM:ää laajemmaksi (ks. Kettl, 2002; Osborne, 2010, s. 6–7). Muun muassa tällaiset vaihtelut ovat kiinnostuksen kohteita institutionalismissa (ks. esim. Lecours, 2005).

### *2.5.2 JULKISEN HALLINNON OHJAUSVÄLINEET*

Julkisen hallinnon ohjauksen välineet voidaan jakaa kolmeen luokkaan: sääntelyohjaukseen, taloudelliseen ohjaukseen ja tieto-ohjaukseen. Sääntelyohjauksessa on kyse laeista ja määräyksistä. Taloudellisen ohjauksen tavoitteena on yleensä tukea ohjauksen kohdetta sen tavoitteiden saavuttamisessa vaikuttamalla sen käytettävissä oleviin taloudellisiin voimavaroihin. Taloudellinen ohjaus pitää sisällään muun muassa budjettiohjauksen ja

voimavarojen jakamisen sekä verot ja maksut. Tieto-ohjauksessa ohjaus toteutuu ohjeilla ja standardeilla ja tiedon jakamisella. (Vedung, 1997; Vedung, 1998.) Sääntelyohjaus on edelleen mahdollista jakaa normatiiviseen, rakenteelliseen ja henkilöstöpoliittiseen ohjaukseen (Korpela & Mäkitalo, 2008, s. 92; Mäkitalo & Ruotinen, 2006, s. 29). Tällöin normatiivinen ohjaus käsittää lainsäädännön ja määräykset, rakenteellinen ohjaus päätökset muun muassa organisaatorakenteista ja palvelujärjestelmistä ja henkilöstöpolitiikka henkilöstön nimittämisen ja kehittämisen periaatteet.

Kolmen ohjausvälineluokan sitovuus ja niiden noudattamatta jättämisen seurausten voimakkuus vaihtelee yleensä sääntelyohjauksen ehdottomuudesta tieto-ohjauksen jättämään laajaan valinnanvaraan. Sääntelyohjaus ei välttämättä jätä ohjauksen kohteelle mahdollisuutta tulkinnanvaraisuuteen tai mahdollisuutta jättää sääntelyä noudattamatta ilman oikeudellisia seuraamuksia. Taloudellisessa ohjauksessa tyypillistä on, että ohjauksen kohde voi tiettyjen annettujen rajojen sisällä tehdä omia valintojaan, esimerkiksi päättää annetun rahoituksen tai voimavarojen kohdentamisesta, mutta kuitenkin toiminnan on asetuttava määrättyihin puitteisiin. Tieto-ohjaus jättää yleensä ohjauksen kohteelle täydellisen vapauden noudattaa, noudattaa osittain tai olla noudattamatta ohjausta ilman, että ohjattavan tarvitsee pelätä rankaisua ohjaavalta taholta. (Vedung, 1997.)

Vaikka yleensä ohjausvälineluokkien välillä on usein tällainen erottelu mahdollista, usein myös eri ohjausvälineiden ohjausotteen todellinen vahvuus ei vastaa jaottelua, jossa se on vahvimmillaan sääntelyohjauksessa ja heikoimmillaan tieto-ohjauksessa (Vedung, 1997). Joskus sääntelyohjaus on niin löysää, että ohjauksen kohteelle jää laaja tulkinnan mahdollisuus, eikä aina lainsäädännöstä poikkeamisesta edes seuraa rangaistusta tai lain noudattamista mitenkään aktiivisesti valvota, kuten vaikka asia on pyöräilykypäräpakon suhteen. Julkista hallintoa koskevasta lainsäädännöstä ei ehkä löydy yhtä äärimmäistä esimerkkiä, mutta julkista hallintoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyy paljon tarkoitettua väljyyttä. Esimerkiksi laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta säädettyä julkisen hallinnon tietohallinnon standardista ei juuri täsmennetä, miten julkisten toimijoiden pitäisi tarkkaan ottaen standardiin suhtautua ja miten se tulisi omaksua. Väljyyden tarkoituksena on tarpeettoman yksityiskohtaisen ja monimutkaisen lainsäädännön välttäminen.

Oletuksena sääntelyohjaukseen liittyvät kaikkein ankarimmat rangaistukset

noudattamattomuuden johdosta. Kuitenkin taloudellisesta ohjauksesta poikkeamisen seuraukset voivat olla rangaistumaksujen tai voimavarojen menettämisen muodossa tosiasiaa rankempia kuin jotkin sääntelyohjauksen rikkomisesta seuraavat huomautukset tai sakot. Tosin tässäkin tilanteessa on mahdollista ajatella, että sääntelyohjaukseen liittyvät rangaistusmuodot ovat aina vakavampiasteisia kuin taloudellisen ohjauksen rangaistusmuodot niiden tosiasiallisesta painoarvosta piittaamatta (Vedung, 1997, s. 127).

Tieto-ohjaus voi muun muassa joidenkin standardien osalta olla niin pakottavaa, että ohjauksen kohteen ei ole mahdollista toimia vaikkapa yhteistyössä viranomaisten kanssa, jos standardia ei noudateta, jolloin tieto-ohjaus rinnastuu ehdottomuudessaan sääntelyohjaukseen. On mahdollista, että tieto-ohjauksella toteutettavat ohjaustoimenpiteet muutettaisiinkin sääntelyn alaisiksi asioiksi, mikäli tieto-ohjaus osoittautuisi riittämättömäksi ohjausvälineeksi, jolloin tieto-ohjauksesta poikkeamisen seurauksena on uhka siitä, että samasta asiasta säännellään jatkossa lailla, mikä mahdollisesti rajaisi ohjauksen kohteiden vaihtoehtoja ohjauksen noudattamisessa (Vedung, 1997, s. 128). Esimerkiksi laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta valtioneuvostolle on osoitettu asetuksenanto-oikeus koskien julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria, jotta se voitaisiin tarpeen vaatiessa pakottaa julkisen hallinnon toimijoiden noudatettavaksi. Kuitenkin kokonaisarkkitehtuureja pyritään edelleen edistämään tieto-ohjauksen menetelmin (Hallituksen esitys 246/2010, perustelut 3.1), jolloin on tulkittavissa, että laki on säädetty osaltaan muodostamaan uhan asetuksenantovallan käytöstä, mikäli tieto-ohjaus osoittautuu riittämättömäksi.

Muutenkin ohjausmuotojen välistä erontekoa häiritsee se, että usein eri ohjausmuodot ovat läsnä yhtä aikaa. Taloudellisia asioita koskeva sääntely sisältää usein pakostakin taloudellista ja sääntelyllistä ohjausta. Väljän ja lähinnä ohjeistavan sääntelyohjauksen ja tieto-ohjauksen erottaminen on vaikeaa, sillä sääntelyohjaus koostuu tällöin lähinnä tiedon jakamisesta, joka on sijoitettu tieto-ohjauksen alalle. Sääntelyohjaus tarvitsee ylipäätään tieto-ohjausta tuekseen, jotta ohjauksen kohteet saisivat tietää sääntelyohjauksesta, jolloin kyse on sääntelystä tiedottamisesta. Tieto-ohjausta sisältyy aina muihin ohjausvälineisiin, mikä tekee sen erottamisesta vaikeaa (Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 46).

Kritiikkiä löytyy siis runsaasti eri ohjausvälineiden erottavia ominaisuuksia, tiukkuutta tai niihin liittyviä rangaistuksia kohtaan. Kuitenkin eri ohjausmuodot sinänsä ovat helposti

hahmotettavia ja tunnistettavia. Siispä eri ohjausmuodot ovat helposti hyväksyttävissä, mutta niiden tarkka rajaaminen toisistaan on vaikeaa sekä teoriassa, että käytännössä. Puhuttaessa jostain ohjauksesta ei usein ehkä siis voida sanoa, mitä ohjausvälinettä siinä käytetään, vaan mitä ohjausvälineitä siinä käytetään.

Seuraavaksi käydään läpi esitettyihin ohjausvälineisiin liittyviä ominaisuuksia ja luokitteluja tarkemmin sekä kiinnitetään erityishuomiota niiden esiintymiseen kuntaohjauksessa.

### *2.5.3 SÄÄNTELYOHJAUS*

Sääntelyohjaus on julkisessa hallinnossa lähtöisin valtiolta, aluehallinnon toimielimiltä tai EU:lta, sillä muilla toimijoilla ei ole tarvittavaa asemaa sääntelyohjauksen toimittamiseen. Sääntelyohjauksessa ohjaavalla taholla on siispä oltava jokin oikeutus ohjausasemalleen. Tämä kytkeytyy siihen, että sääntelyohjaus on ohjausvälineistä kenties ehdottomin ja koskettaa syvimmin ohjauksen kohteen toimintaa. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa jokin toimija toteuttaisi sääntelyohjausta ilman erityistä legitimizeettiä sääntelyohjaukselle. Ilman ohjaavan tahon pohjautumista lakiin ja vaadittavaa asemaa tällaisen sääntelyohjauksen noudattamatta jättämisestä tuskin olisi vakavaa seurausta. Sääntelyohjauksella määritellään usein ohjauksen kohteen toiminnan periaatteet, organisaatio ja tehtävät. Näin pitkälle menevää ohjausotetta ei yleensä voida hahmottaa liitettäväksi taloudelliseen tai tietohjaukseen. Sääntelyohjauksen mahdollistava legitimizeetti kytkeytyy yleensä yhteisön korkeimmalle tasolle. Yksityisissä yrityksissä sääntelyohjausta toteutetaan yrityksen omistajien valitsemien edustajien toimivallalla, ja valtiossa sääntelyohjausta toimittaa hallintojärjestelmä sen eri asteissa.

Sääntelyohjauksella voi olla lukuisia erilaisia tavoitteita. Tavoitteiden yksityiskohtaisuus kuitenkin vaihtelee erilaisten sääntelyohjauksen muotojen kesken. Lainsäädäntö on yleensä pintapuolisempaa ja yleisemmällä tasolla pysyvää kuin johonkin organisaatioon suoraan suunnatut rakenteellinen tai henkilöstöpoliittinen ohjaus. Silti lainsäädännössä voi esiintyä tarpeen mukaan myös huomattavan yksityiskohtaista sääntelyä, kuten vaikka hallintolaissa hallintomenettelyyn liittyvissä asioissa. Kuitenkin yleensä yksityiskohtaista sääntelyä pyritään rajaamaan lainsäädännössä, jotta lainsäädäntö pysyisi paremmin hahmotettavana ja aikaa kestäväenä, sillä yksityiskohtaiset asiat vanhentuvat nopeammin kuin yleiset.

Yksityiskohtaista sääntelyä yleensä pyritään toteuttamaan asetuksilla ja käskyillä ja linjauksilla, jolloin lainsäädännön ylimpiä toimielimiä ei tarvitse kuormittaa vähempimerkityksellisillä, mutta kuitenkin tarkkuutta ja asiantuntemusta vaativilla asioilla.

Sääntelyohjaus voidaan jakaa sen ohjausotteen ehdottomuuden mukaan neljään erilaiseen ohjausotteeseen: ehdottomaan, jonkin poikkeuksen sallivaan, luvanvaraiseen ja ilmoitusvaateiseen kieltoon tai käskyyn (Vedung, 1997, s. 129–131). Ehdottomasti säänneltyjä asioita on kunnallisessa tietohallinnossa esimerkiksi liittyen viranomaisasemaan ja sen väärinkäytön kieltämiseen. Suuressa määrässä kunnallista tietohallintoakin koskevassa sääntelyssä on sijaa poikkeuksille, joita on erilaisia muun muassa kilpailutuslainsäädännössä ja tietosuojalainsäädännössä. Esimerkiksi lakia julkisista hankinnoista ei sovelleta arvoltaan alle 30000 euron hankintoihin ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa on erinäisiä poikkeuksia sille peruslähtekohdalle, että henkilöt nauttivat yksityisyydensuojasta. Luvanvaraisessa toiminnassa toiminnalle on haettava lupa ennen siihen ryhtymistä. Joihinkin toimintoihin ryhtymisestä on tehtävä ilmoitus jollekin asiaankuuluvalla taholla, ja julkisessa tietohallinnossa esimerkki tyypillisestä luvanvaraisesta toiminnasta on henkilörekisterin pito.

Suomessa kuntiin kohdistuu erinäistä lainsäädäntöä, josta erityisesti voidaan mainita kuntalaki ja hallintolaki. Kunnilta vaaditut tehtävät perustuvat myös lakeihin. Muuta kuin laintasoista sääntelyohjausta edustaa aluekehittäminen, jossa toimijoita ovat ministeriöt, johdossa työ- ja elinkeinoministeriö, siellä alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta, maakunnan liitot ja muut oleelliset tahot (Laki alueiden kehittämisestä, 7 ja 8§). Kunnat tässä tapauksessa toimivat osittain itsensä ohjaajina, sillä kunnilla on oma edustuksensa maakunnan liitoissa. Kuntayhtymät sen sijaan eivät ole yleensä tulkittavissa kuntia ohjaaviksi tahoiksi, sillä ne yleensä vain suorittavat kuntien niille yhteistyössä asettamia tehtäviä. Monet ministeriöt käyttävät myös käskytysvaltaa kuntien suuntaan, muun muassa valtiovarainministeriö kunnallisissa verokysymyksissä, oikeusministeriö vaali- ja kansanäänestysmenettelyä koskien sekä opetus- ja sosiaali- ja terveysministeriö kunnallisia peruspalveluja koskien. Kuntien sisällä sääntelyohjausta voi esiintyä ainakin käskyvaltasuhteiden mukaisesti.



#### 2.5.4 TALOUDELLINEN OHJAUS

Taloudellinen ohjaus vaatii vahvan ohjausasetaman sääntelyohjauksen tavoin ollakseen uskottavaa. Joissain tilanteissa taloudellinen ohjaus voi edustaa vahvempaa ohjausotetta kuin sääntelyohjaus, jos sääntelyohjausta toimittaa ohjauksen kohteen kannalta suhteellisen etäinen taho ja sääntelyohjaus on sisällöltään yleistä tai vaikuttaa ohjauksen kohteeseen vähäisesti. Taloudellinen ohjaus voi suunnata ohjauksen kohteen toimintaa erittäin voimakkaasti, minkä johdosta taloudellista ohjausta tuskin otetaan jossain organisaatiossa vastaan muualta kuin ylemmältä taholta, joka on ohjaussuhteessa ohjattavan kanssa. Jälleen on vaikea kuvitella, että jokin organisaation ulkopuolinen toimija, jolla ei ole johonkin perustuvaa vahvaa ohjaussuhdetta kyseiseen organisaatioon, pystyisi toteuttamaan taloudellista ohjausta organisaatiota kohtaan. Kuitenkin taloudellisissa asioissa kunnat toimivat monenlaisissa suhteissa myös julkisen hallintorakenteen ulkopuolisten toimijoiden kanssa, jolloin esimerkiksi on hyvinkin mahdollista rinnastaa taloudelliseen ohjaukseen se, että vaikkapa merkittävä kunnallinen työllistäjä vaikuttaa kunnan taloudellisiin ratkaisuihin.

Tässä tutkielmassa taloudelliseksi ohjaukseksi käsitetään sellainen ohjaus, jossa ohjauksen kohteeseen kohdistetaan tosiasiallisia taloudellisia toimenpiteitä tai ainakin niiden uhka tai mahdollisuus. Tällöin esimerkiksi taloutta koskeva sääntely, johon ei sinänsä sisälly taloudellisia toimenpiteitä, on sääntelyohjausta ja vaikkapa kunnallista taloudenhoitoa koskeva neuvonta on tieto-ohjausta. Rajanveto on tosin tällaisissa tapauksissa varmasti usein kyseenalainen. Taloudellisiksi toimenpiteiksi ymmärretään tässä sellaiset toimenpiteet, joilla pyritään vaikuttamaan toimenpiteiden kohteen taloudelliseen toimintaan yleensä joko antamalla tai ottamalla pois taloudellisia voimavaroja.

Taloudellinen ohjaus voidaan jakaa rahalliseen ohjaukseen ja sellaiseen taloudelliseen ohjaukseen, jossa ohjaus ei perustu rahaan vaan muunlaisiin taloudellisiin voimavaroihin, kuten työvoimaan tai raaka-aineisiin. Rahalliseen ohjaukseen sisältyvät verot, maksut, määrärahat ja budjetit. (Vedung, 1997, s. 132–133.)

Taloudellisen ohjauksen yksityiskohtaisuus vaihtelee. Taloudellinen ohjaus saattaa määrittää vain ohjauksen kohteen taloudelliset puitteet tai perustaa taloudelliset seuraamukset kohdeorganisaatiolle parin tunnusluvun varaan. Toisaalta taloudellinen ohjaus saattaa käsittää

tarkkaan kohdeorganisaation eri osatoimintojen määrärahat eri tehtäväkokonaisuuksien tasalle asti.

Suomessa kuntiin suuntautuva taloudellinen ohjaus pitää valtion osalta sisällään valtionosuusjärjestelmän, hankerahoituksen sekä tuloksellisuusrahoitus ja tulossopimukset, joista kaksi jälkimmäistä tosin koskee vain ammatillista koulutusta (VM, 2011, s. 46–49). Lisäksi valtio vaikuttaa taloudellisilla ratkaisuillaan eri tavoin välillisesti kuntiin, ja tämä on joskus rinnastettavissa ohjaukseen. Esimerkiksi energiaverotusta koskevat ratkaisut voivat vaikuttaa kuntien energian tuotantoa koskeviin päätöksiin. Valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutus on lähinnä taloudellisia puitteita asettava, eikä se sinänsä sisällöllisesti vaikuta esimerkiksi kuntien palvelujärjestelmiin. Valtionosuuksien tosiasiallinen ohjausvaikutus on kuitenkin erittäin merkittävä, vaikkei se juuri mitään suuntaviivoja tarjoa. Valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutus voidaan mieltää siispä tietyssä mielessä sokeaksi, että se vaikuttaa kuntiin merkittävästi, mutta varsinainen vaikutus riippuu kunnasta. Hankerahoitus ohjaa kuntia luomaan kehittämishankkeita (VM, 2011, s. 47). Siinä, missä valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutus on tulkittavissa epäsuoraksi, edustaa hankerahoitus suoraa ohjausta (VM, 2011, s. 47). Rahoitusmuotona hankerahoitus on joissain tapauksissa suhteellisen vakiintuneesti jopa korvannut osittain valtionosuusjärjestelmän (VM, 2011, s. 47). Jos taloudellinen ohjaus jaetaan rahalliseen ja ei-rahalliseen, niin Suomessa valtion kuntiin suuntaama taloudellinen ohjaus on rahallista. Esimerkiksi työvoimaa tai raaka-aineita koskien valtio ei suuntaa kuntiin suoraa taloudellista ohjausta, vaan vaikutus on korkeintaan välillistä.

EU:lla on jonkinasteista taloudellista ohjausvaikutusta kuntiin Euroopan yhteisön hankerahasto-ohjelmien välityksellä (Laki alueiden kehittämisestä, 27§). Näissä maakunnan liitot laativat ehdotukset rakennerahasto-ohjelmista ja edelleen työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä muiden ministeriöiden, maakunnan liittojen sekä muiden ohjelmien toteuttamiseen liittyvien yhteisöjen kanssa laatii ohjelmaehdotukset valtioneuvoston käsiteltäväksi, ja valtioneuvosto edelleen päättää ohjelmaehdotusten antamisesta Euroopan yhteisöjen komission hyväksyttäväksi. Niinpä hankerahasto-ohjelmissa ohjausvaikutusta on ainakin välillisesti myös muilla toimijoilla kuin EU:lla.

### 2.5.5 TIETO-OHJAUS

Tieto-ohjauksessa ohjauksen kohde pyritään taivuttelemaan toteuttamaan ohjauksessa ehdotettuja sisältöjä. Tieto-ohjauksen rajaaminen erilleen muista ohjauksen muodoista on usein haasteellista, sillä kaikenlaiseen ohjaukseen sisältyy jotain tietoa asiasta, ja ohjauksen kohteiden on oltava tietoisia jostain ohjauksesta, jotta he voisivat noudattaa sitä. Kuitenkin on mahdollista ja keskustelun kannalta hedelmällistä erottaa tieto-ohjaus muiden ohjaustyyppien sisältämästä tiedosta sekä tietämyksestä jonkin ohjauksen olemassaolosta. (Vedung, 1997.) Tieto-ohjauksen käsite on selkeimmin hahmotettavissa sellaisissa tilanteissa, joissa ohjaus selkeästi ei ole sääntelyohjausta tai taloudellista ohjausta, vaan ohjaava taho toteuttaa ohjausta ilman sen perustumista kumpaakaan ohjausvälineeseen.

Siinä, missä sääntelyohjaus ja taloudellinen ohjaus edellyttävät vahvaa ohjausasemaa, tieto-ohjauksessa ohjausaseman perusteeksi voi riittää jo oletus siitä, että ohjaavalla taholla on antaa merkityksellistä tietoa ohjattavalle. Tällöin on mahdollista, että ohjaava taho on organisatorisesti ohjattavaa alemmalla tai samalla tasolla tai organisaatorakenteen ulkopuolella. Tosin sellainen ohjaussuhde, jossa ohjaava taho vain toimittaa tietoa tai on lähteenä tiedolle, voi olla epämääräinen, ja kysymykseksi nouseekin, miten ohjaussuhde määritellään. Ohjaussuhde on aiemmin tässä tekstissä määritelty perustuvaksi ohjausvoimaan, ja ohjausvoiman yhdeksi perusteeksi on mainittu parempi tietämys (Ahlstedt ym., 1977, s. 49–50, 65), eli ainakin tämän tulkinnan mukaan tieto-ohjaussuhde voi muodostua herkästikin. Edelleen jokseenkin ongelmallinen hahmotettava ohjaussuhde on silloin kun ohjaava taho ei aktiivisesti pyri ohjaamaan ohjauksen kohdetta, vaan ohjauksen kohde esimerkiksi soveltaa tässä tapauksessa ohjaavan tahon julkaisuja tai muita tietomateriaaleja organisaatiossaan. Tällöin ohjaavan tahon ohjausasema saattaisi olla tuntematon itse ohjaavalle taholle. Toisaalta tällainenkin ohjausasema on todenmukainen, sillä jonkin tahon tiedot saattavat levitessään vaikuttaa laajemmin kuin on kyseisen tahon tiedossa. Edelleen ohjaava taho voi myös olla tietoinen ohjausasemastaan, mutta ei harrasta minkäänlaista aktiivisuutta ohjauksessaan, vaan passiivisesti asettaa tietoa tarjolle, jolloin ohjattavalla on aktiivinen rooli ohjaussuhteessa.

Tieto-ohjauksessa, ja laajemminkin ohjauksessa, voidaan asetella vastakkain ohjauksen yksisuuntaisuus ja dialogisuus (ks. Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 22–23). Yksisuuntaisessa ohjauksessa vain toinen ohjauksen osapuolista on aktiivinen, ja dialogisessa ohjauksessa

ohjauksen molemmat osapuolet ovat aidosti yhteydessä toisiinsa, ohjaaja lähettää tietoa aktiivisesti ja ohjauksen kohde vastaanottaa sitä aktiivisesti. Ohjauksen toteuttajan suhtautuminen tähän asetelmaan voidaan myös nimetä julkisuusperiaatteeksi, tietoperiaatteeksi tai viestintäperiaatteeksi (ks. Kinnunen, 2004, s. 27–28, Stenvallin & Syväjärven, 2006, s. 22, mukaan; Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 22). Julkisuusperiaatetta noudatettaessa ohjaaja on passiivinen ja ohjattavan aktiivisesti haettava tietoa. Tietoperiaatetta noudatettaessa ohjaaja on aktiivinen tietoa lähettäessään ja ohjattava aktiivinen tietoa hakiessaan. Tällöin ohjattavan on edelleen haettava tietoa, mutta tietoa myös annetaan ja tietoa todennäköisemmin on sovitettu yksilöllisiin tarpeisiin. Viestintäperiaatetta noudatettaessa ohjaava taho sekä ohjattava osallistuvat molemmat tiedon tuottamistapahtumasarjaan. Tällöin ohjauksen osapuolet vaihtavat tietoa ja tieto-ohjaus toteutuksellisine yksityiskohtineen perustuu erityisen vahvasti ohjauksen kohteen tietotarpeiden täyttämiseen. Periaatteessa jako julkisuus-, tieto- ja viestintäperiaatteisiin toimii jollain tasolla myös sääntely- ja taloudelliseen ohjaukseen, joskin niissä ohjaava taho on tyypillisesti aina aktiivinen jakamaan ohjaustietoa. Kuitenkin myös sääntely- ja taloudellisesta ohjauksesta voi tehdä mielenkiintoisia havaintoja etenkin koskien tieto- ja viestintäperiaatetta, sillä myös sääntely- ja taloudellinen ohjaus voivat olla ohjaussuhteeltaan viestinnällistä periaatetta noudattavia, mutteivät välttämättä ole.

Tieto-ohjauksen muotoja ovat koulutus, tilasto- ja tutkimustieto, rekisteritieto, oppaat, suositukset, tiedotteet, erilaiset julkaisut ja vertaisoppiminen (Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 19, 41). Käytännössä mikä hyvänsä tietoa välittävä tapahtuma tai olento voi olla tieto-ohjauksen väline. Esimerkiksi kahden henkilön välinen keskustelu, jossa ei välttämättä ole kyse koulutuksesta tai vertaisoppimisesta, voi muodostaa tieto-ohjausta.

Siinä, missä organisaation on mahdollista, tosin ehkä haasteellista, muodostaa kattava kokonaiskuva siihen kohdistuvasta sääntely- ja taloudellisesta ohjauksesta, on kaiken organisaatioon kohdistuvan tieto-ohjauksen hahmottaminen väistämättä vaikeaa. Tieto-ohjaus voi myös kohdistua organisaation toimijoille erikseen siten, ettei esimerkiksi organisaation johdossa välttämättä tiedetä, millaista tieto-ohjausta kohdistuu vaikkapa suorittavaan portaaseen. Tämä tosin ei sinänsä muodosta mitään erityistä ongelmaa organisaatiolle, sillä organisaation jäsenillä on joka tapauksessa vaihtelevat osaamiset ja tiedot, mutta haastaa ajatuksen organisaation ohjauksen kokonaisuuden hallittavuudesta. Kuitenkin organisaation osaamisen ymmärtämisen ja kehittämisen kannalta voi olla valaisevaa yrittää kartoittaa

organisaatioon kohdistuvaa erilaista tieto-ohjausta.

Myös Suomessa kuntaan kohdistuvan tieto-ohjauksen kokonaisuuden hahmottaminen on haastavaa. Eri ministeriöt toimittavat tehtäväalueittain kuntiin kohdistuvaa tieto-ohjausta. Valtiovarainministeriö antaa kunnille tieto-ohjausta koskien muun muassa hallinnon uudistamista (ks. esim. VM, 2012b), talouden suunnittelua (ks. esim. VM, 2012c) ja kunnallista tietohallintoa. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa kuntia aluekehitysasioissa, mihin sisältyy myös alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta (Laki alueiden kehittämisestä 7 ja 8§). Sisäasiainministeriö antaa kunnille toimenpide-ehdotuksia muun muassa turvallisuusasioissa (ks. esim. Sisäasiainministeriö, 2011). Sosiaali- ja terveysministeriö esimerkiksi tiedottaa kunnille sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuneista merkittävistä uudistuksista (ks. Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012). Ympäristöministeriö tarjoaa kunnille tietoa muun muassa kaavoituksesta. Kuntien sisällä on mahdollisuus ja oletettavasti usein myös käytäntönä monisuuntainen tiedonkulku (ks. Jalonen, 2006, s. 44; Jalonen, 2007, s. 40, 49).

Tieto-ohjauksesta on havaittu, ettei se kytkeydy politiikkaan yhtä vahvasti kuin sääntely- tai taloudellinen ohjaus (Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 37). Tieto-ohjaus on ollut enemmän virkamiestyötä kuin poliittisen päätöksenteon tulosta (Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 37). Tällöin ohjauksen tavoitteenasettelun (politiikka) ja toimeenpanon ohjauksen (usein tieto-ohjaus) suhde voi jäädä irtonaiseksi. Poliittisen päätöksenteon on mahdotonta keskittyä toimeenpanon yksityiskohtiin, joten vastuu tässä asiassa on pitkälti tieto-ohjausta toimittavilla virkamiehillä. Mikäli toimeenpanon ohjaus jää irtonaiseksi ylemmän tason tavoitteenasettelusta, kunnat eivät välttämättä osaa pitää tieto-ohjauksen sisältöjä tarpeeksi suuressa arvossa ja niiden toteuttaminen jää toissijaiseksi verrattuna sääntelyohjauksen sisältöihin.

Suomen Kuntaliitto on Suomen kuntien muodostama yhdistys, jonka toimintaan ottavat osaa myös maakuntien liitot ja kuntayhtymät. Kuntaliitto toimittaa laaja-alaista tieto-ohjausta kunnille ja toimii yhteistyössä erilaisten toimijoiden, myös ministeriöiden, kanssa kuntia koskevissa ohjaus- ja kehitysasioissa. Myös maakuntien liitot ohjaavat jäsenkuntiaan ja mahdollisesti muitakin kuntia toimintansa puitteissa.

Kansainvälisistä toimijoista jonkinasteista tieto-ohjausta suomalaisia kuntia kohtaan

toimittavat ainakin Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto (The Council of European Municipalities and Regions), Euroopan paikallis- ja aluehallinnon kongressi (The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe), Euroopan alueiden liitto (Assembly of European Regions), Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liitto (Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe) sekä Euroopan raja-alueiden liitto (The Association of European Border Regions). Nämä eurooppalaiset toimijat toimivat varmaan ainakin vertaisoppimisen lähteenä ja tarjoavat näkemystä laajempiin ilmiöihin, jotka koskettavat myös muita kuin suomalaisia kuntia, kuten vaikka huoltosuhteen heikkeneminen ja väestön ikääntyminen.

Aiemmin esiteltyjen lisäksi kunnilla on myös erinäisiä muita tieto-ohjauksen lähteitä, kuten tilastoja ja tieteellisiä tutkimuksia. Arviointi ja koulutus voivat käydä tieto-ohjauksesta (Korpela & Mäkitalo, 2008, s. 92; Mäkitalo & Ruotinen, 2006, s. 29). Kuntien kohdalla voidaan mainita yhtenä tieto-ohjauksen lähteenä kuntalaiset, jotka tekevät ehdotuksia kuntien tavoitteiksi ja toimintapäätöksiksi ja antavat palautetta kunnan toiminnasta. Kunnat myös käyttävät konsulttien palveluja tietämyksessään tai osaamisessaan olevien aukkojen paikkaamiseksi. Voidaan jopa sanoa, että kuntien työntekijät voidaan hahmottaa tieto-ohjaajiksi levittäessään tietoa ja vaikuttaessaan näkemyksillään kunnan toimintaa ohjaaviin ratkaisuihin.

### *2.5.6 OHJAUSVÄLINEEN VALINTA*

Ohjausvälineen valitseminen on usein haasteellista, mikäli ohjaustavoitteen ja ohjausvälineiden välillä ei ole ilmeistä sidettä. Tavoitteena on valita sellainen ohjauskeino, jonka avulla pystytään vaikuttamaan ohjauksen kohteen käyttäytymiseen toivotulla tavalla. Erilaiset ohjaustavat onnistuvat tässä eri tilanteissa. Julkisessa hallinnossa ohjauksen onnistumiseen ja siten myös ohjaustavan valintaan vaikuttavia tekijöitä ovat politiikan ja julkisten tehtävien luonne, toimintaympäristön luonne, ohjausvoima, toimeenpano, ohjausvälineen hyväksyttävyyys ja ohjausvälineiden epävarmuus. Poliitiikan ja julkisten tehtävien luonne vaatii usein yhdenmukaista ja ehdotonta säätelyä kun on kyse esimerkiksi oikeusturvaan liittyvistä asioista, mutta usein myös tieto-ohjaus on riittävää kun kyse on vaikkapa laatusuosituksista tai kehittämistehtävistä. Toimintaympäristön luonne voidaan tyypitellä monimutkaisuuden ja muuttuvuuden mukaan. Mitä monimutkaisempia ja

dynaamisempia toimintaympäristöt ovat, sitä haastavampaa on niissä pysyä perillä kaikista vaikutussuhteista ja edelleen vaikuttaa luotettavasti ohjauksen avulla. Yksinkertaisissa ja suhteellisen muuttumattomissa toimintaympäristöissä puolestaan saattaa riittää, että kohdistettaessa ohjaus johonkin tiettyyn toimijaan voidaan laskea sen varaan, että ohjauksen vaikutukset menevät perille saakka. Voi myös olla suhteellisen muuttumattomia monimutkaisia ympäristöjä ja jatkuvasti muuttuvia yksinkertaisia ympäristöjä. Ohjausvoima voi julkisessa hallinnossa olla puutteellista toimivallan, kyvyn tai halun osalta. Toimeenpanon kannalta tärkeätä on, että ohjauksen kohteilla on tarpeeksi voimavaroja ohjauksen läpivientiin, ja usein on tarpeen huomioida, että ohjauksen kohde saattaa ohjauksen onnistuneesti toteuttaakseen tarvita toimivia suhteita muihin organisaatioihin, jotka liittyvät ohjauksen asiasisältöön. Ohjausvälineiden hyväksyttävyyttä tarkoittaa sitä, että ohjausvälineet ovat sopivia eettisesti, lainsäädännöllisesti ja hallinnon tavoitteisiin nähden. Ohjausvälineiden epävarmuus asettaa rajoja sille, kuinka tarkkaa ohjausta voidaan kunnolla pyrkiä toteuttamaan ilman, että ohjaus todennäköisesti ei istu yhteen todellisuuden kanssa tai vanhenee yksityiskohtaisuuttaan nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Epävarmuutta voidaan pyrkiä vähentämään esimerkiksi perehtymällä ilmiöön tarkasti tai etenemällä ohjauksessa vaiheittain siten, että aiemmasta ohjauksesta kerätyt tiedot ja kokemukset ohjaavat seuraavaa. (Oulasvirta ym., 2002.)

Ohjausvälineen valinnassa keskeiset valintaperusteet ovat taloudellisuus ja vaikuttavuus. Vaikuttavuus tarkoittaa ohjausvälineen kykyä saavuttaa ohjauksen tavoitteet. Taloudellisuus tarkoittaa niitä kustannuksia, joita tulee ohjauksen tavoitteen saavuttamiseksi ohjausvälinettä käyttäen. Ideaali on mahdollisimman vaikuttava ja taloudellinen ohjausväline. Johonkin yksittäiseen ohjausvälineeseen voidaan liittää myös muunlaista ohjausta ohjausvaikutuksen tehostamiseksi. (Oulasvirta ym., 2002, s. 18.)

### 3. KUNNALLINEN TIETOHALLINTO JA SEN OHJAUS

Tietohallinto jakautuu tiedon ja hallinnon käsitteisiin. Tiedosta on esitetty erilaisia määritelmiä ja aiheesta on olemassa paljon kirjoitettua tieteenfilosofista keskustelua. Suomen kielen sana tieto on monimerkityksellinen, ja esimerkiksi englannissa käsite on suomeen nähden jakautunut useisiin eri asioita tarkoittaviin käsitteisiin. Platonilainen määrittely tiedolle on perusteltu tosi uskomus. Tiedon määritelmästä totuusedellytyksen pudottaminen on mahdollista, sillä tieto voi olla myös väärää tai olla jollain hetkellä pätevältä vaikuttavaa, mutta osoittautua myöhemmin virheelliseksi. Tällöin yleensä todetaan, että tietoa oli, mutta se oli väärää. Erikseen voidaan puhua todesta tiedosta, jolloin syntyy erityinen todistustaakka. Periaatteessa olisi tavoiteltavaa, että tiedolta edellytettäisiin jo käsitetasolla totuusperäisyyttä, mutta käytännössä tämä ei ole esteenä tiedosta puhumiselle.

Tieto jaetaan organisaatiokeskustelussa usein dataan, informaatioon, tietämykseen, ymmärrykseen ja viisauteen (data, information, knowledge, understanding, wisdom). Data on raakatietoa, tietosirpaleita ilman yhteyksiä mihinkään. Informaatio on käsiteltyä tietoa, ja se vastaa esitettyihin kysymyksiin, kuten mitä tai miksi. Tietämys muuntaa informaation ohjeiksi, joilla pystytään käytännön toimintaan. Ymmärryksen avulla luodaan uutta informaatiota ja tietämystä. Viisaus on tiedonkäytön tehokkuutta ja arviointikykyä. (Ackoff, 1989; Bellinger, Castro & Mills, 2004; Rowley, 2007.) Tässä tutkielmassa tätä jaottelua ei kuitenkaan pyritä pitämään yllä, vaan yleensä puhutaan yleisesti tiedosta. Kuitenkin voi olla mielenkiintoista esimerkiksi tietohallintoa tarkasteltaessa havainnoida, mille tiedon tasolle tietohallinnon ote yltää tai kohdistuu.

Tieto on läsnä organisaatioissa käytännössä kaikessa paitsi ehkä fyysisessä ympäristössä. Organisaation työntekijöillä on tietoa, organisaatioon on tallennettu tietoa eri muodoissa, tieto ohjaa organisaation toimintaa, organisaatiot vastaanottavat, käsittelevät ja lähettävät tietoa ja niin edelleen (tiedosta organisaatioissa ks. Choo 2006). Tieto on aina ollut keskeinen tekijä organisaatioissa niiden toiminnan ja menestymisen kannalta, mutta viimeaikainen kehitys, jossa organisaatiot ovat aiempaa nopeammin muuttuvassa ympäristössä, on tuonut voimakkaammin pinnalle tiedon merkityksen organisaatiolle (Davenport & Prusak, 2000). Organisaatiot tarvitsevat tietoa ja sen luomisen, hankkimisen, siirtämisen ja tallentamisen parempaa hallintaa kyetäkseen vastaamaan jatkuvasti kehittyvän ympäristön asettamiin



haasteisiin.

Sähköisen tiedonkäsittelyn kehittyessä organisaatiot ovat kyenneet tehostamaan tietotapahtumasarjojaan. Sähköiset tietojärjestelmät ovat kaikenlaisten organisaatioiden toiminnan ytimessä ja muodostavat nykyään jo monien organisaatioiden toimintaympäristön ja ovat usein edellytys ylipäättään koko organisaation olemassaololle. Sähköiset tietojärjestelmät ovat tiedonkäsittelyn ja -siirron nopeudellaan mahdollistaneet muun muassa eri mantereilla toimivan organisaation osien toiminnan ja liki tosiaikaisen yhteistyön, monenlaiset virtuaaliorganisaatiot, jotka toimivat sähköisten tietojärjestelmien mahdollistamina, sekä erilaisten hallinnollisten, suunnittelullisten ynnä muiden töiden automatisaation ja keskittämisen. Tietojärjestelmiä oli olemassa jo ennen sähköistymistä, ja niiden muotoina oli suullinen ja kirjallinen viestintä ja esimerkiksi paperitallenteet, mutta useimmiten nykyään tietojärjestelmistä puhuttaessa ymmärretään ne ensisijaisesti sähköisiä tietojärjestelmiä käsittäviksi. Tietojärjestelmät siis tarjoavat tietohallinnolle teknisen infrastruktuurin, jonka puitteissa tehokkaasti käsitellä ja siirtää tietoa, asiakirjoja ja viestejä. Sähköiset tietojärjestelmät kattavat ainakin sovellukset, tietokannat ja viestintäpalvelut, joiden avulla organisaatio voi toteuttaa tehtävänsä tarkasti, luotettavasti ja nopeasti. (Choo 2009.)

Sähköisten tietojärjestelmien noustua organisaatioiden toiminnan kannalta kriittisiksi ja sähköisten tietojärjestelmien hallinnan monimutkaistuttua tietojärjestelmien, niiden tuotannon ja niiden hankinnan monimutkaistuessa sekä tietojärjestelmiä kohtaan kasvaneiden vaateiden myötä organisaatioihin muodostettiin tietohallintoja. Tietohallinnon tieteellisen lähestymistavan taustalla ovat etenkin Knowledge Management (KM) ja Information Management (IM) -teoriaryppäät. Tietohallinnon tutkimuksen alkuajankohta sijoittuu 1970–80 -luvulle (Huotari & Savolainen, 2003, s. 15), mutta käytännössä tietohallintoa on sovellettu jo tätä ennen (ks. esim. Black & Brunt, 1999) 1950–60 -luvilta lähtien kun tietokoneita alettiin ottaa organisaatioissa osaksi tietojenkäsittelyä. KM ja KMS (knowledge management systems) ovat yksi viimeaikaisemmista kehityksen ilmentymistä (McNabb, 2006, s. 22). Periaatteessa tietohallinnoksi, joksikin alkeelliseksi eikä välttämättä järin järjestelmälliseksi, voidaan ymmärtää kaikkien historiallisten organisaatioiden pyrkimykset hankkia, jäsentää, tallentaa ja käsitellä tietoa (ks. Weller, 2007). Merkittävä askel tietohallinnon tieteenalan kehitykselle oli tiedon hahmottaminen merkittävänä resurssina, ja edelleen tietoresurssien hallinnoinnin merkityksen toteaminen (Detlor, 2010, s. 104; Huotari

& Savolainen, 2003, s. 16). Suhteessa tietoresurssien hallintaan syntyi erilaisia näkökulmia, joissa osassa korostettiin tietoteknologiaa ja toisissa tiedonhallintaa osana organisaatiota (Bergeron, 1996, Huotari & Savolainen, 2003, s. 16, mukaan). 1990-luvulla ja sen tienoolla suosiossa ja valtaisan keskustelun kohteena oli KM, jossa kritiikki kohdistui etenkin sen löyhiin määritelmiin (ks. Huotari & Savolainen, 2003, s. 17). Information Managementin käännökseksi on jokseenkin asettunut tietohallinto. Huotari ja Savolainen (2003, s. 17) ovat esittäneet, että Knowledge Management voitaisiin kääntää tietojohdantamiseksi ja Knowledge Management sijoittua jokseenkin Information Managementin alakäsitteeksi. Myös Choo (2009) tulkitsee Information Managementin alustaksi, jolla Knowledge Management toimii. Choon näkemyksen mukaan IM on keskittynyt tiedon käsittelyyn ja lisäarvon luomiseen, ja pyrkii hallitsemaan tietoa, koordinoimaan sitä ja sen käyttöä, ja huolehtii tiedon ajantasaisuudesta, tarkkuudesta ja käytettävyydestä. KM puolestaan on keskittynyt tietojohdantamiseen ja tiedon soveltamiseen käytännössä, jolloin keskeisiä asioita ovat tiedon luokittelu, oppiminen, innovaatioiden tukeminen ja tietoyhteisön rakentaminen. Edelleen Choon näkemyksen mukaan KM:ään kuuluu suunnitella ja työstää tiedon tapahtumasarjoja (luominen, jakaminen, hyödyntäminen jne.) ja huolehtia siitä, että organisaation visio ja strategia, roolit ja osaamiset, käytännöt ja tapahtumasarjat, työkalut ja alustat tukevat tietotoimintaa organisaatiossa. Kuitenkin Information Managementin ja Knowledge Managementin käsitteiden välisen erottelun ylläpitäminen on vaikeaa, koska jo itsessään information ja knowledge ovat yleisessä kielenkäytössä sama asia ja niiden välille rakennetut eronteot tunnettuja lähinnä tutkijoiden ja hallinnon ammattilaisten keskuudessa. Käytännössä käsitteitä käytetään usein ristiin ja niistä on erilaisia tulkintoja (ks. Detlor, 2010, s. 103; ks. erilaisista KM-tulkinnosta Rubenstein-Montano ym., 2001). Tämän tutkimuksen kannalta on todettava, että sekä IM-, että KM-keskustelu ovat merkityksellisiä ja sisältävät tietohallinnon tehtäväalueeseen sisältyviä asioita ja teemoja, vaikkei keskustelulla tietohallinnon ohjauksen kannalta erityisen suurta merkitystä olekaan.

Jokseenkin vielä tietohallinnon käsitteen yläpuolelta keskustelua lähestyy information technology governance (IT governance) -käsite. Siitäkin on esitetty erilaisia näkemyksiä, mutta se painottaa tietojärjestelmien ja organisaation strategista yhteentoimivuutta (Peterson, 2004, s. 41). IT governance -käsite sijoittuu tietohallintoon nähden metatasolle kun IT governancessa hallinnoidaan tietojärjestelmien järjestämisen järjestämistä, eli sitä, miten tietohallinto tulisi organisaatiossa järjestää. Käytännössä IT governance -keskustelu liikkuu usein samalla alueella kuin muukin tietohallintokeskustelu, joten se on luontevaa sisällyttää

tietohallinnon teoriapohjaan.

Tietohallinnon keskustelu liittyy melko vahvasti sähköisen hallinnon keskusteluun. Sähköinen hallinto tarkoittaa hallinnon toteuttamista käyttäen hyväksi tietoteknologiaa tiedon ja palveluiden tuotannossa ja toimittamisessa (Fountain, 2001, Brownin, 2007, s. 178, mukaan). Molemmissa on kyse hallinnosta, ja molemmissa sähköiset välineet ovat tärkeitä. eGovernment-keskustelussa on kyse sähköisestä hallinnosta, ja useimmiten julkisissa organisaatioissa (ks. julkisen sähköisen hallinnon keskustelusta Brown, 2005; Heeks, 2006; Henman, 2010; Homburg, 2008; Syväjärvi, 2011; Yildiz, 2007). Tietohallinnon ja sähköisen hallinnon keskustelut kuitenkin kohdistuvat erilailla; sähköisen hallinnon keskustelu käsittelee hallinnon sähköistä toteuttamista laajemmin kuin tietohallinnollinen keskustelu, joka keskittyy sähköisen hallinnon keskustelun näkökulmasta siihen toimintaan, joka varsinaisesti toimittaa osaltaan sähköisen hallinnon puitteet, eli sähköiset tietojärjestelmät.

Tietohallinto on selkeästi organisatorinen käsite, eikä muilla aloilla käytetä täsmälleen samaa sanaa, joten sikäli erottelulle ei ole tarpeita. Kuitenkin myös muussa kuin organisatorisessa ympäristössä tapahtuu tiedon hallintaa, kuten vaikkapa ihmisillä oman tietämyksensä hallintaa (ks. Detlor, 2010, s. 107) tai tietojärjestelmätieteissä tiedon hallintaa. Näissä kuitenkin käytetään sen verran erilaista käsitteistöä, ettei sekaannus ole todennäköinen. Tietohallinto on paitsi hallinnollinen yksikkö, myös toiminto. Tässä tietohallinto vastaa muita organisaatioiden toimijoita, sillä peruslähtökohtana on, että organisaation yksiköllä on myös jokin toiminnallinen rooli.

Tietohallinnon käsitteen varsinaisesta määritelmästä on olemassa vaihtelevia käsityksiä. Edelleen käsityksen siitä, mitä tietojärjestelmän käsite pitää sisällään, vaihdellessa tietohallinnon käsitteen universaali määrittely vaikeutuu. Joskus on kyse vain sähköisistä tietojärjestelmistä, kun taas toiste voidaan tietojärjestelmä ymmärtää laajasti koko organisaation tiedon luomisen, säilyttämisen ja siirtämisen järjestelmänä, johon kuuluvat sekä sähköiset ja sähköttömät välineet, että organisaatiossa toimiva henkilöstö sidosryhmineen. Periaatteessa käsitettä itsessään tulkitsemalla on mahdollista ajatella, että tietohallinnon tehtävänä voisi olla hallinnoida kaikkia tietoon liittyviä tapahtumia organisaatioissa aina yksittäisten työntekijöiden tietoihin ja keskusteluihin asti, mutta näin radikaalia mallia tietohallinnosta tuskin on missään milloinkaan sovellettu.

Davis & Hamilton (1993) ovat määritelleet tietohallinnon (IM) tietojärjestelmien ja tietovoimavarojen hallinnaksi, jota toteuttaa yksilö, ryhmä tai organisaatio. He myös näkevät tietohallinnon organisaation toimintona, jonka vastuulla on määrittää organisatoriset tietovaatimukset, suunnitella ja rakentaa tietoinfrastruktuuri sekä tietojärjestelmien sovellukset, ja edelleen hallinnoida näitä toimintoja ja järjestelmiä. Detlor (2010, s. 105) on kritisoinut tätä näkemystä liiallisesta kapeudesta, koska hänen näkemyksensä mukaan tällaisen määritelmän mukaan tietohallinnossa olisi kyse enemmän tietojärjestelmien hallinnasta kuin tietohallinnosta. Tietohallinnon määritelmäksi on aiemman sijaan annettu, että tietohallinnossa hallitaan tapahtumasarjoja ja järjestelmiä, jotka luovat, hankkivat, järjestävät, varastoivat, jakavat ja käyttävät tietoa (Detlor, 2010, s. 103; Wilson, 2003). Tämä luonnehdinta kattaa kiistatta paremmin tietohallinnon laajemman roolin organisaation tietotoimijana. Ihalainen, Syväjärvi & Stenvall (2011) ovat jakaneet tietohallinnon roolit kognitioon, manageriaan ja informaatioteknologiaan, joista kaksi ensimmäistä kattavat jokseenkin toisin sanoen tietojohtamisen ja tapahtumasarjojen ja rakenteiden tarkastelun ja johtamisen aiheet. Myös Davis & Hamilton (1993) ovat tunnistaneeet ainakin osittain tietohallinnon roolin laajemmin organisaation tietotapahtumasarjojen toimivuudesta vastaavana yksikkönä, mutta heidän määrittelyssään se rajautuu organisaation tietovaatimusten määrittelyyn. Choo (Choon, 2002, mukaan) on korostanut tietohallinnon määritelmässään tietohallinnon tehtävää organisaation oppimisen ja muuttuvaan ympäristöön sopeutumisen mahdollistajana tietovoimavaroja ja -kykyjä hallitsemalla, mutta tällainen määritelmä on liian yksipuolinen yleiseksi määritelmäksi. Detlorin ja Wilsonin teksteissä esiintyvä määrittely on ymmärrettävästi tiivis, eikä täsmennä, mitä tiedon tapahtumasarjojen ja tietojärjestelmien hallinta tarkkaan ottaen pitää sisällään. Seuraavaksi käydään läpi tarkemmin tietohallinnon tehtäviä ja asemaa organisaatiossa.

### 3.1 TIETOTAPAHTUMASARJAT TIETOHALLINNOSSA

Choo (2002; 2009) on tunnistanut tietohallinnon toteuttavan kuutta toisiinsa läheisesti liittyvää tietotapahtumasarjaa: 1) tietotarpeiden tunnistaminen, 2) tietotarpeet täyttävän tiedon hankinta ja luominen, 3) tiedon erittely, organisointi ja tallentaminen, 4) tietotuotteiden ja -palveluiden suunnittelu ja tuottaminen (+hankinta), 5) tiedon jakaminen ja 6) tiedon käyttö. Alkujaan Choo on esittänyt nämä tapahtumasarjat ennen kaikkea päteviksi ympäristön tarkkailuun, mutta ne pätevät hieman laajennettuina jossain määrin tietohallintoon yleisesti,

ja tässä ne mielletään myös kuvaamaan tietohallinnon tehtäviä.

Organisaation ja sen jäsenten ja mahdollisesti muiden toimijoiden tietotarpeiden tunnistaminen on edellytys tietohallinnon toiminnan onnistumiselle. Mikäli tietotarpeita ei selvitetä, on todennäköistä, että vaikka tietoa on, ei se ole organisaation kannalta käytettävää tai oleellista. Tietotarpeiden selvittämisen perusteella voidaan hankkia soveltuvaa tietoa soveltuvassa muodossa, riittävästi ja riittävällä tarkkuudella. Tietotarpeiden selvittäminen voi kuitenkin olla monimutkaista, sillä henkilöt eivät välttämättä osaa nimetä tietotarpeitaan siten, että tietohallinto pystyisi annetun tiedon perusteella täyttämään tietotarpeet. Lisäksi yksilöillä liittyy heidän kaipaamaansa tietoon henkilökohtaisia tarpeita ja usein jokin konteksti, joita tietohallinnon päässä ei välttämättä osata ottaa huomioon. (Choo, 2002.)

Tiedon hankinta vaatii suunnitelmallisuutta, sillä toisaalta tietoa voi olla vaikea löytää ilman järjestelmällistä otetta, ja toisaalta tietomassoista voi olla vaikea löytää keskeistä ja käyttökelpoista tietoa (Choo, 2002). Organisaatioissa tyypillisiä tietolähteitä ovat erilaiset tietokannat (data miningista ks. esim. Han, Kamber & Pei, 2011; Syväjärvi & Stenvall (toim.), 2010). sekä työntekijät, jotka pyritään ottamaan mahdollisuuksien mukaan tiedon luomiseen mukaan. Työntekijöitä on organisaatioissa pyritty osallistamaan tiedon hankintaan muun muassa yhteisillä tietokannoilla esim. intranetissä ja työpaikan tai jonkin projektin tai osaamisalan wikeissä (Andersen, 2005; Wagner & Bolloju, 2005). Tiedonhankintaan on otettu mukaan etenevässä määrin myös organisaation ulkopuoliset toimijat, kuten asiakkaat ja organisaation palveluista tai tuotteista kiinnostuneet asiantuntijat, yhteisöllisiä viestimiä välineinä käyttäen.

Tiedon erittely, organisointi ja tallentaminen kuuluvat tietohallinnon perustehtäviin. Kuitenkin niihin liittyy edelleen paljon huomioitavia asioita. Tietohallinnon tulisi huolehtia tiedon säilyvyydestä ja käytettävyydestä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tiedon säilyvyys on haasteellista sähköisillä laitteilla niiden rajallisen toiminta-ajan vuoksi, mutta toisaalta perinteisiin tallentamisen muotoihin nähden tieto on nopeammin saatavilla ja tehokkaan varmuuskopioinnin avulla periaatteessa joissain tilanteissa paremmassa suojassa kuin vaikkapa paperiasiakirjat, jotka voivat yhtäläillä vahingoittua. Etenkin säilyvyydelle voi muodostaa haasteen organisaatioiden mahdollinen siirtyminen kasvavassa määrin käyttämään pilvipalveluja, jolloin tietojärjestelmät ja niiden tallentama tieto voivat sijaita fyysisesti jo varsin etäällä itse organisaatiosta ja tiedon myöhempi siirtäminen takaisin organisaation

omille palvelimille jo kapasiteettihaasteiden takia mahdollisesti vaikeaa. Edelleen aiheeseen liittyen tietohallinnolla on haastavana tehtävänä huolehtia tietojärjestelmien, tietoverkkojen, laitteiden ja henkilöiden tietoturvallisuudesta. Myös tiedon tallentamiseen voi liittyä haasteita, jos tallennettavaksi tavoiteltu tieto on henkilöillä tai on tyystin uudenlaista tai jos tietoon kohdistuu uudenlaisia vaatimuksia.

Tietohallinnon tehtävänä on luoda tai hankkia sellaiset tietojärjestelmät ja -palvelut, jotka ovat käytettäviä ja jotka palvelevat käyttäjiensä tarpeita (Choo 2002). Choon (2002) luonnehdinnat tietotuotteista ja -palveluista vaikuttavat jokseenkin vanhentuneilta, sillä hän ei käsittele niitä ollenkaan jatkuvasti läsnäolevina työskentely-ympäristöinä, vaan ennemmin pelkkinä tiedonhakuvälineinä, mihin voi vaikuttaa tässä kohtaa vahvasti se, että Choo on käsitellyt tietohallintoa organisaation ympäristön tarkkailun taustaa vasten. Joka tapauksessa, tietohallinto joko tuottaa itse tai hankkii tietojärjestelmät ja -palvelut. Tietopalvelut tarkoittanevat esimerkiksi tietokantoja tai asiantuntijapalveluita, joita tietohallinto tarjoaa tai välittää organisaation käytettäväksi. Ratkaisu itse tuottamisen ja hankkimisen välillä riippuu muun muassa organisaation voimavaroista, sen tarpeiden ainutlaatuisuudesta ja saatavilla olevista tietojärjestelmistä ja -palveluista. Jokseenkin koosta riippuen organisaatioilla ei yleensä ole voimavaroja, joilla kilpailla asiaan keskittyneiden ohjelmistotalojen kanssa ohjelmistojen laadukkuudessa, ja toisaalta tietohallinnon voi olla haasteellista pitää vaikkapa ohjelmoijat työllistettyinä, jos tietohallinto ei tarjoa tietojärjestelmien kehittämispalveluja myös oman varsinaisen organisaationsa ulkopuolelle. Kuitenkin pienemmillä ja isommilla organisaatioilla voi olla sellaisia erikoislaatuisia tietojärjestelmätarpeita, jotka on yksinkertaisinta toteuttaa itse, ja etenkin tämä on houkuttelevaa silloin kun tällainen tietojärjestelmä halutaan pitää oman organisaation kilpailuedun luojana sen leviämisen sijaan. Tietohallinnon tehtävänä on pyrkiä pitämään organisaation tietojärjestelmät yhteentoimivina, vaikka ne olisivat eri lähteistä hankittuja. Organisaation tietojärjestelmien ja -palvelujen käyttäjien ei pitäisi joutua murehtimaan tarjotun tietoympäristön yhteensopivuuksista, vaan tietohallinnon tulisi saada aikaiseksi tietotyöskentelyn ympäristö, jossa henkilöt pystyvät saumattomasti käyttämään ja käsittelemään laadukkaita tietomateriaaleja.

Choon (2002) listauksesta ovat vielä käymättä läpi tiedon jakaminen ja tiedon käyttö, vaikkakin ne ovat olleet läsnä jo aiemmissa kappaleissa. Tiedon jakaminen ja sen saattaminen käyttöön ovat tarkoitus tietotarpeiden tunnistamiselle, tiedon keräämiselle ja tallentamiselle ja niiden kuljettamiselle palveluiden ja järjestelmien kautta. Periaatteessa etenkin tiedon käyttö

alkaa olla jo henkilön oma asia ja tietohallinnon tehtäväkentän rajamailla lukuun ottamatta tietohallinnon itse käyttämää tietoa, mutta tietohallinnolla on vaikutusta myös siinä vaiheessa esimerkiksi tiedon käytettävyyden muodossa.

Tietohallinnon eri tehtävät ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa, ja vaikka niitä voidaan tällä tavalla eritellä, ei eronteko ehkä juurikaan korostu tietohallinnon toiminnassa tai organisaation henkilöiden kannalta. Tietohallinnon mielenkiinto on kohdistunut tiedon tapahtumasarjoihin organisaatioissa (Detlor, 2010) tiedon hankinnasta ja tallentamisesta jakamiseen ja soveltamiseen. Tämä koskee niin organisaation tietokantoja, organisaation työntekijöitä kuin organisaation sidosryhmiä. On todennäköistä, että yksi ja sama henkilö käy toiminnassaan näitä vaiheita läpi, tunnistuen itse omat tietotarpeensa ja edeten tiedon käyttämiseen. Käytännössä ei ole mielekasta esimerkiksi jakaa joitain henkilöitä esimerkiksi tiedon tuottajiksi ja toisia käyttäjiksi, kun organisaatioissa kaikki vähintäänkin käyttävät tietoa, jos eivät juurikaan välttämättä luo sitä. Esiteltyjen 'ydintietotehtävien' ohella tietohallinnon tehtäviin kuuluu tavanomaisia organisatorisen yksikön tehtäviä, kuten hallinnollista suunnittelua, käytäntöjen kehittämistä, voimavarojen jakamista, koulutusta ja arviointia ym. (Choo, 2002). Tiedonhallinnan automaatiolla on suuri merkitys organisaatiolle, sillä rutiinien automatisoituessa organisaatioissa kyetään keskittymään niin sanotusti korkeamman jalostusasteen tiedon tuottamiseen, eli vaikkapa organisaation toimintatavoitteen täyttymystä ja toimintalogiikkaa edistävien tietojen tuottamiseen (Ross ym., 2006, s. 3).

### 3.2 TIETOHALLINTO OSANA ORGANISAATIOTA

Tietojärjestelmien on vastattava organisaation tarpeisiin (Choo, 2002; Choo, 2009). Tietohallinnon tehtävien ytimessä onkin vastata tiedon tapahtumasarjojen ja tietojärjestelmien ja organisaation yhteentoimivuudesta. Tietojärjestelmien ja organisaation yhteentoimivuudessa on kyse siitä, että tietojärjestelmät palvelevat organisaation tarpeita ja tavoitteita, ja tilanteesta riippuen on tietohallinnon saatava tietojärjestelmät tai organisaatio taipumaan siten, että yhteentoimivuus toteutuu. Tietohallinto on keskeisessä asemassa myös huolehdittaessa organisaation ja sen tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta organisaation ja muiden organisaatioiden, julkisten tai yksityisten tai muiden, kesken. Organisaatioiden välisen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden tavoitteena on, että organisaatiot kykenevät

yhteistyösuhteensa määrittämällä tavoilla hakemaan ja käyttämään tietoa toistensa tietojärjestelmistä sekä mahdollisesti viemään tietoa näihin tietojärjestelmiin. Tällöin on kyse organisaatioiden välisen tiedon integraatiosta, jossa organisaatioiden tietojärjestelmät rajapintojen avulla tai muuten toimivat erillisten tietojärjestelmien rajojen yli (Klischewski, 2004, s. 57–58). Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden luomiseksi tietohallinnon, oletettavasti yhteistyössä toisen organisaation tietohallinnon kanssa, on yleensä luotava yhteinen visio organisaatioiden välisistä tietojärjestelmistä ja suunniteltava sen mukaisesti yhteiset määritelmät tiedolle ja sen laadulle, järjestettävä pääsynhallinta ja yhdistettävä tietojärjestelmät esimerkiksi suoraan tai rajapinnalla (ks. Klischewski, 2004, s. 63). Tietojärjestelmien yhteentoimivuus liittyy läheisesti tapahtumasarjojen yhteentoimivuuteen organisaatioiden kesken, sikäli kuin organisaatioiden välillä tapahtuu toisiinsa kytkettyneitä tapahtumasarjoja (ks. Klischewski, 2004). Lisäksi julkiset ja yksityiset organisaatiot ovat monin tavoin tekemisissä kansalaisten ja asiakkaiden kanssa, jolloin tietohallinnon tehtävänä on myös tämän suhteen yhteentoimivuudesta huolehtiminen, ainakin tietojärjestelmien osalta. Yhteentoimivuuteen liittyvät mahdolliset ongelmat ovat haastavia ratkaistavia, sillä yhteentoimivuuteen liittyvät ongelmat voivat liittyä muun muassa teknisiin, liiketaloudellisiin ja osaamiseen liittyviin kysymyksiin (Ralyté, Jeusfeld, Backlund, Kühn & Arni-Bloch, 2008, s. 755–757).

Mitä tulee tietohallinnon asemaan organisaatiossa, niin usein tietohallinnolla on erityinen strateginen asema, jossa se vaikuttaa laajasti muihin organisaation toimijoihin. Tietohallinto hallinnoi tietojärjestelmiä ja suuntaa huomionsa organisaation tietotapahtumasarjoihin, jolloin tietohallinto väistämättä koskettaa organisaation muita yksiköitä, sillä nämä käyttävät tietohallinnon hallinnoimia järjestelmiä ja ovat osa tietotapahtumasarjoja. Tietohallinto onkin hyvällä paikalla organisaation kehittämisen kannalta johtuen tietojärjestelmien ja tietotapahtumasarjojen keskeisestä asemasta organisaatioissa, ja yleensä olisi toivottavaa, että tietohallinto osallistuisi organisaation kehitystyöhön. Tietohallinnon tuella on merkitystä organisaation oppimiselle (ks. McNabb, 2006, s. 27).

Tietohallinnosta on myös esitetty näkemyksiä, joissa on korostunut enemmän tietohallinnon tekninen puoli (vrt. Voutilainen, 2007, s. 10) kehittämisroolin kustannuksella. Tietohallinnon määrittelyssä on organisatorisen kehittämistehtävän huomioiminen tärkeää, sillä tietohallinto toimii tiettyssä mielessä organisaation tiedollisessa keskuksessa. Tämä kuitenkin vaihtelee, ja tietohallinnossa voi olla kyse vain sähköisten tietojärjestelmien järjestämisestä, mutta



tietohallinto voi toimia organisaatiossa strategisesti merkittävänä toimijana, joka ohjaa laajasti paitsi sähköisten tietojärjestelmien, myös muunlaisten organisaation tietämykseen ja tiedonkäyttöön liittyvien asioiden toteutusta ja kehitystä. Tällöin voi olla kyse vaikkapa henkilöstön osaamisen kehittämiseen liittyvistä asioista tai tiedon soveltamisen tason seuraamisesta ja edistämisestä. Tietoteknologiajohtajien työnkuva on siirtynyt teknisten asioiden johtamisesta etenevässä määrin organisaation toiminnan ja tietoteknologian strategiseen yhteensovittamiseen (Gottschalk, 2001).

Tietohallinnon varsinainen koostumus vaihtelee suuresti. Suurissa organisaatioissa tietohallinnossa toimii yleensä tietojohdaja tai tietohallintojohtaja sekä tietohallinnon ja tietojärjestelmien asiantuntijoita, projektijohtajia sekä mahdollisesti ohjelmoijia (Laudon, 2010, s. 93–94). Toisaalta pienemmissä organisaatioissa tietohallinnossa voi olla vain yksikin toimija tai tietohallintoon yhdistettäviä tehtäviä hoitaa joku henkilö muiden tehtäviensä seassa. Tietohallinnon koko riippuu paitsi organisaation koosta, myös tietohallinnon tehtävämäärästä. Etenkin jos tietohallinto itse tuottaa tai muokkaa tietojärjestelmiä, saattaa ohjelmoijia toimia osana tietohallintoa merkittävästi, kun taas tietohallinnon toimiessa puhtaasti tietojärjestelmien hankkijana ja niiden ja organisaation yhteentoimivuuden varmistajana voi tietohallinnon koko olla huomattavan pieni huolimatta siitä, että tietohallinto on sopimus pohjaisena tilaajanakin erittäin merkittävässä asemassa organisaation toiminnan kannalta. Tietohallinnon osaamistarpeet vaihtelevat tietohallinnon toiminnan vaihtelun mukaan. Tietohallinnon toimiessa lähinnä toimitussopimusten laatijana ja niiden seuraajana voi tietohallinnon toiminnan painopiste olla aika kaukana mistään tietoteknisestä, kun taas itse tietojärjestelmiä tuottavan tietohallinnon osaamiseen kuuluu vahvasti myös tietoteknisiä asioita. Joka tapauksessa tietohallintoon liittyy organisatorisia ja hallinnollisia osaamistarpeita ja tietohallinnon muodosta riippumatta on tarvetta jonkintasoiselle tietoteoreettiselle sekä tietoteknologiselle ymmärrykselle.

Tietohallinto koskettaa organisaation työntekijöitä ainakin tietojärjestelmien välittämänä jatkuvasti. Samoin kuin organisaatio ovat sen työntekijät riippuvaisia tietohallinnon toimittamista tietojärjestelmistä. Työntekijöiden yhteistyö tapahtuu myös merkittävässä määrin tietojärjestelmien välityksellä (esim. pikaviestinsovellukset, ryhmätyöskentelysovellukset), jolloin voidaan tulkita, että tietohallinto vastaa osaltaan työntekijöiden yhteistyön toimivuudesta. Yksilöiden näkökulmasta tietohallinnosta korostuu sen rooli yhteisen tiedon välittämisessä yksilöille (esim. tietokannat, wikit, ilmoitukset),

mutta tietohallinto usein tarjoaa yksilöille myös ympäristöt henkilöstöhallinnollisia asioita varten (esim. työsuunnittelu, yhteydenpito henkilöstöhallintoon), itsensä kehittämistä varten (esim. seurantatieto omasta työssäsuoriutumisesta, koulutus) sekä erinäiset sähköiset työtilat yksilötyöskentelyä varten. Tietohallinto ei kuitenkaan yleensä yksipuolisesti sanele tietohallinnon ja organisaation työntekijöiden välisessä suhteessa, vaan tietohallinnon on otettava kaikessa toiminnassaan tarkasti huomioon organisaation työntekijät ja pyrittävä palvelemaan heidän tarpeitaan, sillä he ovat tietojärjestelmien varsinaisia hyödyntäjiä. Tietohallinnon merkittävimmät haasteet liittyvät usein tietoteknologian sijaan ihmisiin, joiden tietokäyttäytyminen ja tieto-osaaminen vaihtelevat ja ovat usein vaikeasti kehitettävissä. Tietohallinnolle on usein vaikeaa aikaansaada tiedon vaihtamista organisaation yksilöiden kesken, sillä yksilöiden intressinä voi olla pitää tieto itsellään ja tiedonhaltija-asemansa hyödyntäminen tiedon jakamisen sijaan, tiedonjakaminen vaatii usein luottamusta ja keskinäistä kunnioitusta ja tiedonjakaminen vaatii aikaa ja vaivaa, ja organisaatiot eivät välttämättä palkitse tiedon jakamisesta riittävästi. (Choo, 2009; Hackett, 2002.) Tietohallinnolla on asemansa puolesta mahdollisuus toimia työntekijöiden ja mahdollisesti muiden tahojen osallistamisen edistäjänä ja osallistavien työskentelymenetelmien tukijana (ks. McNabb, 2006, s. 27).

Mitä tulee tietohallintokäsitykseen julkisessa hallinnossa, niin HE 246/2010:ssa julkisen hallinnon viranomaisen tietohallinto määritellään toiminnoiksi, joiden tehtävänä on tukea ja kehittää viranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamista informaatio- ja viestintäteknologian avulla. Hallituksen esityksessä korostuvat tietohallinnon tuki- ja kehitysrooli sekä tavoitepainotteisuus. Hallituksen näkemystä voidaan pitää varsin kuvaavana ja sopivan väljänä julkisen tietohallinnon määrittelynä. Lisäksi, vaikka siinä tietoteknologia osana tietohallintoa huomioidaankin, huomioi määrittely myös tietohallinnon roolin laajemmin organisaation tukijana ja kehittäjänä.

Tietohallinnon kannalta merkittävä käsite on tietoarkkitehtuuri (ks. tietoarkkitehtuurikeskustelusta Martin, Dmitriev & Akeroyd, 2010). Tietoarkkitehtuuri on joukko malleja, määritelmiä, sääntöjä ja standardeja, jotka jäsentävät ja rakenteistavat organisaation tietoa siten, että tietotarpeet ja tietovoimavarat kohtaavat. Tietoarkkitehtuuri määrittää, minkä tyyppistä tietoa organisaatiossa on, mistä tieto löydetään, ketkä luovat ja omistavat tiedon ja miten tietoa tulisi käyttää. Tietoarkkitehtuuri voi sisältää muun muassa mallin tietosisällöistä ja tiedon tapahtumasarjoista, tietojen kategorisaation, standardeja,

määritelmiä ja tulkintoja erilaisille käsitteille, voimavarakarttoja ja kuvauskehikoita ja tietojärjestelmien, tietopalvelujen ja tietotuotteiden kehittämisen ohjeita. (Choo, 2009.) Tietoarkkitehtuuri tarjoaa tietohallinnolle puitteet, joiden tukemana onnistuneesti ja johdonmukaisesti suorittaa tietohallinnollisia tehtäviä organisaatiossa. Tietoarkkitehtuureja on eritasoisia, ja organisaation tietohallintoa voi ohjata jokin tietoarkkitehtuuri, ja organisaation tietohallinto edelleen rakentaa täsmällisempiä tietoarkkitehtuureja omaan ja ohjaamiensa toimijoiden käyttöön. Tietoarkkitehtuuri saattaa sotkeentua tietojärjestelmäarkkitehtuurin käsitteeseen, sillä niissä usein käsitellään samoja asioita. Tietojärjestelmäarkkitehtuuri on kuitenkin varsinaisesti alakäsite tietoarkkitehtuurille. Tietoarkkitehtuuria ja tietojärjestelmäarkkitehtuuria laadittaessa tulisi huomioida niiden yhteensopivuus ympäröivän organisaation kanssa (Lankhorst, 2004, s. 205). Yrityspuolella ja nyttemmin myös julkisella puolella on käyty keskustelua enterprise architecturesta, joka on helposti ymmärrettävissä organisaatioarkkitehtuuriksi tai kokonaisarkkitehtuuriksi, jonka suhteen tietoarkkitehtuurin siis pitäisi olla yhteensopiva.

Tietoarkkitehtuuria lähellä on tietostrategian käsite. Tietostrategia kuvaa organisaation tietovoimavarojen ja tiedon tapahtumasarjojen hallinnan yleisiä suuntaviivoja, ja tavoitteena on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa. Tyypillisesti tietostrategia sisältää tietohallinnolliset tavoitteet muotoiltuna organisaation tehtävään sopivaksi visioksi, tietohallinnolliset periaatteet, jotka ilmentävät toivottuja lopputuloksia ja joihin tietokäytänteiden kehittäminen perustuu sekä yhden tai useampia strategisia kiinnekohtia, joihin tietohallinnossa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kriittiset tietosisällöt, jokin tietointensiivinen tapahtumasarja tai tietoon pohjautuva palvelu tai tuote. (Choo, 2009.) Tietostrategian laatii tyypillisesti tietohallinto, mahdollisesti organisaation ylemmän johdon kanssa, ja se suuntaa tietohallinnon toimintaa strategian voimassaoloaikana. Tiedonhallinnan tarve jää kunnissa usein strategisella tasolla tiedostamatta (Ihalainen ym., 2011).

### 3.3 TIETOHALLINTO KUNNISSA

Kunnissa tietohallinnon asema on noussut keskeiseksi, mutta aihe on kansainvälisestäkin vähän määritelty ja tutkittu (ks. Rahman, 2010). Tietohallinnolliset ratkaisut kytkeytyvät ratkaisevasti niihin menetelmiin, joilla kunnallisen palvelutuotannon ja hallintorakenteen

haasteita pyritään ratkaisemaan. Tietohallintostrategia on tärkeä osana kunnan kokonaisstrategiaa (Ihalainen ym., 2011). Kehittyvien tietojärjestelmien tarkoituksena on lisätä tuottavuutta ja mahdollistaa uudenlaisia tai laadukkaampia palveluja ilman lisäystä palvelutuotannon kustannuksiin. Tämä kunnissa on myös tiedostettu (Syväjärvi & Ihalainen, 2011). Etenkin sähköisen hallinnon yleistyessä on kunnille muodostunut tarve tietosisältöjensä ja tietotarpeidensa tarkempaan käsittelyyn, sillä kyky tiedon jalostamiseen ja hyötykäyttöön on eittämättä merkittävä menestyksen tekijä, ja tietoteknologia on avannut uusia mahdollisuuksia tietotarpeiden tyydyttämiseen ja tiedon soveltamiseen.

Varsinaisessa tietohallinnon toteutuksessa ovat tietotekniset seikat perinteisesti olleet jokseenkin ylläpidettyjä siihen nähden, että tietohallinto toimisi enemmänkin hallinnollisena ja strategisena toimijana, mutta tämän suhteen on viime aikoina ollut havaittavissa kehitystä, jossa tietohallinto tiedostetaan paremmin strategisena toimijana tai osana kuntaorganisaation ydintoimintaa. Tietohallintoratkaisuissa vaihtelevat muun muassa sen asema, rooli, teknologiat, tapahtumasarjat ja tietohallinnon yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. (Syväjärvi & Ihalainen, 2011.) Tietohallintoa sivuavasti on sähköisen hallinnon tason arvioimiseksi pyritty rakentamaan erilaisia arviointimalleja (ks. Luna-Reyes, Gil-Garcia & Romero, 2012; esim. Gupta & Jana, 2003). Syväjärvi & Ihalainen (2011) luokittelevat tietohallinnon asemoitumista suhteessa kunnan toimintaan erilaisilla toimintaotteilla, joita on tietohallinnosta oheis- ja tukitoimintana reagoivana, suppeana ja melko suunnitelmattomana tietohallintoon ydintoimintana, jossa tietohallinto on kuntajohdon kanssa sovitusti osa kunnan strategia- ja suunnitteluprosessia ja tietohallinto keskittyy toiminta- ja tarvelähtöiseen palvelutoimintaan, luokittelun huipentuessa tietohallinnon toimintaotteen edustaessa aktiivista innovaatio- ja muutostoimintaa organisaatiossa.

Kunnat ovat ottaneet tietohallinnon osaksi toimintaansa vaihtelevilla tavoilla. Kuntien vaihtelevat toimijasuhteet ja eriaisteiset pyrkimykset hallinnon uudistukseen samalla kun tietohallinto itsessään on kunnissa vielä muotoutumassa ja hakemassa muotoaan on johtanut tietohallinnollisten ratkaisujen kirjavuuteen. Kunnat ovat voineet valita lähestymistavoikseen tietohallinnon itsenäisen toteuttamisen tai yhteistyön muiden kuntien, kunnallisten yhteistyöelinten tai yksityisten toimijoiden kanssa (Syväjärvi & Ihalainen, 2011, s. 300). Yhdenlainen mahdollisuus on myös ollut antaa tietohallinto tyystin yksityisen tahon suoritettavaksi, mutta tällaista ei ole vielä tapahtunut. Tietotekniikan toimitus sen sijaan on ulkoistettu suurista kaupungeista Tampereella. Paikallisista tarpeista ja olosuhteista johtuen

Suomen kuntien tieto- ja viestintäteknologiset toiminnat on organisoitu vaihtelevasti oman toiminnan, palvelukeskusten, seudullisen yhteistyön ja kuntayhtymien ympärille, eikä yhtenäisyyttä organisointitavoissa tai keskittämisen asteessa ole edes suurilla kaupungeilla (VM, 2012d, s. 58).

Ratkaisu itsenäisen ja yhteistyölähestymistavan välillä vaatii punnintaa koskien muun muassa kunnallista itsehallintoa, tarvetta juuri omalaatuisille ratkaisuille, hallinnollista selkeyttä sekä tietohallinnon osaamistarpeita ja yhteistyön suomia etuja. Toteuttamalla tietohallinnon itsenäisesti kunta voi nopeasti sopeuttaa tietohallintoa tarpeidensa mukaan, mutta yhteistyöhön verrattuna kunta voi kohdata merkittäviä haasteita koskien tietohallinnon tehokkuutta (suuruuden ekonomia), osaamisvaateita ja hallinnollista yhteentoimivuutta. Yhteistyöllä yksityisten toimijoiden kanssa tai antamalla tietohallinnon yksityistoiminnalle kunta voi saavuttaa tosiasiallisesti toimivan tietohallinnon ilman, että julkisen hallinnon on hankittava tietoperustaa tietohallinnon toteuttamiseen. Tällöin kuitenkin uhkana on, että kunta menettää otettaan merkittävään strategiseen hallinnon välineeseen, eikä kykene itsenäisesti kehittämään tietojärjestelmien ja tietohallinnon saralla. (Syväjärvi & Ihalainen, 2011.) Vaikka osaamisen ym. puutteeseen vastattaisiinkin tietohallinnon ulkoistamisella, on tällöinkin rakennettava tietämyspohjaa ulkoistetun tietohallintotoiminnan arviointia varten, jotta kunnalla olisi paremmat mahdollisuudet tukea tietohallintotoiminnan laadun kehittämistä sekä varmistua siitä, että tietohallintotoiminta täyttää kunnan tarpeet (Chen & Gant, 2001). Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämisen kannalta kuntaorganisaation ulkopuolisen toimijan kanssa toimiminen voi aiheuttaa ylimääräisiä haasteita. Riippuneen ulkoistetun tietohallinnon tehtäväkentän laajuudesta, mutta ulkoistamisen ei periaatteessa pitäisi johtaa ristiriitaan koskien kuntien lakisääteisiä velvoitteita. Vastuu muun muassa palveluiden toimittamisesta säilyy kunnalla, eikä tietohallinnon ulkoistamisen pitäisi vaikuttaa kunnan päätöksentekorakenteisiin.

Tietohallinnollisten ratkaisujen kirjavuus on johtunut osaltaan kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Ajanjaksolla, joka kattaa noin pari vuosikymmentä ennen vuosituhannen vaihdetta, oli hallinnollisessa ajattelussa vahvasti esillä näkemys, jonka mukaan päätösvaltaa piti hajauttaa ja viedä ylhäältä ministeriöistä alas paikalliselle ja toteuttavalle tasolle. NPM kavensi julkisen sektorin kyvykkyyttä ulkoistusmentaliteetilla ja julkisen sektorin vaikeuksilla kilpailla palkoissa yksityisen sektorin kanssa (Dunleavy, Margetts & Bastow, 2006, s. 7). Tarkoituksena oli muun muassa aikaansaada paremmin paikallisiin olosuhteisiin

sopivia ratkaisuja, ja niin mahdollisesti saatiinkin, mutta kokonaisratkaisujen kustannuksella. Kuntien itsehallinnollisen aseman ohella hajautettuihin ratkaisuihin johtivat aiemmat teknologiset ja infrastruktuuriset rajoitteet. Tietoviestintäverkot eivät olleet kehittyneet vielä tavalla, joka olisi mahdollistanut nykyisenlaiset nopeat ja suuriin tiedonsiirtomääriin kykenevät yhteydet (VM, 2012d, s. 41). Aiemmin ei myöskään ollut olemassa yhtä vahvaa visiota julkisen hallinnon palvelujärjestelmien laajasta ja yhtenäisestä tarjoamisesta sähköisiä väyliä pitkin, vaan näkemys on kypsytynyt ajan ja teknologisen edistymisen myötä. Nyttemmin teknologinen kehitys, muun muassa laajalle levitetty ja nopeat tiedonsiirtoyhteydet, tukee keskitettyä ratkaisua (VM, 2012d, s. 41). Kun palvelu on kerran tuotettu jossain, voidaan se tehokkaasti ottaa käyttöön myös laajemmin. Esteenä palvelujen keskitetylle tuotannolle ei ole enää niinkään teknologia, vaikka se välistä haasteena edelleen onkin, vaan kuntien ja muiden julkishallinnon toimijoiden kyvyttömyys tai haluttomuus uusien tehokkaampien ja laadukkaampien ratkaisujen yhteiseen käyttöönottoon.

Suomessa kuntien tieto- ja viestintäteknologiset menot olivat vuonna 2010 827 miljoonaa euroa, mikä on noin 2 % kuntien kokonaismenoista. Yhteensä julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknologiset kokonaiskustannukset olivat noin 1,7 miljardia euroa. 2000-luvun alusta kuntien tietoteknologiamenot ovat kasvaneet noin 30 %. (Kettunen, 2010, s. 14–16.) Kuntien menoista tietoteknologiaan menee siispä suhteellisen pieni osuus ottaen huomioon sen, kuinka suuri merkitys tietoteknologialla on kuntien palvelujärjestelmien toteuttamisessa. Kuntien tietohallinnon kehittämistarpeet liittyvät enemmän tietotapahtumasarjojen ja tietojärjestelmien ja niiden tuella tuotettujen toimintojen kehittämiseen kuin tietohallinnon kulutehokkuuden kehittämiseen. Kuitenkin kuntien ollessa taloudellisesti haastavassa tilanteessa kuitenkin luonnollisesti myös tietohallintoasioissa pyritään säästöihin. Tietohallinnon menoista kohdistuu kunnissa ylläpitoon yli 70 % ja kehittämiseen jää enintään se, mitä ylläpidon kuluttamien varojen jälkeen jää jäljelle (VM, 2012d, s. 57). Kuntien tietohallinnon kulujen on koettu ainakin VM:ssä kohdistuvan liiaksi ylläpitoon kehittämisen kustannuksella, vaikkakin kuntien haastava taloudellinen tilanne tiedostetaan (VM, 2012d, s. 57).

VM:ssä on kuntien tietohallinnon ja tieto- ja viestintäteknologiapalvelukeskusten keskeisimmiksi haasteiksi tunnistettu ohjausmallin puuttuminen, tietojärjestelmien laaja kirjo, tieto- ja viestintäteknologian hankintaosaaminen puuttuminen, johdon tuen puuttuminen, siiloutuminen, riittämätön yhteistyö, henkilöstön osaamisen kehittäminen ja ennakoivan

suunnittelun ja seurannan puuttuminen (VM, 2012d, s. 8).

Tietojärjestelmiä kunnissa on monia erilaisia ja eri tarkoituksiin, ja eri kunnissa on omanlaisensa tietojärjestelmät. Nämä tietojärjestelmät on toteutettu erilaisilla tekniikoilla, osa räätälöidysti ja suuri osa on niiden tuottajien omistuksessa ja suojeluksessa eli suljettuja. Lisäksi kuntien sisällä samaa asiaa koskevaa tietoa on hajallaan eri järjestelmissä ja toisaalta samaa tietoa on eri järjestelmissä (ks. VM, 2012d, s. 57). Kun tarkoituksena olisi luoda palveluja, jotka kattavat eri palvelukokonaisuuksia ja yhdistää kuntien tietojärjestelmiä yhteentoimiviksi järjestelmiksi sekä siirtyä etenevässä määrin yhteisiin tietojärjestelmiin julkisessa hallinnossa, on helppo havaita, millainen ongelma on käsillä kun jo kunnan sisällä tietojärjestelmien kirjo on laaja ja niiden ja niiden puitteissa tapahtuvien toimintojen saattaminen yhteentoimiviksi vaikeaa. Ratkaisuksi tähän ongelmaan on pyritty aikaansaamaan kuntien yhteisiä sähköisten järjestelmien hankintoja, jolloin tietojärjestelmien kirjo vähenisi, sekä ottamalla käyttöön avoimeen lähdekoodiin perustuvia ratkaisuja, jolloin ratkaisujen vieminen kunnasta toiseen ei edellyttäisi maksuja palveluntarjoajille ainakaan ohjelmistoja koskien. Tosin käytännössä monessa tapauksessa avoimen lähdekoodin tietojärjestelmien käyttöönotto riippuisi edelleen palveluntoimittajien panoksesta. Kunnilla voi myös olla perusteluja omalaatuisille ratkaisuille sekä sitovia sopimuksia palveluntoimittajien kanssa, jotka muodostavat hidasteita yhteisten sähköisten järjestelmien rakentamisessa.

Kunnista puuttuu tietohallinnon kannalta olennaista osaamista eri tasoilla. Johdossa puutteita on ylipäättään tietohallinnon roolin oikeassa hahmottamisessa ja tietohallinnon tukemisessa, tietohallinnossa on ongelmia muun muassa hankintaosaamisen kanssa ja tietohallinnon toteuttavan portaan osaamiset eivät välttämättä kytkeydy tarpeisiin niin hyvin kuin pitäisi. Kuntajohto ei usein hahmota tietohallinnon keskeistä asemaa ylipäättään koko kunnallisen toiminnan ja palvelujärjestelmien kehittämisen kannalta taikka itse tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisen mahdollisuuksia. Kunnallinen kehittämistoiminta on usein pirstoutunutta ja kokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa (VM, 2012d, s. 57. ) Kunnallisen hankintaosaamisen puutteellisuus konkretisoituu kun hankitut tietojärjestelmät eivät täytä odotuksia, eivät integroidu kunnolla kunnan muihin järjestelmiin, tehdyt sopimukset toimittajan kanssa ovat kunnan kannalta liian sitovia tai kunta maksaa tietojärjestelmistä tai niiden ylläpidosta tarpeettoman paljon. On ilmeistä, että kunnallisen tietohallinnon haasteilla on osaltaan jotain tekemistä heikon hankintaosaamisen kanssa.

Henkilöstössä puolestaan painopiste on liiaksi perustietotekniikassa (VM, 2012d, s. 57), jolloin tietojärjestelmien soveltamisen ja kehittämisen ja palvelukokonaisuuksien näkökulmat ovat suhteellisen paitsiossa tietohallintojen henkilöstön osalta.

Yhteenvetona kunnallisille päättäjille tietohallintoon liittyvät seikat ovat haastavia, sillä tietohallintoon liittyvät asiat koskettavat monin tavoin kunnan sisäisiä asioita, kunnan ja kuntalaisten välistä suhdetta esimerkiksi sähköisten palvelujen ja palvelujen tehokkuuden muodossa, kunnan ja yksityisten sekä kunnan ja valtion välistä suhdetta. Lisäksi kunnallisella tietohallinnolla on omia tarpeitaan koskien muun muassa osaamista, tuottavuutta ja strategisuutta. Tietohallinnolliset seikat vaativat ymmärrystä ainakin hallinnollisista, oikeudellisista, tietoteknisistä ja tieto-opillisista asioista. (Syväjärvi & Ihalainen, 2011; ks. Kaakkuriavaara, 2012.)

Seuranta ja suunnittelu ovat kunnallisessa tietohallinnossa puutteellisia (VM, 2012d, s. 8). Suuressa osassa kuntia tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntävien palveluiden johtamisen tapahtumasarjat ja vastuut ovat jäsentymättömiä, jolloin tietoteknologiatoimintaa toteutetaan ja kehitetään vaihtelevasti palvelukohtaisesti (ks. VM, 2012d, s. 56). Seurannan ja suunnittelun puutteet yhtyvät muihin osaamisvajeisiin, sillä kyse on tietohallinnon ja kunnan johdon osaamattomuudesta johtaa ja luoda suunnitelmallisuuteen ja seurantaan perustuvia hallintojärjestelmiä. Kun seuranta ja suunnittelu ovat heikolla tolalla eivät kokonaisuuden osat, vaikka itsessään toimivia olisivatkin, toimi yhteen kokonaisuutena. Heikko suunnitteluote johtaa herkästi siihen, että kulloinkin keskitytään vain käsillä olevaan asiaan, ja asioiden kokonaisuus hukkuu ajan myötä ja yksittäisten toisistaan irrallisten asioiden kertyessä toiminnan kokonaisuudeksi.

Kuntien haasteiden ratkaisussa merkittävä sija on osoitettu kuntien tietohallinnolliselle yhteistyölle. Tämä sisältää yhteisten tietojärjestelmien rakentamista, yhteisiä hankintoja ja edelleen yhteisiä palveluja. Tähän mennessä yhteistyö on kuitenkin ollut riittämätöntä, vaikkakin yhteistyön edistämiseen on joissain kunnissa herätty (VM, 2012d, s. 8, 56). Yhteistyön muotona on useimmiten ollut yhteinen paikallinen tai alueellinen palvelukeskus, joka on huolehtinut osallisina olevien kuntien tietojärjestelmistä, tai kuntayhtymä on huolehtinut jäsenkuntiensa puolesta ainakin joistain tietojärjestelmistä (ks. VM, 2012d, s. 58). Kokonaisuutena kuntien keskinäinen yhteistyö on vielä vakiintumatonta ja tapahtuu Kuntaliiton välityksellä, yksittäisten kuntien keskinäisenä yhteistyönä, VM:ssä toimivan



Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan tuella sekä Tieran ja joidenkin mahdollisten ammattijärjestöjen välityksellä (VM, 2012d, s. 58).

Merkittävä uusi toimija kuntien tietohallintoyhteistyössä on Kuntien Tiera Oy, joka tarjoaa jäsenomistajilleen tietohallinnon johtamisen tukipalveluja, tieto- ja viestintäteknologian infrastruktuuripalveluja sekä toimittaa tietojärjestelmiä. Tietohallinnon johtamisen tukipalvelut tapahtuvat hyödyntämällä Tieran asiantuntijaverkoston. Kunnat pystyvät myös vertailemaan keskenään toistensa ratkaisuja muiden Tiera kuntien kautta, ja Tiera tarjoaa tällä tavalla yhden uuden vertaisverkoston kunnille, jotka eivät aiemmin ole samalla tavalla olleet verkostoituneet laajasti muiden kuntien kanssa. Infrastruktuuripalveluja, kuten tietoliikenne- ja toimistopalveluja, Tiera tarjoaa kilpailuttamalla olemassa olevilta toimittajilta eri osakokonaisuuksia siten, että ne olisivat Tieran kautta kuntien hankittavissa suhteellisen yksinkertaisesti ja edullisesti. Sovelluspalveluissa Tieralla on jonkin verran omaa yritysostoilla hankittua tuotantoa, mutta etupäässä Tiera hankkii olemassa olevilta toimittajilta sovelluksia kuntien hankittaviksi. Tierassa on osallisina noin 230 kuntatoimijaa tai kuntayhtymää, eli kaikkia kuntia Tiera ei kata eikä etenkin useimpia suurimmista kaupungeista. Tieran palveluiden ylösajo on vielä käynnissä, ja eri jäsenkunnat käyttävät sen palveluita vaihtelevasti. Tiera on myös mukana suunnittelemassa kansallisia kokonaisarkkitehtuureja kuntakentälle. Tällä hetkellä se on mukana ydintiedon hallinnan ja käyttövaltuushallinnan viitearkkitehtuurien kehittämisessä yhdessä kuntakentän osaajien ja kokonaisarkkitehtuuryöryhmän kanssa (Kuntien Tiera, 2012).

Kuntaliiton kautta toimii hankintalain mukainen yhteishankintayksikkö KL-Kuntahankinnat Oy, joka kilpailuttaa kunnille myös tietojärjestelmiä ja niihin liittyvää infrastruktuuria. Kunnat pystyvät ilman omaa kilpailutusurakkaansa hankkimaan valmiiksi kilpailutettuja järjestelmiä, sovelluksia ja infrastruktuureja Kuntahankinnoista. Tietyllä tapaa Kuntahankinnoilla on vastaavaa roolia kilpailuttajana ja välittäjänä kuin Kuntien Tiera Oy:llä, mutta Kuntahankinnoilla ei ole vastaavaa tietohallinnon johtamisen asiantuntijuuspalvelua tai muutenkaan samanlaista asiakkaiden keskinäistä verkkoa, mutta se tarjoaa myös Tieran ulkopuolisille sekä Tierassa oleville kunnille mahdollisuuden ohittaa oma kilpailutus ja valita yhteinen ratkaisu. Jonkinlaista yhteentoimivuuspotentiaalia piilee siinä, että Tiera ja Kuntahankinnat toteuttaisivat joitain kilpailutuksia yhteisesti, mutta tällaisesta mahdollisuudesta ei ole ainakaan julkisesti vielä puhuttu.

On mahdollista, että Tieran toimittamat ratkaisut yleistyvät kuntakentässä myös Tieran jäsenkuntien ulkopuolelle. Tieran kasvava väestöpeitto on jotakuinkin puolet suomalaisista, ja jos valtaosa näistä kunnista omaksuu jonkin Tieran ratkaisun, on myös tierakuntien ympäristökunnilla yhteentoimivuuden tähden luultavasti usein helpointa valita Tieran ratkaisu omakseen. Tieran valitessa jonkin suuren toimittajan jonkin merkittävän järjestelmäkokonaisuuden toimijaksi, rajoittuu muiden toimittajien elintila mahdollisesti merkittävästi, mikä myös voi ohjata Tieran ulkopuolisia kuntia saman toimittajan piiriin vaihtoehtojen vähentyessä. Tieran suhteen yhtenä huolenaiheena on pidetty sitä, että se rajaa kunnallisten tietojärjestelmien toimittajamarkkinoita ja siellä tapahtuvaa kilpailua, mikä voi johtaa toimittajariippuvuuteen myöhemmin kun jollekin tietojärjestelmälle on harvoja uskottavia toimittajia, mikä on ongelmana jo tällä hetkellä. Vastaava uhkakuva saattaa jatkossa liittyä jatkossa myös Kuntahankintoihin. Näihin uhkakuviin on ratkaisuksi ehdotettu muun muassa hankittavien järjestelmien modulaarisuutta ja perustumista avoimeen tai julkisomisteiseen lähdekoodiin ja tuottajamarkkinoiden rakentamista tällä tavalla.

Kuntien tieto- ja viestintäteknologian keskeisimmät haasteet eivät liity niinkään teknologiaan kuin siihen, että hallinnon puolelta ei ole riittäviä edellytyksiä tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvien toimintojen kehittämiseksi siten, että ne täyttäisivät eri yhteyksissä asetetut tavoitteet. Tietojärjestelmiinkin liittyvät haasteet, kuten laaja järjestelmäkirjo ja niiden heikko yhteentoimivuus, kytkeytyvät enemmän kokonaisarkkitehtuurisuunnitteluun ja hankintaosaamiseen kuin itse tietoteknologiaan. Tällöin on perusteltua, että huomiota kiinnitetään kunnallisen tietohallinnon ylätasoon ohjaukseen tietohallinnon varsinaiseen toimintasisältöön painottuvan ohjauksen sijaan. Tämä ei niinkään vähennä tietohallinnon tehtäväkenttään kohdistuvan ohjauksen tarpeellisuutta, mutta tietohallintotoiminnan järjestämiseen ja toiminnan puitteisiin ja suunnittelun periaatteisiin liittyvät kysymykset on tärkeää ratkaista ennen uppoutumista toteutuksen yksityiskohtiin.

### 3.4 KUNNALLISEN TIETOHALLINNON OHJAUS

Kunnallisen tietohallinnon toimijajoukkoon lukeutuu monipuolinen joukko julkishallinnollisia ja sen ulkopuolisia toimijoita. Nämä samaiset toimijat sekä erinäiset ulkoiset toimijat muodostavat vahvoja tai löysiä ohjaussuhteita kunnalliseen tietohallintoon vaikuttaessaan siihen ohjaavalla tavalla. Valtionhallinnon puolelta lainsäädäntäelimet ja

ministeriöt, ennen kaikkea valtiovarainministeriö, ovat vahvoja kunnallisen tietohallinnon ohjaajia. Kuntien tasolla toiset kunnat, kuntayhtymät, maakuntien liitot ja kunnalliset kehittämis- ja yhteistyötoimijat, kuten Kuntaliitto, ovat vaihtelevasti vahvoja tai löysiä ohjaajia. Yksityisistä toimijoista etenkin tietojärjestelmätoimittajilla ja konsulteilla on ohjausotetta kunnalliseen tietohallintoon, tosin tämän ohjausotteen vahvuus riippuu siitä, millaisen sidoksen kunta on tehnyt kuhunkin toimijaan. Korkeakoulut ja muut tutkimus- ja koulutustoimijat sekä yksittäiset tutkijat voivat ohjata kunnallista tietohallintoa muun muassa kehityshankkeissa, koulutuksen yhteydessä sekä julkaisujen välityksellä. Kuntaorganisaation työntekijöillä on asiantuntijoina usein paljon annettavaa kunnallisen tietohallinnon kehittämiseksi, tosin tällöin ohjausote lienee hämärimmillään kun henkilö ohjaa omaa organisaatiotaan. Yleisesti ottaen yksittäisiä henkilöitä ei liene myöskään tarpeen sisällyttää keskusteluun puhuttaessa ohjauksesta, mutta heidän merkityksensä on tärkeää muistaa, sillä he vaikuttavat tosiasiallisesti tietohallinnon toimintaan, ja samaa tavoittelee myös tietohallinnon ohjaus. Näiden lisäksi kuntia tietohallintoasioissa ohjaa kansainvälisesti etenkin Euroopan Unioni. Kansainväliset tietohallintoa tai tietojärjestelmien suunnittelua tai organisointia koskevat standardit voivat olla noudatettavina myös suomalaisissa kunnissa. Kunnilla voi olla monenlaisia muunlaisiakin liitoskohtia kansainvälisiin toimijoihin esimerkiksi paikallishallinnollisten toimijoiden kansainvälisten yhteistyöverkoston kautta, taikka kunnassa muutoin seurataan muun maailman trendejä. Kuntatoimijan ns. tietomaisemasta katso Jalonen (2010, s. 44).

Kun ei ole kysymys ehdottomasta säätely- tai talousohjauksesta, on kunnilla itsellään periaatteessa mahdollisuus valita, miten ohjaus niihin vaikuttaa. Suuri osa kunnallisen tietohallinnon ohjauksesta on tiedottavaa, ohjeistavaa, standardeja ja kehotuksia. Näissä tapauksissa ei voida väittää mitään ehdotonta kyseisten ohjaustoimien vaikutuksista, mutta kuitenkin on mahdollista tehdä ennustuksia siitä, miten ne tulevat kuntiin vaikuttamaan. Perusteluina voivat tällöin toimia esimerkiksi kuntien aiemmat reaktiot ja ohjauksen vakuuttavuus tai tärkeys.

Tietohallintoa ei koske pelkästään täsmällisesti juuri siihen kohdistettu ohjaus. Tietohallinnon ohjausta voi sisältyä, tai ainakin se usein kytkeytyy läheisesti, kehittämisohjaukseen ja mahdollisesti muihin ohjausalueisiin. Usein tietohallintoa koskevasta ohjauksesta puhutaan tieto- ja viestintäteknologiaohjauksena. Ylipäätään kun tietojärjestelmillä toteutetaan tai tuetaan monenlaisia toimenpiteitä, voi tietohallintoon muodostaa epäsuoria ohjausvaikutuksia kirjava joukko ohjaustoimijoita, joita kaikkia ei pyritä tässä yhteydessä esittelemään.

### 3.4.1 VALTIONHALLINTO

Eduskunta ja valtioneuvosto ohjaavat kuntien tietohallintoa laeilla ja asetuksilla. Monet yleisesti kuntia ja julkista hallintoa ohjaavat normit koskevat yhtä vahvasti myös kunnallista tietohallintoa, mutta erityisesti tietohallintoa käsittelee laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta. Laki osoittaa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen ensisijaisesti valtiovarainministeriön tehtäväksi, koskien etenkin kokonaisarkkitehtuurien, yhteentoimivuuden ja yhteisten palvelujen ja toimintojen ohjausta. Laki antaa valtioneuvostolle valtuuden säätää asetuksella yleisesti velvoittavaksi jonkin standardin koskien kokonaisarkkitehtuuria, mitä ei kuitenkaan ole vielä tähän mennessä sovellettu. Tämä sisältää myös kunnat, eli valtioneuvosto voi tarpeen tullen säätää jonkin arkkitehtuurin soveltamisen myös kuntia velvoittavaksi. Mitä tulee muihin lakeihin, niin eduskunta ja valtioneuvosto ohjaavat kuntia lähtien kuntien olemassaolon tarkoituksesta ja kattaen niiden kaikenlaisen toiminnan periaatteet. Sääntelyohjaus on usein ehdotonta, ja koskettaa kunnallisessa tietohallinnossa muun muassa henkilöstön asemaa, tiedon käsittelyä, hankinta-asioita ja sopimussuhteita. Ehdotuksessa JultICT-strategiaksi huomattaviksi tietohallintoa koskeviksi laiksi nimettiin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999), henkilötietolaki (523/1999), arkistolaki (831/1994), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä tunnistamisesta (617/2009) sekä poikkeusolojen osalta valmiuslaki (1552/2011) (VM, 2012e). Tietohallintolain säätelykohteista laaditaan suunnitelma maaliskuuhun 2013 mennessä (VM, 2012e). Lait ja normit koetaan kunnissa usein palvelutapahtumasarjojen kehittämistä haittaavina tekijöinä (Sotarauta, Saarivirta & Kolehmainen, 2011, s. 45), kun pikemminkin niiden tulisi tukea kehittämistä. Toisaalta valtiolta myös toivotaan vahvempaa ohjausotetta kuntakentän tulevaisuuden ollessa epäselvä (Sotarauta ym., 2011, s. 49).

Suomessa julkisen tietohallinnon ohjaus on nyt keskitetty valtiovarainministeriöön (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta). Valtionhallintoon kohdistuvan ohjauksen suhteen VM:n vahvistunut ohjausasetelma on kohtalaisen selkeä. Kuitenkin VM:lle on annettu ohjausoikeus myös kuntien tietohallintoa koskien, jolloin nousee kysymys kuntien itsehallinnollisuuden suhteesta VM:n ohjausvaltaan. Laista tehtyä hallituksen esitystä

koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin asiaan huomiota, mutta lausunnossa kunnallisen itsehallinnon osittaista kaventamista tärkeämpänä pidetään lain mahdollistamaa kuntien palvelutehtävien parempaa suorittamista. Valiokunnan näkemyksen mukaan kuntien tuottaessa valtaosan kaikenlaisista hyvinvointipalveluista on tärkeää, että kunnat ja valtio voivat toteuttaa tällaisissa asioissa yhteistyötä ilman tarpeettomia teknisiä esteitä.

Valtiovarainministeriössä toimii julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA, joka antaa suosituksia julkisen hallinnon tietohallinnon toteuttamisesta ja kehittämisestä. Valtiovarainministeriö on myös pyrkinyt edistämään kunnallista tietohallintoa erilaisilla hankkeilla ja kuntia ovat koskettaneet tietoyhteiskunta- ja tietohallintohankkeet, tosin yleensä ottaen heikoilla tuloksilla (HE 246/2010).

Julkisen hallinnon ja kuntien kokonaisarkkitehtuurit tekevät tuloaan. Välistä on puhe kokonaisarkkitehtuureista ja välistä viitearkkitehtuureista, mutta ainakin kuntien tapauksessa arkkitehtuurit tulevat näillä näkymin olemaan suosituksia ja siten viitteellisiä. Kokonaisarkkitehtuurihankkeen tarkoituksena on edistää kuntien yhteentoimivuutta tietojärjestelmissä, niiden sisältämissä tiedoissa sekä tapahtumasarjoissa, tarjota parempia työkaluja strategiseen johtamiseen, edistää organisaatorajat ylittävää yhteistyötä ja voimavarojen jakamista sekä nostaa kustannustehokkuutta (Kuntaliitto, 2012). Suomessa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurit kattavat organisaation toiminta-arkkitehtuurin, tietoarkkitehtuurin, tietojärjestelmäarkkitehtuurin sekä teknologia-arkkitehtuurin ja kokonaisarkkitehtuurityö ohjaa myös niiden johtamiseen ja kehittämiseen (ks. JHS 179). Viitearkkitehtuurien tavoitteena on ohjata kuntien arkkitehtuurisuunnittelua halutunlaiseen toteutusrakenteeseen. Viitearkkitehtuurien keskeinen sisältö on tavoitetilan kuvaus. Valtiovarainministeriön johtamina ministeriöt laativat hallinnonaloittain kohdearkkitehtuureja eri julkisen hallinnon alueille, kuten vaikka talous- ja henkilöstöhallintoon tai terveydenhuoltoon. Nämä viedään vielä muotoutumassa olevan mallin mukaan kuntien viitearkkitehtuureiksi JUHTAn ohjaaman kuntien kokonaisarkkitehtuurityöryhmän, johon koostuu muun muassa Kuntaliitosta, kunnista ja valtiovarainministeriön edustajasta, kautta. Kuntakentän viitearkkitehtuurien omistajana ja hallinnoijana toimii Kuntaliitto. Kokonaisarkkitehtuurityötä ja siihen liittyvää ohjeistusta ja koulutusmateriaaleja tuodaan niiden valmistuessa yhteentoimivuu.fi-portaaliin.

Valtiovarainministeriössä JulkICT-toiminto laatii koko julkiselle hallinnolle, eli valtiolle ja kunnille ja ainakin välillisesti julkisen sektorin yhteistyötoimijoille, yhteistä strategiaa. Ehdotusvaiheessa strategian linjausalueita ovat palveluinnovaatioiden ekosysteemit, avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö, tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiskyky, selkeät tietohallinnon rakenteet sekä toimintavarma ja kustannustehokas tieto- ja viestintäteknologiainfrastruktuuri. Lisäksi erityishuomiota kiinnitetään tieto- ja viestintäteknologisiin markkinoihin sekä kansainväliseen yhteistyöhön. (VM, 2012f.) Aiemman strategialuonnoksen esittelyjen perusteella strategiatyön keskeisimmiksi haasteiksi on tunnistettu julkisen hallinnon monimutkainen ja hajaantunut rakenne, osaamisen ja kyvykkyyden riittävyys ja yhteistyön puutteet. Strategian myötä tavoitteena on keskittää yhteen sellaiset tietojärjestelmät ja niiden hallinnointi- ja ylläpitotehtävät, jotka eivät ole osa jonkin hallinnonalan erityistehtäviä, kuten työasemapalvelut tai infrastruktuuripalvelut. Strategian toimeenpanossa on tarkoitus hyödyntää toisaalta keskitettyjen ratkaisujen tarjoamia synergioita ja keskitettyä ohjausta sekä hajautettujen ratkaisujen tarjoamaa joustavuutta ja hajautettua ohjausta sopivassa suhteessa.

Valtaosan kymmenestä JulkICT:n välittömästi käynnistettävästä toimenpiteestä voidaan hahmottaa koskevan myös kuntia. Toimenpiteet kohdistuvat palvelukehittämislustan toteuttamiseen, yhteisten palveluiden linkkaaren mittaiseen rahoitukseen ja ohjaukseen, tietovarantojen avaamiseen ja käyttöönottoon, yhteisten palvelupisteiden yhteentoimivuuteen, osaamisen kehittämiseen, rakenteiden kehittämiseen, tietohallintolain soveltamiseen sekä julkisen hallinnon yhteiseen tietoliikenneverkkoon. Lisäksi kuntia koskemattomasti yksi toimenpide ohjaa tieto- ja viestintäteknologian keskittämiseen valtionhallinnossa. Tosin monet toimenpiteistä ovat selvitys- tai suunnittelutasolla, joten kunnille on vielä vähän varmaa tietoa siitä, miten strategiaan kuuluvat toimenpiteet tulevat kunnallisessa tietohallinnossa näkymään, mutta ainakin nyt aikaansaatu strategia kannattaa kunnissa huomioida niiden omissa tietohallintostrategioissaan. Lokakuun välikatsauksessa (VM, 2012h) näiden toimenpiteiden suoriksi vaikutuksiksi nimettiin uudelleenkäytettävien avointen palvelujen ja komponenttien lisääntyminen, liiketoimintajohdon ja ICT-johdon yhteistyö, tietojen yhteiskäytön lisääntyminen, tietoturvallisuuden parantuminen sekä säästöt ICT-toiminnassa sekä näiden kautta erinäiset vaikutukset yhteiskuntaan muun muassa palveluiden laadukkuuden ja suuremman tuottavuuden ja paremman taloudellisen kestävyuden muodossa.

JulkICT-strategiassa asetetaan periaatteeksi, että toiminnan ja tieto- ja viestintäteknologian kehittämisessä julkisessa hallinnossa käytettäisiin nykyistä nopeampia ja pienempiä hankkeita ja prototyyppikehittämistä, jotta erikokoiset kehittäjätoimijat pääsisivät paremmin osallisiksi hankkeisiin. Lisäksi kuntia kehoitetaan innovatiivisuuteen hankinnoissaan ja etsimään ratkaisuja myös julkiselle sektorille räätälöityjen ratkaisujen ulkopuolelta. Nämä strategiassa esitetyt suositukset tukevat haastavaa tavoitetta julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknologiamarkkinoiden kehittämisessä suuntaan, jossa kenttä ei olisi samalla tavalla muutaman suuren toimijan käsissä. Strategiassa puhutaan ”palveluinnovaatioiden ekosysteemistä”. Lisäksi kuntia kehoitetaan alueelliseen yhteistyöhön, tietovarantojensa avaamiseen ja tietojen yhteiskäyttöön. Strategiassa kuntiin kohdistetaan myös organisaation rakenteita koskevaa ohjausta kun tietohallinnolle kehoitetaan osoittamaan merkittävä kehittämisrooli, selkeyttämään eri toimijoiden rooleja ja soveltamaan tilaaja-tuottaja -mallia.

Julkisessa hallinnossa on meneillään valtiovarainministeriön vetämänä SADe-hanke, eli sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma, jonka hankkeissa tuotetaan kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön sähköisiä palvelukokonaisuuksia, kuten osallistumisympäristö tai oppijan palvelut. Lisäksi etenkin kuntaliitoksia, mutta myös yleisemmin kuntia varten VM:ssä valmisteilla on kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-tukiohjelma, joka tulee toimittamaan erilaista koulutusta ja ohjausta ja menetelmiä kuntien tietohallintojen tueksi.

VM:n JUHTAn JHS-suositukset tukevat kunnallista tietohallintoa tarjoamalla mallin tiedon yhdenmukaiselle esittämiselle ja yhdenmukaiselle kokonaisarkkitehtuurin suunnittelulle ja yhdenmukaiselle palvelujen kehittämiselle. Niiden voi hahmottaa tukevan pyrkimyksiä aikaansaada laajempaa yhteistoimintaa ja yhteentoimivuutta kunnallisessa tietohallinnossa luomalla edellytyksiä sille, että julkisen hallinnon tietojärjestelmissä tiedot on muotoiltu ja järjestelmät kuvattu ja rakennettu samojen periaatteiden mukaisesti. Kuitenkaan JHS-suositukset eivät kehoita mihinkään konkreettisiin toimenpiteisiin yhteistoimintatavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä on pidetty kuntatoimijoiden keskuudessa puutteellisuutena, ja JHS-suosituksilta on toivottu konkreettisempaa ja vahvempaa ohjausta (Kettunen, 2010).

Valtiovarainministeriöllä on ollut haasteita ohjausotteensa kanssa, ja melkoinen osa VM:n lähitulevaisuuden ohjauspyrkimyksistä liittyy sen ohjausotteen vahvistamiseen (ks. VM, 2012d, s. 8, 12). VM:n yleisnäkemyksistä kunnallisesta tietohallinnosta on, että erillisiä

tietojärjestelmiä on liikaa, kunnallinen tietohallinto-osaaminen on puutteellista, ennakoivassa suunnittelussa ja seurannassa on puutteita ja kunnat tekevät liian vähän keskinäistä yhteistyötä (VM, 2012d, s. 8, 57). VM:n ohella muilla ministeriöillä sosiaali- ja terveysministeriötä lukuun ottamatta on melko vähäinen rooli kunnallisen tietohallinnon kehittämisessä. STM:n tavoitteena on tukea valtakunnallisten sosiaali- ja terveystietojärjestelmien käyttöönottoa ja yhteentoimivuutta yhteistyössä myös kuntien kanssa.

Monilla kunnilla ei ole välttämättä myönteinen kuva ministeriöistä ohjaustoimijoina tai yhteistyökumppaneina. Ministeriöitä ei usein koeta yhteistyökumppaneina kunnissa, vaan mahdollisesti jopa todellisuudesta irtautuneina pakan sekoittajina (Sotarauta ym., 2011, s. 45). Joillain kunnilla voi olla olemassa oma vahva käsityksensä siitä, mihin suuntaan viedä tietohallintotoimintaansa, jolloin vaikkapa VM:n ohjausnäkemykset voivat kunnan kannalta merkitä lähinnä turhauttavaa häiriötekijää. Myös VM:ssä tiedostetaan se, että vaihtoehtona keskitettyihin ratkaisuihin ei yksittäisiin kuntiin hajautunut ratkaisunteko ole yksinomaan haitallinen asia, sillä tällöin päätökset tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisestä tehdään lähellä kuntalaisia ja potentiaalisesti asiakkaiden tarpeita paremmin ja joustavammin vastaaviksi (VM, 2012d, s. 56).

Kuten kuntiin, liittyy myös ministeriöihin ongelmallisessa mittakaavassa lyhytnäköisyys (ks. Stenvall & Leponiemi, 2012, s. 39; Jones, 2010), jolloin ei suunnitella tarpeeksi pitkälle eteenpäin ja aikaisemmista hankkeista luovutaan ja uusia luodaan ennen kuin edellinen on saatu valmiiksi tai sen vaikutukset ovat selvinneet. Tasaisesti vaalikausien välein tapahtuvat poliittisen toimintaympäristön muutokset, taloudellisen ja teknologisen toimintaympäristön muutokset sekä pyrkimykset nopeisiin kasvojenkohotuksiin kehittämiseen sitoutumatta vievät ohjausta ja kehittämistä pois pitkäjänteisyydestä. Toisaalta lyhytjänteisyys johtaa joustavuuteen, toisaalta merkittävien kehitysaskelien saavuttaminen käy työlääksi tai mahdottomaksi kehittämisen tapahtuessa liian lyhyissä aikajänteissä. Tosin nyttemmin JulkICT-strategiassa yhtenä toimenpiteenä aiotaan laatia ehdotuksia tieto- ja viestintäteknologisten investointien elinkaaren aikaisiksi omistajuus-, rahoitus- ja ohjausmalleiksi (VM, 2012e, s. 12), eli kritiikki on tältä osin kuultu.



### 3.4.2 KUNTAKENTÄN YHTEISTYÖELIMET JA EUROOPAN UNIONI

Kuntaliitto on Suomen kuntien edunvalvonta-, palvelu- ja kehittämissyhdystys. Kuntaliitto antaa kunnille ohjausta tietohallinnon käytännön järjestämisessä. Kuntaliitto osallistuu myös kuntien tietohallinnon kehittämiseen yhteistyössä VM:n kanssa JulkICT-toiminnossa ja JUHTAssa. Kuntaliiton ohjaus ei ole velvoittavaa, vaan perustuu tiedottamiseen ja yhteistoiminnan tukemiseen. Kuntaliitto on nostanut profiiliaan kunnallisen tietohallinnon ohjauksessa otettuaan omistukseensa valtakunnallisesti kehitettävät kuntien viitearkkitehtuurit. Kuntaliitto järjestää seminaareja ja tiedotusta koskien etenkin ajankohtaista kuntien viitearkkitehtuurityötä.

Kuntien Tiera Oy vaikuttaa varsin suoraan jäseniensä tietohallintoinfrastruktuuriin ja käytettyihin sovelluksiin. Tieralla on sen verran laaja jäsenjoukko, että Tiera oletettavasti kykenee järjestämään tietohallinnollisia ratkaisuja ja ostamaan palveluja jäsenilleen edullisemmin kuin jäsenet pystyisivät yksinään. Tierankin suhteen on tosin paljon kunnasta kiinni, missä määrin se haluaa Tieran palveluja hankkia. Potentiaalia on, että Tieran ratkaisulla on kauaskantoisempia vaikutuksia kunnalliseen tietohallintokenttään kuin se, mihin ratkaisuihin sen jäsenet päätyvät. Joidenkin ratkaisujen kasvaessa erittäin yleisiksi kuntakentässä voivat yhtenevät ratkaisut käydä houkutteleviksi myös Tieran ulkopuolisille kunnille. Ei ole vielä varmuutta, kuinka vahvan yhteistyöalustan Tiera tarjoaa jäsenkunnilleen, mutta periaatteessa Tieran jäsenillä pitäisi olla olemassa hyvä kanava yhteistyön käynnistämiseksi.

Euroopan unioni on periaatteessa hyvinkin korkeatasoinen ohjaustoimija, mutta kunnallisen tietohallinnon suhteen varsin etäinen sellainen. Euroopan unioni vaikuttaa jossain määrin kunnalliseen tietohallintoon hankerahoituksen kautta. Euroopan unionilla on vuoteen 2020 ulottuva digitaalistrategia, joka sinänsä ei tarjoa kunnallisen tietohallinnon ohjaukselle kovin paljon mitään uutta, mutta asiakirjasta voidaan hahmottaa jo yksi seuraava merkittävä kysymys sähköisten asiointipalvelujen suhteen: kansainvälisyys. EU:n ohjauksen vaikutus kunnalliseen tietohallintoon on epämääräinen, sillä EU:ssa ei ole ainakaan toistaiseksi tehty kunnallisen tietohallinnon käytännön kannalta kovin vaikuttavia päätöksiä tai asetettu yksityiskohtaisia tavoitteita. EU:n ohjauksen tähtäin on sen verran yleisissä asioissa, että hyvin usein kansallisessa tai paikallisessa ajattelussa ollaan pidemmällä kuin mitä EU:ssa

kaikilta ohjauksen kohteilta odotetaan. Kuitenkin on todennäköistä, että EU:n vaikutusvalta kunnallisessa tietohallinnossa kasvaa. Kun aletaan laajemmin tiedostaa se, että sen jälkeen kun palvelutapahtumasarjat on yhdenmukaistettu ja yhdessä toteutettu paikallisesti ja kansallisesti, on vastaavaa yhteentoimivuuden aikaansaamista edessä kansainvälisellä tasolla (ks. Dawes, Gharawi & Burke, 2011). EU:n ohjauksesta kunnallisen tietohallinnon kannalta merkityksellisiksi voidaan laskea ainakin tietosuojaa koskeva säätely, hankintadirektiivi ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttödirektiivi. EU:ssa on käynnissä tai saatu valmiiksi useita sähköistä hallintoa koskevia yhteistyöhankkeita, jotka kannattaa ottaa huomioon kansallisissa ratkaisuissa: sähköisten julkisten hankintajärjestelmien rajat ylittävä yhteentoimivuus (Pan-European Public Procurement Online, PEPPOL), sähköisen tunnistautumisen yhteentoimivuus yli rajojen (Secure idenTity acrOss boRders linKed, STORK), rajat ylittävän palveluntarjonnan hallinnollisten menettelyjen verkkopalvelupisteet (Simple Procedures Online for Cross-border Services, SPOCS) sekä sähköisten potilastietojärjestelmien yhteentoimivuus yli rajojen (Smart Open Services for European Patients, epSOS) ja muita. Voidaan vielä mainita, että EU:n hanketukirahan saatavuus voi johtaa siihen, että valtiot ja kunnat muotoilevat kehityspolitiikkaansa sen muotoisiksi, että niitä voidaan rahoittaa mahdollisimman pitkälle EU:n tuella (Evans, 2005, s. 7). Hankerahoitus ja sen myöntämisperiaatteet ohjaavat vahvasti kunnallisen kehittämistoiminnan suuntautumista (ks. Stenvall & Leponiemi, 2012, s. 24–27), myös muu kuin EU:n rahoitus.

### *3.4.3 MUUT OHJAUSSUHTEET JA TIEDONHANKINTA*

Kansainväliset tietohallintoon ja tieto- ja viestintäteknologisten järjestelmien hallintaan liittyvät standardit ovat mahdollisia kunnallisen tietohallinnon ohjauslähteitä. Tunnetuimmista voidaan mainita COBIT, ITIL ja ISO 27000 -sarja. Kuntien kannalta näiden standardien toteuttaminen on herkästi työlästä ja hintavaa, etenkin jos haluaa sertifioidin jonkin standardin noudattamisesta. Niin pitkälle ei kuitenkaan välttämättä tarvitse mennä, vaan standardeja voi käyttää ihan vaan toiminnan kehittämisen tukena.

Luonnollisesti tietohallintoasioista on tietämystä laajemminkin kuin valtionhallinnossa, kunnissa tai yhteistyötoimijoilla. Muun muassa palveluntarjoajilla, konsulteilla ja tutkimuslaitoksilla ja mikseipä vaikka yksittäisillä kuntalaisilla on tarjota näkemyksiään

kunnallisesta tietohallinnosta ja siitä, miten sitä voitaisiin toteuttaa ja kehittää. Ohjausaseman vahvuus vaihtelee tällöin tapauskohtaisesti, mutta tiedon ollessa yksi ohjauksen muoto ja tiedon löytyessä monenlaisista lähteistä kannattaa muistaa myös vähemmän ilmeisten ohjaustoimijoiden olemassaolo.

Periaatteessa palveluntarjoajilla ei ole mitään sellaista ohjausasemaa, jota kunnat olisivat yleisesti velvollisia tai sitoutuneita tunnustamaan, mutta käytännössä on todennäköistä, että palveluntarjoajat kykenevät vaihtelevissa määrin vaikuttamaan kuntien tietohallinnollisiin ratkaisuihin. Ohjaus voi perustua vastaavalla tavalla tiedon jakamiseen ja yhteistyön myötä muodostuviin näkemyksiin kuin varsinaisten ohjaustoimijoiden kanssa, mutta mahdollisesti myös tehdyt ratkaisut palveluissa ja tietojärjestelmissä vaikuttavat kunnalliseen tietohallintoon, etenkin jos kunta on jostain syystä palveluntarjoajaan vahvasti kiinnittynyt. Palveluntarjoajilla käsitetään tässä julkis- ja yksityisomisteisia yrityksiä, jotka tarjoavat kunnille tieto- ja viestintäteknologisia tai tietohallinnollisia palveluja. Monet kunnat ovat sidoksissa toimittajiin ja liiketoiminnan sääntöihin, ja on olemassa näkemyksiä, joiden mukaan joissain tilanteissa toimittajat kohtelevat kuntia alistavasti ja hankintojen keskittyessä tilanne on joskus jopa pahentunut. Tosin on olemassa myös mahdollisuus kumppanuuteen, mutta jatkuva kilpailuttaminen ja toiminnan lyhytnäköisyys eivät ainakaan tue kumppanuuden syntyä, vaikeivät sitä välttämättä estäkään.

Kuntalaiset ohjaavat vaateillaan ja tavoitteillaan sähköistä hallintoa (Gil-Garcia & Martinez-Moyano, 2007; Rowley, 2011), jolloin on mahdollista, että vaikutukset ulottuvat ainakin välillisesti myös tietohallintoon. Tällainen ohjaus on käytännössä melkein aina tieto-ohjausta. Ylipäätään kunnallisen tietohallinnon pyrkimys palvella kuntalaisia kuntaorganisaation ohella voi johtaa siihen, että kuntalaisilla on hahmotettavissa ohjausasema kunnalliseen tietohallintoon nähden, vaikeivät kuntalaiset tietoisesti ohjausasemaansa hyödyntäisikään. Tietohallinto voi esimerkiksi oma-aloitteisesti uudistaa tietojärjestelmiensä käytettävyyttä havaitessaan palvelujen käyttämättömyyttä tai tyytymättömyyttä niihin, tai sitten kuntalaiset voivat ajaa eri tavoilla tietojärjestelmien ym. kehittämistä. Asiakkaita pidetään kunnallisessa kehittämistoiminnassa merkittävänä tiedonlähteinä ja kehityssuunnan määrittäjinä (Sotarauta ym., s. 42), tosin asiakkaiden ja kuntalaisten näkemysten hyödyntäminen on epäselvää (Stenvall & Leponiemi, 2012, s. 29). Kuntalaisten ja asiakkaiden ohjausote kuntaan on moniulotteinen. Toisaalta ohjaus voi olla äärimmäisen löyhää mielipiteen ilmaisua tai kanssakäymisestä syntyviä vaikutelmia, ja toisaalta kuntalaisilla on sääntelyohjausta

lähestyvää ohjausvaltaa kunnanvaltuuston vaaleilla valitsemisen kautta. On kyseenalaista, ylittääkö asiakkaiden ja kuntalaisten vaikutus missä määrin tietohallintoon asti.

Myös kuntien henkilöstö, etenkin tietohallinnon, vaikuttaa kunnalliseen tietohallintoon. On jokseenkin epäselvää, voidaanko tässä tapauksessa puhua ohjauksesta, kun toimija ikään kuin sisäisesti ohjaa itseään. Ehkä tällöin olisi enemmän paikallaan puhua kunnallisen tietohallinnon itseohjautuvuudesta. Joka tapauksessa kuntien oman henkilöstön vaikuttavuus kannattaa huomioida, jos ei osana ohjausta, niin ohjauksen rinnalla vaikuttavana asiana, sillä kunnan oma henkilöstö on eittämättä esillä, kun mietitään, ketkä vaikuttavat kunnan toimintaan. Henkilöstö on oman asiansa asiantuntijoita ja vaikuttaa näkemyksillään ja aloitteillaan ohjaavasti, vaikei se järjestelmällistä tai tiedostettua olisikaan, tosin vaikuttavuus edellyttää aktiivisuutta (ks. Stenvall & Leponiemi, 2012, s. 30–34).

Kunnissa on pyrkimystä hankkia innovoivia henkilöitä palvelukseensa (Sotarauta ym., 2011, s. 34), jotta he kehittäisivät hallinnossa ja palvelutuotannossa tapahtuvia toimintasarjoja. Kuntatoimijat pitävät yleisesti kollegojaan tärkeinä tiedonlähteinä (Sotarauta ym., 2011, s. 39). Kollegoja löytyy oman kunnan ohella tai joskus ainoastaan muista kunnista, kuntayhtymistä tai muunlaisista organisaatioista, jolloin tiedonvaihtoa tapahtuessa syntyy epäselviä ja löyhiä ohjaussuhteita organisaatioiden välille. Yhteistyö muiden kuntien kanssa ja ratkaisujen etsiminen vertailemalla on merkittävää kuntien omassa kehittämistoiminnassa (Sotarauta ym., 2011, s. 31).

Yliopistot, ammattikorkeakoulut ja muut tutkimus- ja opetustoimijat kykenevät vaikuttamaan kunnalliseen tietohallintoon vaihtelevia kanavia pitkin. Vahvimmillaan tämä ohjausote on kehityshankkeissa, joissa kunnat ovat tutkimus- ja koulutuslaitosten kanssa kehittämässä tietohallintoaan tai palvelutapahtumasarjojaan. Vaikei kunta olisi mukana tutkimuslaitosten kehityshankkeissa tai tutkimuksissa, saattavat tutkimuslaitosten näkemykset kantautua kunnalliseen tietohallintoon sovellettaviksi muun muassa julkaisujen ja koulutuksen kautta. Mitään yleistä vaikutusta on vaikea yhdistää tämänkaltaiseen ohjaukseen, sillä ohjauksen sisältö ja siihen suhtautuminen on erittäin tapauskohtaista. Yleisesti ottaen tiede- ja koulutusorganisaatioiden merkitys on arvioitu suhteellisen vähäiseksi ainakin kunnallisessa innovaatiotoiminnassa (Sotarauta ym., 2011, s. 42–43).

Monesti tietohallinnon kehittämishankkeet ovat niin haastavia, että kunnalliset toimijat

palkkaavat konsultteja auttamaan. Vaikutukset ovat jälleen tapauskohtaisia. Monilla konsulttitoimistoilla on jonkin verran jaossa materiaaleja, joita kunnat voivat hyödyntää tietohallintotoiminnassaan, ja konsultit myös kirjoittavat näkemyksiään erilaisiin julkaisuihin. Myös konsulttien merkitys on arvioitu suhteellisen vähäiseksi yleisesti ottaen kunnallisessa innovaatiotoiminnassa (Sotarauta ym., 2011, s. 42–43), ja saman voisi olettaa melko pitkälle heijastuvan tietohallintotoimintaan.

#### 3.4.4 YHTEENVETOA

Kokonaisuutena kunnallisen tietohallinnon ohjaus on perustunut ja perustuu edelleen tietohajaukselle ja melko löysiin ohjaussuhteisiin. Tieto-ohjausta sisältyy jokaiseen kunnallisen tietohallinnon ohjaussuhteeseen, ja useimmissa se on ainoa vaikuttava ohjausväline. Tieto-ohjausta tukemaan on kuitenkin jälleen tuotu uuden julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauslain myötä sääntelyohjausta. Käytännössä sääntelyohjausta tuskin on kuitenkaan tarkoituksena käyttää, vaan vahvistaa sen avulla tieto-ohjauksen vaikuttavuutta. Mikäli tieto-ohjauksen noudattamisen taso jää liian heikoksi, säännellään tarpeen tullen asiasta säätämällä se julkisen hallinnon tietohallinnon standardiksi asetuksella. Taloudellisen ohjauksen merkitys näyttäytyy kunnallisen tietohallinnon ohjauksessa taustamateriaalien perusteella ohjausvälineistä vähäisimmältä. Vaikka kunnallisen tietohallinnon puitteet kustannetaan osittain valtionosuuksilla, ei valtionosuuksilla ole sen syvällisempää ohjausvaikutusta kunnalliseen tietohallintoon kuin että niiden rajallisuus ja niihin kohdistuvat leikkaukset ohjaavat kuntia toimintojensa tehokkaaseen järjestämiseen ja kunnan kokonaiskustannusten alentamiseen. Ei ole merkkejä siitä, että kustannusten leikkaaminen olisi juurikaan kohdistumassa kunnissa tietohallintoon, sillä sen osuus menoista on yleisesti ottaen hyvinkin kohtuullinen, noin 2 %. Lisäksi tietohallinnolla on merkittävä asema kustannussäästöjen aikaansaamisessa muissa toiminnoissa automatisaation ja sähköisten palvelutapahtumasarjojen ja tietotapahtumasarjojen kehittämisen myötä. Taloudellisen ohjauksen vaikuttavuus on vahvemmin esillä hankkeissa, joiden suhteen tehtävät rahoituspäätökset voivat ohjata kunnallista tietohallintoa ainakin paikallisesti tai alueellisesti merkittävästi, kun kunnat saavat varoja tietohallintonsa tai siihen kytkeytyvien asioiden kehittämiseen.

Yleisesti ottaen kunnallisen tietohallinnon ohjaus ei ole ollut kovin onnistunutta ainakaan valtionhallinnollisten tai kuntakentän yhteistyötoimijoiden kannalta. Edistysaskeleita on

otettu tietohallinnon ymmärtämisessä, kehittämisen avoimuudessa, asiantuntijuus on lisääntynyt, kehittämisrahaa on osoitettu tietohallinnollisiin kehityshankkeisiin ja tietoisuus tietohallinnon kehittämisen tarpeesta on levinnyt (VM, 2012d, s. 56). Kuitenkin kansainvälisissä tietoyhteiskuntavertailuissa kiinnitetään jo huomiota siihen, kuinka Suomessa hallinto ei kykene hyödyntämään suhteellisen erinomaista sähköistä infrastruktuuria täysimittaisesti hallinnon palveluissa (ks. The Economic Intelligence Unit Limited, 2010, s. 21; Soumitra & Bilbao-Osario (toim.), 2012, s. 17, 216). Vaikka ohjaus olisikin onnistunut tavoitteissaan, ovat tavoitteet tällöin olleet liian alhaalla, sillä Suomi ei ole edennyt kehityksessä maailman kärjessä. Paljon kehittämisen varaa on sähköisten palvelujen järjestämisessä asiakkaille sekä niiden tuottamistapahtumasarjoissa sekä hallinnollisissa sähköisissä järjestelmissä.

On helppo kuvitella, että julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauskenttä voi olla vaikeasti hahmotettavissa kunnallisille tietohallintotoimijoille. Ohjaava puolikin on vasta viimeaikoina aikaansaanut jäsenyyksiä julkisen tietohallinnon ohjauskentän kokonaisuudesta (ks. VM, 2012d, s. 14). Olisi ohjauksen kannalta eduksi, jos ohjaaja ja ohjattava molemmat tunnistaisivat ohjauksen kokonaisuuden ja eri ohjauksien keskinäiset suhteet, sikäli kuin sellaisia on. Mahdollisuuksien mukaan ohjaajalla tulisi pyrkiä muodostamaan ohjauksesta kokonaisuus, jonka osat eivät olisi keskenään ristiriidassa ja jossa asiat olisi esitetty asianmukaisessa tärkeysjärjestyksessä. Suomessa valtiolla on ollut ainakin tieto-ohjauksen suhteen tässä asiassa kokonaisuus hukassa (Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 36). Ohjaajan tulisi tutkia sitä, mitä kaikkea ohjausta ohjattava vastaanottaa ja sovittaa oma ohjauksensa tähän. Lähinnä tämä tosin pätee vahvoihin ohjaussuhteisiin, sillä löyhien ohjaussuhteiden yhtenä ominaisuutena yleensä on, ettei se vaadi paljoa erityistä vaivannäköä sen suhteen, että ohjaajan olisi sovittava ohjauksensa juuri tietylle ohjattavalle. Ohjattavan kannalta voi olla mielekästä tunnistaa eri ohjauslähteet ja -sisällöt ja tehdä itselleen selväksi, miten toimia eri ohjauslähteiden keskellä.

Julkisessa hallinnossa on ohjauksen suhteen ollut puutteellisuutta vaikuttavuusarvioinnissa ja mittauksessa (Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 48–49). On vaikea ulkopuolisena arvioida, kuinka toimivaa arviointia ja seuranta ohjauksessa on toteutettu ohjaajan ja ohjattavan välillä, mutta ainakaan julkisissa asiakirjoissa ja tutkimusjulkaisuissa ei ole noussut esiin merkittävää ohjauksen arvioinnin ja seurannan järjestelmällisyyttä. Mikäli tilanne on myös todellisuudessa tällainen, tulisi vahvoilla ohjaustoimijoilla rakentaa järjestelmällisyyttä

ohjauksen arviointiin ja seurantaan, jotta ohjauksen kehittämiseen ja sen tulosten todentamiseen saataisiin työkaluja.

## 4. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

Tähän tutkielmaan kerätty tutkimusaineisto on laadullista. Myös määrällisen aineiston kerääminen olisi periaatteessa ollut mahdollista, ja tutkielman tavoite kunnallisen tietohallinnon toimivuudesta olisi oletettavasti selvinnyt myös määrällisellä tutkimuksella. Tutkimus oli helpompi toteuttaa laadullisena pienehkön joukon haastattelututkimuksena ilman, että liian monia merkittäviä havaintoja toivottavasti menetettäisiin tutkimuksen kohdejoukon rajauksella. Kuntien tietohallintoratkaisut ja tietohallintoon liittyvät haasteet ovat vaihtelevia samoin kuin kuntien suhtautuminen ohjaukseen, mutta samat asiat toistuvat kunnissa laajemmalla tasolta tarkasteltuna. Havaintojen tekemiseen ei vaadittane kooltaan suuria aineistoja, vaan merkittävä osa mahdollisista havainnoista voidaan saavuttaa suhteellisen pientä toimijajoukkoa haastatteleamalla. Kärjistäen sanottuna, tutkielman tavoitteena ei niinkään ole saada varmistusta sille, että kunnallisen tietohallinnon ohjauksessa on puutteita myös kuntien näkökulmasta. Tästä tuntuu vallitsevan laaja yksimielisyys, minkä mahdollisella vääräksi todistamisella tai näkemyksen vahvistamisella ei ole erityisen suurta merkitystä. Määrällisellä aineistolla voitaisiin saada aikaan toisaalta mielenkiintoisia havaintoja muun muassa sen suhteen, millaisia ohjauslähteitä kunnissa hyödynnetään ja miten erilaisiin ohjauslähteisiin suhtaudutaan. Kuitenkin tutkielmassa on asetettu tavoitteeksi kerätä kuntien tietohallintotoimijoiden näkemyksiä kunnallisen tietohallinnon ohjauksesta siten, että voitaisiin kehittää syvempää ymmärrystä siitä, miten kunnat hankkivat tai vastaanottavat tietoa tietohallintoasioista, millä tavalla ja mitä ohjausta hyödynnetään ja millaisia ohjaustarpeita kunnissa tunnustetaan. Näistä asioista tehtyjen havaintojen perusteella pyritään tekemään yleistyksiä kunnallisen tietohallinnon ohjauksen toimivuudesta Suomessa.

Haastattelut kohdistuivat erikokoisiin suomalaisiin kuntiin, joista haastateltiin tietohallintojohtajia, tietojohdajia tai muita tietohallinnon tehtäväkenttää hoitavia henkilöitä kuusi kappaletta. Haastatelluista neljä oli tietohallintojohtajia, yksi hallintojohtaja ja yksi ICT-päällikkö. Tästä joukosta puhutaan myöhemmin varsinaisia tehtävänimikkeitä erittelemättä haastateltuina tietohallintojohtajina. Jälkimmäiset suorittivat tietohallinnollisia tehtäviä sivutoimisesti tai ilman, että toimintaa olisi varsinaisesti nimitetty tietohallinnoksi. Haastatelluista kaksi oli töissä kunnissa, jotka kuuluvat Suomen suurimpiin kymmeneen. Kaksi haastatelluista oli 15000–25000 asukkaan kunnissa töissä ja kaksi alle viidentuhannen asukkaan. Maantieteellisesti haastateltujen kunnat sijoittuivat enimmäkseen Lappiin ja



Pohjois-Pohjanmaalle niiden helpon saavutettavuuden tähden, mutta haastatteluja kohdistui myös Päijät-Hämeeseen ja Varsinais-Suomeen. Kuntien nimiä ei tässä yhteydessä ilmoiteta suoraan, koska haastateltujen henkilöllisyydestä varmistuminen olisi tietohallintojohtajien harvalukuisuuden vuoksi helppoa. Kuntien koon hajonnan taustalla tavoitteena oli saada tietoa, jonka pohjalta tehdä vertailua erikokoisten kuntien suhtautumisesta tietohallinnon ohjaukseen. Haastatteluja ei tehty kuutta enempää, sillä kuntien tietohallinnon ulkoisesta ohjauksesta esitetyt näkemykset olivat kauttaaltaan samansuuntaisia, eli tapahtui kylläntyminen (ks. Eskola & Suoranta, 1998, s. 63). Vaihtelu jatkui tietohallinnon järjestämisessä sekä jokseenkin sisäisissä ohjaussuhteissa, mutta tutkielman kohdistuessa ulkoapäin tulevaan ohjaukseen ei enempää haastatteluja koettu välttämättömäksi tehdä. Haastattelut tehtiin alkusyksystä 2012.

Periaatteessa olisi ollut mahdollista sisällyttää haastatteluihin myös merkittäviä ohjaustoimijoita, kuten valtiovarainministeriön JulkICT-toiminto, Kuntaliitto ja Tiera, ja todennäköisesti näistä haastatteluista tutkija olisi saanut mielenkiintoista näkemystä ohjaajan näkökulmasta. Kuitenkin aiheen hallittavuuden ja pro graduun sopivan rajauksen tähden tällä kertaa pidättäydyttiin ulottamasta haastatteluja ohjaustoimijoihin. Muutenkin ohjaustoimijoiden näkemykset ohjauksesta ovat usein melko selkeästi luettavissa ohjaustoimijoiden julkaisuista, sillä ne ovat tässä asiassa paljon äänekkäämpiä kuin ohjauksen kohteet. Tarkoituksena oli saada kerättyä nimenomaan kuntien näkemyksiä ohjauksesta, sillä kuntien näkemys ei tule läheskään yhtä selvästi julkisuuteen kuin merkittävien ohjaustoimijoiden.

Haastateltavia lähestyttiin aiheesta sähköpostitse ja haastatteluajoista sovittiin. Parissa tapauksessa oli tarpeen ennen haastattelukontaktin aikaansaamista selvittää, kuka kyseisessä kunnassa tarkkaan ottaen johtaa tietohallintoa tai sitä vastaavaa toimintoa. Suurimpien kaupunkien kohdalla oli tarpeen myös lähestyä haastateltavia puhelimitse heidän kiireisyytensä vuoksi. Haastateltavat saivat ennen haastattelua tutustuttavakseen ja valmistautumista varten tiivistelmän haastattelurungosta. Haastatteluista kolme suoritettiin paikan päällä kunnassa ja nämä haastattelut tallennettiin haastateltavien luvalla ja myöhemmin litteroitiin. Loput kolme haastattelua suoritettiin haastateltavien aikataulullisten rajoitteiden tai fyysisen etäisyyden vuoksi puhelimitse. Näitä haastatteluja ei tallennettu, mutta haastattelijat teki haastatteluista muistiinpanot ja muunsi myös ne kirjalliseen sähköiseen muotoon. Suoria lainauksia näistä jälkimmäisistä haastatteluista ei valitettavasti

voida esittää. Haastattelujen kesto oli tyypillisesti 45 minuuttia, mutta pari paikan päällä tehtyä haastattelua venyi keskustelujen vuoksi, pisimmän ollessa yli kaksi tuntia.

Haastattelut oli jäsenetty tietohallinnon, ohjauksen ja ohjauksen kehittämisen teemoihin. Strukturoitu–strukturoimaton -akselilla (ks. Gillham, 2005; Tiittula & Ruusuvuori, 2005, s. 11–12) haastattelut sijoittuivat jonnekin ääripäiden väliin lähemmäs strukturoitua päätä. Toisaalta haastatteluun sisältyi lukuisia kysymyksiä, joihin kaivattiin selkeitä ja yksiselitteisiä vastauksia, jotka saatiin varminten tallennettua strukturoiduilla rakenteilla, ja haastattelujen rakenne oli ylipäätään laadittu melko selkeäksi etukäteen. Toisaalta kun tavoitteena oli avata haastateltavien näkemyksiä ja suhtautumista, niin haastattelua ei niinkään ohjattu millään valmistelluilla rakenteilla vaan keskustelun annettiin hieman avautua. Kuitenkin haastatteluista haluttiin keskenään vertailukelpoisia ja tasapainoisia. (ks. teemahaastattelusta Hirsjärvi & Hurme, 2000, s. 47–48.)

Ajatuksena oli ensin luoda näkemys haastateltavan tietohallintokäsityksestä sekä siitä, miten tietohallinto on kunnassa järjestetty. Tällä tavalla haastattelija ja haastateltava jakaisivat mahdollisimman hyvin saman ymmärryksen siitä, mitä kontekstia vasten haastattelu käydään. Tietohallinto on voitu mahdollisesti järjestää huomattavan erilaisilla tavoilla eri kunnissa, joten tällainen puhuttavia asioita avaava keskustelu on perusteltua sijoittaa tässä tapauksessa haastattelun alkuun. Samassa yhteydessä kysyttiin myös tietohallinnon haasteista ja suhteista ulkoisiin toimijoihin, pohjustaen myöhempiä kysymyksiä tietohallinnon ohjauksesta, sen soveltamisesta ja hyödyllisyydestä sekä sen kehittämisestä. Lisäksi vertailtiin haastateltavan näkemystä tietohallinnon roolista siihen, millainen se kunnassa oli.

Ohjauksen teemassa kysyttiin aluksi haastateltavalta, miten hän ymmärtää ohjauksen, jälleen yhteisymmärryksen muodostamiseksi. Tämän jälkeen kysyttiin millaista ohjausta ja miltä ohjaustoimijoilta kunnan tietohallinnossa vastaanotetaan sekä mistä kunnassa hankitaan tai vastaanotetaan tietoa tietohallintoa koskien. Tässä kohtaa olisi periaatteessa ollut mahdollista puhua eritellysti sääntely-, talous- ja tieto-ohjauksesta, mutta tutkija oletti, ettei haastateltavien näkemys välttämättä kuitenkaan vastaisi tieteenteoreettisia näkemyksiä ja jaottelun esiinnostaminen liian voimakkaasti hämmäntäisi haastateltavia. Joka tapauksessa tutkija pystyi nostamaan haastatteluaineistosta esiin näihin luokkiin sijoittuvia ohjausvälineitä ilman, että haastateltavat nimesivät niitä joihinkin ohjausvälineluokkiin kuuluviksi. Haastateltavan esittämiä ohjauksen muotoja verrattiin haastattelijan esittämään listaukseen.

Teeman lopuksi puhuttiin ohjauksen soveltamisesta ja koetusta hyödyllisyydestä sekä siitä, onko ohjauksen seuraaminen ja hyödyntäminen ollut kunnassa järjestelmällistä.

Kolmannessa teemassa eli ohjauksen kehittämisen teemassa keskusteltiin tietohallinnon ohjauksen riittävydestä, kunnassa koetuista ohjaustarpeista, viimeaikaisista toimialalla tapahtuneista uudistuksista, kuten lain julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta säätämisestä, sekä kunnallisten tietohallintotoimijoiden näkemyksistä kunnallinen tietohallinnon ohjauksen kehittämisestä. Lisäksi kysyttiin, onko kunnassa havaittu ohjauksen arviointia ja sitä kautta kehittämistä ja miten selkeää ja seurattavaa ohjaus on ollut.

Haastattelujen edetessä tuli selväksi, että kunnallisen tietohallinnon ylätasen ohjaus esiintyi jokseenkin ylikorostuneesti haastatteluissa verrattuna sen koettuun merkitykseen kunnallisessa tietohallinnossa. Muun muassa valtion toimeenpanema ohjaus kyllä tiedostettiin kunnissa, mutta sitä enemmän korostui yleisesti kunnan sisäinen tietohallinnon järjestäminen ja ohjaus sekä toimialalähtöisyys. Asiaan saattoi vaikuttaa se, että kuntien tietohallintojohtajat ovat enemmän kiinni käytännössä kuin asiaa ulkopuolelta lähestyvä tutkija. Lisäksi tutkimusasema määräsi tarkasteluun juuri ylätasen ulkoisen ohjauksen, vaikkei se tuottanut lopulta kunnallisilta tietohallintotoimijoilta kovin monimuotoisia näkemyksiä. Niinpä haastatteluissa kiinnitettiin suhteellisen paljon huomiota sisäiseen ohjaukseen, jotta kuva kunnallisesta tietohallinnosta täydentyisi ja ulkoisen ohjauksen asema voitaisiin hahmottaa täydellisemmin. Tällainen jonkinasteinen siirtymä näkökulmassa on haastattelututkimuksessa perusteltua, jos alkuperäinen tutkimusasettelu ja tutkimuksen ydinkohdat eivät tuota toivotulla tavalla tuloksia (ks. Alasuutari, 2011, s. 256; Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen, 2010, s. 14–15).

Haastateltavat vaikuttivat kokeneen haastattelut enimmäkseen antoisina. Monet haastattelijat ilmaisivat, että heillä oli ollut mielenkiintoa keskustella tietohallinnon ohjauksesta. Pari paikan päällä pidettyä haastattelua sisälsivät melko paljon keskustelua tai ainakin avauksia haastateltavan osalta, mutta muutoin haastattelut etenivät melko pitkälti ennalta laaditun rakenteen mukaan, mitä nyt haastattelija joutui joissain kohdin palaamaan aiempiin aiheisiin, kun keskustelu oli ehtinyt jo edetä niistä ohi. Usein haastateltavat olivat myös jo ehtineet vastata suunnitelman mukaan myöhemmin esiintyviin kysymyksiin. Tämä ei kuitenkaan häirinyt itse haastatteluja, mutta vaikutti kuitenkin haastattelujen edetessä siten, että näkemyksiä esimerkiksi ohjauksen merkityksestä ja kehittämisestä kerättiin aina kulloisenkin

aiheen kohdalla eikä myöhemmin keskitetysti.

Haastatteluissa haastattelijalla on yleensä suuri mahdollisuus vaikuttaa haastattelun tuloksiin tekemillään aihevalinnoilla, niiden käsittelytavoilla sekä ohjaamalla haastateltavaa. Tämä on pyritty pitämään haastatteluissa mielessä ja tutkija on välttänyt valmiiden määritelmien ja luokittelujen antamista ja on antanut haastateltavalle valmiita näkökulmia punnittaviksi vain kun haastateltava on ensin ilmaissut oman näkemyksensä jostain asiasta (ks. Alasuutari, 2011, s. 83). Tällöin toivottavasti haastattelut edustaisivat mahdollisimman hyvin sitä todellisuutta, jota haastatteluilla on pyritty hahmottamaan sen sijaan, että tutkija olisi vaikuttanut panoksellaan liikaa luotuun kuvaan. Haastattelijan vaikutusta huomioimattakin haastattelujen sisältöihin eli esitettyihin mielipiteisiin ei voi aina turvautua tosina, mutta kun mitään tilastollista totuutta ei olla etsimässä, on kysymys haastattelujen luotettavuudesta enimmäkseen epäolennainen (Alasuutari, 2011, s. 115).

Kyseessä oli asiantuntijahaastattelusarja (ks. Alastalo & Åkerman, 2010), josta tietoa saatiin suoraan faktuaalisessa muodossa sekä tulkitsemalla sitä, millä tavalla asiantuntija vastasi tai jätti vastaamatta ja millä tavalla hän toi asioita esiin. Kaikki haastateltavat olivat asiantuntijoita, mutta vaikutti siltä, että vaikka kaikki olivat tekemisissä tietohallinnollisten tehtävien kanssa, eivät haastateltavat olleet täsmällisesti samojen asioiden tuntijoita. Etenkin pienempien kuntien sivutoimisten tietohallintotoimijoiden ja suurempien kaupunkien strategisen tietohallinnon johtajien välillä oli huomattava ero. Pienemmissä kunnissa tietohallinto-osaaminen kytkeytyi vahvasti hankintaosaamiseen, kun taas suuremmissa kaupungeissa kyse oli ennen kaikkea tietojohdamisesta ja strategisesta kehittämisestä. Keskikokoisissa kunnissa oli piirteitä molemmista. Haastateltujen asiantuntijoiden asiantuntemuksessa esiintyneet erot selittyvät tietohallintotoiminnan skaalan suurella vaihtelulla etenkin eri kuntakokojen välillä. Haastatteluissa tämä ilmeni haastateltujen esiinnostamista aiheissa sekä siinä, että jotkin aiheet olivat toisille itsestään selvyyksiä ja toiset vastaavasti melko tuntemattomia. Esimerkkinä parin keskikokoisen tai pienen kunnan ollessa kyseessä piti tietohallinnon kehittämisroolista käytävää keskustelua avata enemmän kuin suurimmissa kunnissa.

Tutkimuksen tuloksia suodatettiin aineistosta keräämällä tutkimuskysymyksittäin tai aiheittain haastateltavien näkemyksiä. Joihinkin kysymyksiin löytyi vastauksia myös varsinaisen haastattelussa esitetyn kysymyksen ulkopuolelta. Havainnoista valittiin ne, jotka

jollain tapaa vaikuttivat merkityksellisiltä ja kuvaavilta. Havainnot koottiin kunnittain ja kuntakoottain ryhmiksi kunkin aiheen alle (ks. teemoittelusta Eskola & Suoranta, 1998, 175–182), jolloin kuntien välinen vertailu oli helppoa. Käytetty erittelymenetelmä on erittäin yksinkertainen, ja monivaiheisemmat erittelymenetelmät eivät tuntuneet perustelluilta, koska tässä yhteydessä ei olla laatimassa mitään erityistä teoriaa, haastattelujen määrä on pieni ja kooltaan helposti hallittavissa ja hahmotettavissa myös yksinkertaisilla menetelmillä. Tehdyt havainnot koostuvat haastateltavien esittämistä faktuaalisista näkemyksistä ja asenteellisista näkemyksistä sekä siitä, mitä haastateltava jätti sanomatta. Menetelmään ei kiinnitetty suurta huomiota, sillä etenkin näin pienessä aineistossa mikään menetelmä ei ole keskeisin viisauden tuottamisessa (ks. Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 100). Kuitenkin menetelmää voidaan kuvata aineistolähtöinen–teorialähtöinen -akselilla teoriaohjaavaksi (ks. Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 96–97), jossa teoria oli jonkin verran tukena erittelyn puitteiden luomisessa ja jälleen havaintojen keräämisen yhteydessä ryhmittelyn tukena.

Erittelyn ja havainnoinnin kannalta kerätty aineisto on parilla tavalla haastava. Koska haastateltavat eivät olleet yleisesti ottaen järin sanaliaita ulkoisen ohjauksen suhteen, joudutaan ulkoista ohjausta koskevia havaintoja peilaamaan toisaalta sisäisestä ohjauksesta haastatteluissa sanottuihin asioihin sekä tutkimuksen ulkopuolisiin kirjallisiin aineistoihin. Toiseksi puolet haastatteluista tallennettiin vain muistiinpanoina, mikä on luultavasti hieman harventanut tehtävien havaintojen määrää. Tosin keskeisimmät havainnot otettiin talteen joka tapauksessa, mutta etenkin asenteellisemmat näkemykset ovat saattaneet jokseenkin suodattua pois. Haastatteluille tyypillisesti asiat eivät aina edenneet suunnitellussa järjestyksessä ja kaikkia asioita ei käsitelty lopulta siinä määrin kuin alun perin oli suunniteltu ja välistä haastattelujen sisällön asiayhteys oli löyhä, joten havainnot ovat välistä sirpaleisia.

Haastatteluaineistot säilyvät tutkijalla. Kuitenkin haastatteluaineistot ovat myös iKontakt-II -hankkeen käytettävissä, sillä tutkija on siinä tutkimusapulaisena ja hanke käsittelee samoja teemoja ja tutkimukset on toteutettu hankkeen rahoituksen tuella. Aineistoa ei kuitenkaan tulla jakamaan tätä pidemmälle ja tutkija vastaa haastateltavien tietosuojasta tutkimuksen osalta.

## 5. TUTKIELMAN TULOKSET

Tutkielman tulokset pohjautuvat tehtyihin haastatteluihin sekä olemassa oleviin asiakirjoihin ja julkaisuihin. Tuloksissa vedetään yhteen taustalla olevaa teoriaa ja tietoja sekä nyt tämän tutkielman yhteydessä kerätystä aineistosta tehtyjä havaintoja. Tulosten esittelyssä keskitytään kuvaamaan ohjauksen merkitystä tietohallinnossa sekä harjoitetun ohjauksen, etenkin ulkoisen ohjauksen, toimivuutta kunnan kannalta. Myös muita kuin kunnallisen tietohallinnon ohjaukseen suoraan liittyviä havaintoja esitetään tuloksina silloin kun ne tukevat varsinaisten tulosten esittämistä tai ovat oleellisia taustateorioiden kannalta.

Aluksi esitellään haastattelukuntien tietohallintoja ja niiden asemaa kuntaorganisaatioissaan, jotta saataisiin käsitys siitä, millaisia taustoja vasten tietohallintojohtajien näkemykset ohjauksesta piirtyvät. Lisäksi käydään läpi haastateltujen näkemyksiä tietohallinnosta ja sen tilasta heidän kunnissaan, sekä esitellään tietohallintojohtajien tiedonhankintaa. Kun pohjatietoja kuntien tietohallinnosta ja tietohallintojohtajien näkemyksistä on näin esitetty, siirrytään kuntien sisäiseen ohjaukseen tietohallinnon näkökulmasta ja edelleen kunnalliseen tietohallintoon kohdistuvaan ulkoiseen ohjaukseen ja siihen, miten se näyttäytyy haastateltujen kuntien tietohallinnossa ja millaisia näkemyksiä kuntien tietohallintojohtajilla on eri ohjaustoimijoista. Kunnallisen tietohallinnon ohjauksesta rakennetaan kokonaisnäkemys ja tulososion lopuksi käydään kunnallisten tietohallintojohtajien toiveita ja odotuksia ohjausta kohtaan.

## 5.1 TIETOHALLINNON JÄRJESTÄMINEN JA SUUNNITELMALLISUUS KUNNISSA

Taulukko 1 Haastattelukunnat taulukoituina

Kunta	Kunnan asukasl	Haastateltavan tehtävänimike	Tietohallinnon henkilöstömäärä, lisäksi pääkäyttäjiä	Tiera- kunta	Alueellinen yhteistyö tietohallinnossa
<b>A</b>	<5000	ICT-päällikkö	Ei varsinaista tietohallintoa, haastateltava päätoiminen, muut sivutoimisia tuessa tai hallinnossa	Kyllä	Osaomistajana alueellisessa kuntaomisteisessa palveluntuotantoyrityksessä
<b>B</b>	<5000	Hallintojohtaja	Tietohallinto osana haastateltavan muita tehtäviä, lisäksi sivutoiminen tukihenkilö	Kyllä	Tietojärjestelmät osin naapurikunnan tehtävinä
<b>C</b>	15000- 25000	Tietohallintojohtaja	Noin 10, sisältää tuotannon	Ei	Konesaliyhteistyötä, koulutusyhteistyötä, tietojärjestelmäyhteistyötä
<b>D</b>	15000- 25000	Tietohallintojohtaja	1	Kyllä	Tietohallinnon kehittämistä, osaomistajana alueellisessa kuntaomisteisessa palveluntuotantoyrityksessä
<b>E</b>	>50000	Tietohallintojohtaja	12 strategisessa tietohallinnossa, erillisessä tuotantoliikelaitoksessa yli sata	Ei	Tuotanto- ja kehittämissyhteistyötä
<b>F</b>	>50000	Tietohallintojohtaja	Konsernipalveluiden tietohallinnossa 8, erillisessä sisäisessä tuotantoyksikössä 40	Kyllä	Kehittämissyhteistyötä

Tietohallinnon järjestämisen tapa ja koostumus vaihtelee kunnittain merkittävästi, eikä tämän tutkielman tarkoituksena ole pyrkiä tekemään yleistyksiä tietohallinnon järjestämisestä erikokoisissa kunnissa, koska sellaiseen vaadittaisiin huomattavan paljon suurempi aineisto. Kuitenkin tämän tutkielman kannalta on tarpeeksi oleellista esitellä haastateltujen kuntien

tietohallintoja.

Haastatelluissa pienissä kunnissa tietohallinto ei ollut kenenkään päätoimisena tehtävänä vaan sitä hoidetaan sivutoimisesti tai jaetusti. Tyypillisesti hankinnoista ja tietojärjestelmien kokonaisuuden mielekkyydestä ja tietojärjestelmäyhteistyön sovittamisesta vastasi yksi henkilö, joka myös edusti kunnan johtoryhmässä tietojärjestelmien käyttämistä kunnan toiminnan kehittämisessä. Tällaisen henkilön lisäksi aineiston pienissä kunnissa oli sivutoimisia tukihenkilöitä ainakin yksi. Molemmissa pienissä kunnissa oli omia palvelimia, joiden ylläpitämisen kunnat mielellään olisivat antaneet toimivan ratkaisun puitteissa jollekin muulle taholle. Toinen haastatelluista pienistä kunnista (B) harjoitti merkittävää yhteistoimintaa naapurikuntien kanssa etenkin sosiaali- ja terveystietojärjestelmissä. Pienet kunnat olivat alueellisestikin liian pieniä kuntia ollakseen täysimääräisiä kumppaneita alueen suuremmille kunnille ja olivat jääneet jossain määrin sivuun alueellisesta tietohallinnollisesta yhteistyöstä siinä mielessä, etteivät ne juuri olleet mukana kehittämässä sitä. Kuitenkin pienissä kunnissa oli valmius tulla mukaan alueellisen yhteistyön tulosten hyödyntämiseen. Alueelliselle tai laajemmalle yhteistyölle vaikutti pienissä kunnissa olevan tarvetta, sillä niillä ei ollut paljoa voimavaroja itsenäiseen kehittämiseen. Haastattelukuntia etsittäessä kävikin ilmi, että monet pienet kunnat olivat luovuttaneet tietohallintotoimintansa tyystin isomman kunnan tai usean kunnan yhteistyöelimen hoidettavaksi. Molemmissa kunnissa tietojärjestelmien ja infrastruktuurin ylläpitoa hankittiin ulkoiselta toimittajalta, tosin ainakin toisessa kunnassa (A) kyse oli alueellisesta kuntien yhteisesti omistamasta yrityksestä. Molemmat pienet kunnat olivat Kuntien Tiera Oy:n jäsenomistajia, mutta ainakaan erityisen merkittävästi ne eivät vielä käyttäneet sen palveluja, joskin toinen kunta (B) oli kasvattamassa Tieran palvelujen käyttöastettaan. Kumpikaan kunta ei käyttänyt Tieran tietojohdamisen tukipalveluja ainakaan aktiivisesti.

Haastatellut keskisuuret kunnat poikkesivat tietohallintonsa järjestämisessä suuresti. Molemmissa kunnissa toimi tietohallintojohtaja, mutta toisessa kunnassa (C) tietohallinto sisälsi noin kymmenen henkeä ja toimi liikelaitoksena tilaaja-tuottaja -mallissa ja tuotti palveluja kunnalle ja joillekin ulkopuolisille asiakkaille. Toisessa kunnassa (D) puolestaan tietohallinto ei toiminut tuottajaroolissa, vaan tietohallintojohtajan lisäksi tietohallintoon kytkeytyi vain tietojärjestelmien pääkäyttäjät ja tietohallinnon suunnittelupalvelu hankittiin Tieralta ja tuotantopalvelu keskeisiltä toimittajilta, joihin kuului myös kuntien jäsenomisteinen alueellinen tuottaja. Toinen kunta (C) ei ollut Tieran jäsen. Molemmat



kunnat olivat mukana alueellisessa yhteistyössä tietojärjestelmien, tietohallinnon kehittämisen tai konesalien suhteen jossain muodossa.

Suurissa kunnissa tietohallinto tarkoitti niin sanottua strategista tietohallintoa, joka toisessa kunnassa (E) oli osana keskushallintoa ja toisessa (F) konsernipalveluissa. Näiden henkilöstömäärät olivat hieman yli ja alle 10 henkeä. Näistä tietohallinnoista erotettuina oli molemmissa kunnissa sisäinen liikelaitos tai tuotantoyksikkö, joissa henkilöstöä oli toisessa (E) yli sata ja toisessa (F) 40. Lisäksi toimialoilla oli omia vastaaviaan ja pääkäyttäjiä ja toisessa tapauksessa (F) omat pienet tietohallintoyksikkönsä. Alueellista yhteistyötä oli ainakin edellisessä tapauksessa (E) tuotannossa. Kunnista toinen (F) oli Tieran omistajajäsen ja vahvasti mukana pilotoimassa ja kehittämässä sen hankkeita.

Verrattuna keskusteluun siitä, tuottavatko kunnat tietohallintonsa itse vai ulkoistetusti vai jollain välimuodolla, edustivat haastattelukunnat erilaisia ratkaisuja. Yhdessä kunnassa (D) tietohallinto oli merkittävältä osalta ulkoistettu Tieralle kun taas muissa yhtä suurissa tai suuremmissa kunnissa tietohallinto suoritettiin kunnan omissa rakenteissa. Pienissä kunnissa tietohallintoa ei ollut ulkoistettu muuten kuin että toisessa kunnassa (B) osa sen tehtävistä oli annettu pitkälti toiselle kunnalle. Kuntien tietohallintoyhteistyön skaala vaihteli tietohallinnon osittaisesta jakamisesta tuotantoyhteistyöhön ja edelleen kehitysyhteistyöhön. Yhteistyöllä ei useimmissa tapauksissa ollut keskeistä merkitystä kunnan tietohallinnolle, mutta yhteistyötä järjestään esiintyi.

Tietohallintotoimen suunnitelmallisuuden taso vaihtelee kunnittain. Keskeisenä havaintona tältä osalta tutkimusaineistosta kävi ilmi, että tietohallinnon suunnitelmallisuus ja strategianlaadinta kasvavat kuntakoon kasvaessa. Pienissä haastattelukunnissa ei ollut tietohallintostrategiaa tai erityisempää suunnitelmaa ainakaan vielä haastatteluajankohtana. Toisessa pienessä kunnassa (A) tietohallinto oli vahvasti kytkeytyneenä tietoturvaan, ja tietohallinnollisia aiheita käsiteltiin tietoturvapoliitikan vuosittaisen seurannan yhteydessä.

*”Minusta se liittyy vähän niinku tähän kunnan tietoturva, tietoturvastrategiaan, että siellä on määritelty, ketkä on vastuussa tietoturvasta ja yleensä tietoturvan käsittelystä ja ne on ne samat henkilöt siellä ja niille se tavallaan niinku luonnekkaasti sitten samalla tavalla menee tää tietohallintokin.” (ICT-päällikkö, Kunta A)*

Toisessa kunnassa (B) puolestaan tehtiin väliajoin nykytilan selvityksiä ja tehtiin laiteusintoja määräajoin, ja siellä oli tekeillä jonkinlainen suunnitelmayhteenveto siitä, mihin kunnassa ollaan tietojärjestelmäasioissa menossa, mutta ei varsinaista strategiaa. Keskisuurissa haastattelukunnissa oli tietohallintostrategiat. Toisessa näistä (D) otettiin erityisesti kantaa tietohallinnon ohjausmalliin, jotta kunnassa saataisiin suunnittelusta ja seurannasta jatkuvaa. Toisessa keskisuuressa kunnassa (C) strategiatyö oli juuri edessä, ja siitä ei ollut juuri puhetta. Suurista kunnista toisessa (E) tietohallinnon seuranta ja kehittämisen jatkuvaluonteisuus koettiin puutteellisiksi, tosin siellä on tietohallintostrategia. Toisessa suuressa kunnassa (F) puolestaan tietohallintoa suunniteltiin kolmen vuoden vuosittain tarkentuvalla ns. roadmapilla.

## 5.2 TIETOHALLINNON KEHITTÄMISROOLI JA ASEMA KUNTAORGANISAATIOSSA

Kunnan ulkoisen ohjauksen kannalta yksittäisen kunnan tietohallinnon asema ja rooli kuntaorganisaatiossaan eivät ole aina olennaista, mutta usein viime aikoina kuntia käsittelevä ohjaus on sisältänyt olettamuksen siitä, että kunnassa tietohallinto osallistuu kehittämiseen tai, että tietohallinnon tulisi osallistua kehittämiseen (ks. VM, 2012f). On merkityksellistä tarkastella tietohallinnon asemaa kuntaorganisaatiossa, sillä sillä on merkitystä sen kannalta, missä määrin tietohallinto kykenee toteuttamaan kunnalle osoitettuja uusia tietohallinnollisia tavoitteita. Heikolla tietohallintotoiminnolla voi olla vaikeuksia esimerkiksi tehdä kokonaisarkkitehtuurityötä kunnan toimialojen kanssa, jos sillä ei ole odotettua kehittäjän asemaa. Erityisen merkityksellinen tietohallinnon organisatorinen asema on kunnan sisäisten tietohallintoa koskevien ohjaussuhteiden kannalta.

Kunnassa A tietohallintoa käsitteenä ei käytetty kunnassa, mutta tietojärjestelmien hankinnasta vastaava henkilö oli mukana kunnan johtoryhmän kokouksissa ja sitä kautta tietohallinnolliset näkemykset välittyivät kunnan toiminnan kehittämiseen. Ennen kaikkea haastateltava pyrki sovitteluun yhteen eri toimialojen tietojärjestelmätarpeita ja tuki toimialoja tietojärjestelmien hankinnassa. Kuitenkaan kunnassa ”tietohallinnolla” ei ollut erityisen aktiivista roolia kunnan toiminnan ja tapahtumasarjojen kehittämisessä tietoteknologiaa paremmin hyödyntäviksi. Näkökulma oli enemmän teknislähtöinen kuin organisatorinen. Toisessa pienessä kunnassa B haastateltava kun oli itse hallintojohtajana kunnan johtoryhmässä ja osa kunnan ylintä johtoa niin tietohallinnolla siinä mielessä oli

vahva asema kunnan organisaatiossa. Myös kunnassa B tietohallinto toimi toimialojen tukena tietojärjestelmien hankinnassa. Kunnassa oltiin ottamassa aktiivisempaa otetta toiminnan kehittämiseen tietojärjestelmiä käyttäen, tosin toisaalta kunnassa ei ollut pyrkimyksenä niinkään itse kehittää ja kokeilla uudenlaisia ratkaisuja kuin omaksua muualla tapahtuneen kehityksen hedelmiä. Tämä on ymmärrettävää kunnan pienen koon ja voimavarat huomioiden.

Keskisuurista kunnista kunnassa C tietohallinnossa koettiin, että tietohallinto oli jokseenkin etäännytetty kunnan ylimmästä johdosta rakenteellisesti. Paino tietohallintojohtajan ja kunnan johtoryhmän keskusteluissa koettiin olevan raha-asioissa. Tietohallinnossa oltiin jokseenkin turhautuneita tietohallinnon asemaan liikelaitoksena, joka oli käytännössä kuitenkin raamibudjetoitu. Tietohallinto pyrki ylläpitämään kehittämisrooliaan, mutta se vaikutti ainakin haastateltavan mukaan olevan työn takana.

*”Se on, ainakin yritetty määritellä niin, että, ja on määritelty niin, että tiedä miten se, miten sen kaikki muistaa, että tietotekniikka on meillä niinku kehittämisen väline. Se on tehostamisen väline, ja tuota, sehän aina välillä tietenkin unohtuu. Ja välillä se mielletäänkin kuluksi, pelkäksi kuluksi, että on niinku kaikkea muutakin kun koitetaan leikata niin sitten leikataan tätäkin.” (Tietohallintojohtaja, Kunta C)*

Kyseisessä kunnassa tietohallinnon toivomuksena oli, että organisaatiossa omaksuttaisiin laajemmin tietohallinnon kehittämisrooli ja katsantokanta. Haastateltava puhui ”tietohallinnon henkisestä puolesta” pelkän laitelähtöisyyden sijaan. Tietohallinnolta vaikutti puuttuvan kykyä viedä läpi tapahtumasarjojen kehittämistä muualle kuntaorganisaatioon.

*”Jos se johtaa siihen, että otetaan jokin järjestelmä käyttöön tai otetaan parempi järjestelmä käyttöön, se johtaa siihen, että kaikki napinpainajat on entiset niin samalla paikalla samoissa tehtävissä niin siinä ei tapahdu mitään muuta. Eihän se ole oikein, ei se ole meidän tavoite, mutta toisaalta siinä on se ristiriita, että se ulosmittaus on siellä hallintokunnissa, että se on, jos ne kokee sen, että siinä tarvitaan yhtä paljon käsiä tekemään se homma parannuksen jälkeen niin meillä ei oikein ole siihen (mahdollisuutta vaikuttaa).” (Tietohallintojohtaja, Kunta C)*

Toisaalta oli myös päinvastaisia kokemuksia, joissa yhteistyö jonkin toimialan kanssa oli toiminut erinomaisesti. Usein tietojärjestelmäinvestointien tulokset näkyvät viiveellä, koska niiden toteutuminen vaatii usein muutoksia työtapaturmatarjoihin ja infrastruktuuriin ja myös laadun mittaaminen on puutteellista, minkä vuoksi vaikutukset voivat jäädä näkemättä (McNabb, 2006, s. 21). Tämä merkitsee vaikeuksia tietohallinnon merkittävyyden perusteltavuudelle. Kunnassa C toimi myös erillinen kehittämisosasto, joka oli läheisessä yhteistyössä tietohallinnon kanssa.

Kunnassa D haastateltu tietohallintojohtaja oli kunnan johtoryhmässä asiantuntijajäsenenä, minkä perusteella tietohallinnon voisi sanoa olleen kunnassa merkittävässä roolissa. Ylipäättään vaikutelmana oli, että tietohallinnon kehittämisen mahdollisuuksiin oli johtoryhmässä kiinnostuneisuutta ja sitoutuneisuutta. Tietohallinnolla oli toimialojen kanssa muodollista ja epämuodollista yhteistyötä. Tietohallinnon kehittämisroolin vahvuuden asettaa jollain tapaa kuitenkin kyseenalaiseksi se, että kehittämisen aloitteissa odotukset kohdistuivat merkittävästi toimialojen omiin aloitteisiin sen sijaan, että tietohallinnossa tarkasteltaisiin tapahtumasarjoja ja lähdettäisiin kehittämisaloihteisiin. Lisäksi yhden henkilön tietohallinnossa merkittävä osa tietohallinto-osaamisesta sijaitsi jokseenkin kuntaorganisaation omien rajojen ulkopuolella Tieran palveluksessa, mistä käsin ei ehkä ole optimaalisinta lähestyä jonkin kunnan toimialaa kehittämismielessä tai ylipäättään hankkia vaadittavaa paikallistietämystä. Vaikka toimintalähtöisyydellä on omat etunsa käytäntöön kytkeytymisen ja varsinaisten toimijoiden kehittämiseen aktivoinnin kannalta, voi toimialoilta puuttua näkemystä tapahtumasarjojen kokonaisuudesta.

Väkiluvultaan suurista kunnista kunnassa E tietohallinto oli selkeästi nimetty strategiseksi toiminnoksi. Tietohallinnossa oli myös merkittävästi voimavaroja asiantuntijuuteen, sillä henkilöstöä strategisessa tietohallinnossa oli 12. Tietohallinto oli toimialoja kohtaan aktiivisessa kehittäjänroolissa, ja myös toimialoilla oli kasvavissa määrin herätty tietohallinnon merkitykseen. Koko kunnan toiminnan kannalta tietohallinnon asema oli selkeytymässä ja kenties vahvistumassa vastakäynnistetyn konsernitason tietohallinnon johtoryhmän myötä.

Kunnassa F tietohallinnon strateginen toimijuus ei ollut yhtä korkealla tasolla kuin kunnassa E. Kuitenkin myös kunnassa F tietohallinnolle oli suunniteltu vahvaa roolia yhteistoiminnan ja kokonaisarkkitehtuurien kehittämisessä. Tämän aseman sisäänajo oli kuitenkin kesken, ja

puutteita oli vielä ainakin yhteistyön käytänteiden ja toimintamallien rakentamisessa sekä toimijoiden päätösvaltasuhteiden selvyydessä. Kunnan tietohallinnossa koettiin, että he olivat aika alhaalla kehittämistoimessa ja tiedon kulku ylimmän johdon kannalta oli puutteellista. Kehittämisasioiden liikkeelle saaminen vaati työtä.

Yleisesti ottaen kunnissa tietohallinnolla oli pyrkimystä kehittämisroolinsa ylläpitämiseen tai edistämiseen, mutta useissa kunnissa se vaati enemmän tai vähemmän jatkuvaa työtä. Tietohallinto on suhteellisen uusi toimija, etenkin toiminnan kehittäjänä, kuntaorganisaatioissa, eikä kunnissa olla vielä kaikkialla omaksuttu perinpohjaisesti näkemystä tietohallinnosta strategisena toiminnan kehittäjänä ja tietojohdajana. Yleisesti ottaen haastateltavat olivat vakuuttuneita sen suhteen, että tietohallinnolla on paljon annettavaa kunnan toiminnan kehittämisen kannalta. Jotta tietohallinto kykenisi suoriutumaan kehittämisestä, tulisi niin kunnan johdossa kuin toimialoilla olla näkemystä tietohallinnosta kehittämistoimijana, jotta sen ei tarvitsisi perustella toimintansa oikeutusta joka vaiheessa ja kuluttaa tarpeettomasti voimavaroja kehittämisasioiden liikkeelle saamiseen. Tietohallinnon kokonaisnäkökulma pitäisi saada kunnissa avattua myös muille kuin tietohallinnolle.

*”— siinä pitäisi pystyä näkemään tällöinen niinku IT-governance-ulottuvuus, tällöinen hallintaulottuvuus ja sitten on tällöinen operatiivinen, IT-palvelutoiminnan hyödyntäminen, perus ydintoiminta, se on niinku nyt herkästi menee niinku tavallaan se johtoryhmätasollakin ruvetaan, se aika menee siihen kun joku yksittäinen IT-palvelu, IT-palvelun palvelutaso notkahtaa, se ei toimi, niin se tavallaan niinku keskustelu, huomio kiinnittyy pelkästään niinku hyvin tällöiseen operatiiviseen palvelupuutteeseen” (Tietohallintojohtaja, Kunta D)*

Useissa kunnissa tietohallinnon organisatorinen kehittäminen oli vaiheessa ja muutosalttiissa tilassa, ja on jokseenkin odotettavissa, että tietohallinnon jatkuva muutospaine, samoin kuin tietohallinnon kunnan toimintoja kohtaan luoma muutospaine ovat ainakin kohtalaisen aikaa kestäviä ilmiöitä kytkeytyen hallinnon ja muun toiminnan sähköistymiseen ja jatkuvaan kehitykseen.

Tietohallintotoiminnan arviointitoiminnan kehittäminen oli haasteena joissain kunnissa. Tietohallinnon ja sen toteuttaman kehittämisen haasteena on ainakin joskus se, ettei kehittämisen lopullisia hyötyjä pystytä kunnolla todentamaan. Tietohallinnon kehittämisasemaa ja asemaa ylipäätään voisi edistää se, että tietohallinnon arviointia

kehittäisiin siten, että kunnan johdossa voitaisiin konkreettisemmin todeta tietohallintotoiminnan vaikutus, puhumattakaan arvioinnin merkityksestä itse tietohallinnon kehittämiseksi. Joissain haastatelluissa kunnissa tietohallinnon kehittämiseen ja seurantaan kaivattiin jatkuvaluonteisuutta. Tietohallinnon laadun ja vaikuttavuuden mitattavuutta on pidetty kunnissa puutteellisena (Ihalainen ym., 2011).

Tietohallinnoissa koettiin, että heillä oli tehtävänä viedä uusia asioita sisään kunnan toimialoille. Nämä asiat ovat yleensä sähköisiä ratkaisuja. Tietojärjestelmien ja työtapojen ja loppupalveluiden tarjoamisen kehittämisen lisäksi tietohallinnon tehtäväksi koettiin tutkia kuntaorganisaation tapahtumasarjoja kokonaisuuksina, ettei niin sanotuissa saumakohdissa syntyisi turhaa työtä. Usein jollain yksittäisellä toimialalla ei ole vastaavaa kykyä tarkastella asioita kokonaisuuksina kuin tietohallinnolla. Eräässä haastattelussa nostettiin esimerkkinä sosiaaliturvatyö ja terveydenhoito, jossa hallinnollisia rajoja kulkee vaikkapa jonkin perheen tapauksessa vanhempien ja lasten asioiden hoitamisen ja erityyppisten ongelmien välillä, vaikka asiat kuitenkin käytännössä olisi tarpeen hoitaa kokonaisuuksina.

Tietohallinnon asema kokonaisuuden tarkastelijana nousi eräässä haastattelussa esille myös siinä yhteydessä, että tietohallinto saattaa vastaanottaa ristiriitaisia viestejä jonkin toiminnon työntekijöiltä ja johdolta. Toiminnon johdolla on oma näkemyksensä asioista, kun taas esimerkiksi tietoteknisen tuen kautta kuuluu työntekijäpuolelta toisenlaisia näkemyksiä. Tällainen ei luultavasti toteudu ihan joka kunnassa, mutta periaatteessa tietohallinto on kuntaorganisaatioissa mahdollisesti hyvällä paikalla vastaanottamaan vaihtelevia näkemyksiä ja edesajamaan ratkaisuja, jotka palvelisivat mahdollisimman laajasti erilaisia tarpeita.

Yksittäisenä mainintana voidaan nostaa esiin, että kuntien tietohallinnoissa tietohallintoa ei juurikaan havaittu sähköisen osallistumisen ajajana, vaikkakin jotain aloitetta siihen suuntaan oli muun muassa yhteisöllisten viestinten hyödyntämisen suhteen. Kuitenkin sähköisen osallistumisen edistämiseksi tietohallinnolla olisi poikkihallinnollisuutensa ja teknologisen lähestymistapansa ja kehittäjäroolinsa kautta luonnollinen rooli.

### 5.3 KUNTIEN TIETOHALLINTOJOHTAJIEN NÄKEMYS TIETOHALLINNON ROOLEISTA JA TEHTÄVISTÄ JA TIETOHALLINTOJOHTAJIEN TIEDONHANKINTA

Kuntien tietohallintovastaavat hahmottavat tietohallinnon roolit ja tehtävät vaihtelevilla tavoilla. Osalle kysymys oli alkuun liian laaja, jolloin haastateltavan tietohallintonäkemys avautui jokseenkin rivien välistä haastattelun edetessä. Toiset taas olivat hyvinkin valmiita jäsentämään tietohallintonäkemystään. Haastatellut antoivat tietohallinnon merkityksiksi muun muassa tietojärjestelmistä huolehtimisen (Kunta A), perustehtävien mahdollistamisen (Kunta B), toiminnan kehittämisen ja tehostamisen (Kunta C), tietojohdamisen ja strategisen toimijuuden ”ison suunnan ylläpitämisessä” (Kunnat D, E, F).

*”— mun näkemys kuitenkin tämän päivän nimen omaan tietohallinnosta, niin kyllä se pitää sisällään myös sen entistä enemmän sen tietojohdamiseen liittyviä elikkä sen tietohallinnon varsinaisen niinku palvelutoiminnan ja sitten johtamisen edellyttämän tietohuollon ja siihen liittyvät niinku — tällaiset tuota prosessit joilla sitä tietoa tuotetaan ja sitten toisaalta se on - siihen kuuluu edelleenkin se tietoteknisten palvelujen järjestämistehtävä, mutta ei enää niinkään — kuulu — tietoteknisten palveluiden tuottaminen. Kyl se niinku ajatus on, että — ne on tätä toimintaa – jos lähetään toiminnasta päin – niinku pitäisi tarkastella tietohallinnon tehtäviä, että se on niinku niiden ydintoimintojen – varsinaisesti tässä tapauksessa nyt kunnan palvelutoimintojen ja niiden prosessien — niiden palvelujen tietojärjestelmäpalvelujen ratkaisujen hallintaa ja kehittämistä—” (Tietohallintojohtaja, Kunta D)*

*”Niin tietenkin se on niissä visioissa ja strategioissa määritetty, että niin tällä hetkellä, mikä se (tietohallinnon) rooli on ja mikä se — elämisen tarkoitus on. Se on pirun laaja kysymys.” (Tietohallintojohtaja, Kunta C)*

Pienissä kunnissa korostui tietohallinnon rooli tietojärjestelmien järjestäjänä ja hankkijana, ja kuntakoon kasvaessa korostui tietohallinnon laaja strateginen kehittämisrooli. Myös pienimmissä kunnissa tietohallinnon strateginen kehittämisrooli vähintään jollain tasolla tiedostettiin, mutta se ei noussut likimainkaan yhtä selkeästi tai ensisijaisesti esiin kuin suurimmissa kunnissa. Keskipokoiset kunnat sijoittuivat tässä asiassa varsin lineaarisesti välimaastoon. Tietohallinnon organisatorinen kehittämisrooli nousi näissä kunnissa esiin,

mutta ei yhä selkeästi kuin suurimmissa kunnissa, ja kehittämisrooli ei ollut samalla yhtäläillä esillä verrattuna tietohallinnon rooliin tietoteknisten palvelujen järjestäjänä ja toiminnan tukijana.

Kuntien tietohallintojohtajien tai tietohallinnosta vastaavien tietohallintonäkemyksissä ilmennyt merkittävä näkökulmien painotusero selittyy sillä, että erikokoisissa kunnissa tietohallinnon tehtävät ovat eritasoisia. Etenkin tietohallintojohtajien tehtäväkenttä voi poiketa siitä, millainen tehtäväkenttä on pienessä kunnassa tietohallintoa jokseenkin sivutoimisesti pyörittävällä henkilöllä. Suuremmissa tietohallintoyksiköissä tietohallintojohtajat voivat keskittyä organisatoriseen kehittämiseen ja toiminnan kehittämiseen ja tietojohtauuteen, kun taas pienemmissä kunnissa tietohallinnosta vastaavat ovat tietohallintoasioissa useimmiten kiinni tietojärjestelmähankintojen yhteydessä. Vaikka pienemmissä kunnissa olisi näkemystä tietohallinnosta kehittämistoimijana, on niissä tietohallinnon tehtäväkenttä sellainen, ettei kehittämisrooli näyttäydy välttämättä selvänä tai kovin usein. Lisäksi on todennäköistä, että suuremmissa kunnissa tietohallintojohtajat ovat jokseenkin valvutuneempia tietohallinnollisesta keskustelusta ja osaavat tuoda vahvemmin esiin sen kehittämisroolin tätä kautta. Kuitenkin eri kuntakokoja tietohallintonäkemyksissä yhdistävä asia on toimintalähtöisyys ja se, että tietohallinnon tulee palvella varsinaisen toiminnan parasta. Samalla tavalla muutkin asiat, kuten tietoteknologiasta vastaaminen, toistuvat jollain tasolla näkemyksestä toiseen, mutta painotukset vaihtelevat suuresti. Tiivistäen voidaan sanoa, että käsitys tietohallinnosta kehittyi kuntakoon kasvaessa tietotekniikan hallitsemisesta kohti tietojohdamista.

*”(Tiedonhankinta on) työn tärkeä osa, pitää sitä osata analysoida se, varmaan sitä tulee joka paikasta, joka puolelta – lukemalla lehtiä, nettiä, kollegat ja kokoukset ja koulutukset, reissut” (Tietohallintojohtaja, Kunta C)*

Tietohallintojohtajien tiedonhankinnassa voi havaita muodostuvan löysiä tieto-ohjaussuhteita, joissa osapuolet eivät välttämättä ole ohjaussuhteesta tietoisia. Tällaisten ohjaussuhteiden merkitys on yleensä epämääräinen, mutta on helppo kuvitella, että tietohallintojohtajat soveltavat ainakin jotain keräämästään tiedosta jollain muotoa tai tieto vaikuttaa muutoin tehtäviin ratkaisuihin. Erityisesti tiedonlähteistä esiin nousivat kollegat ja kaikenlaiset yhteistyösuhteet, joita arvostettiin ehkä eniten. Kollegaverkostot tarjosivat tietohallintojohtajille vertailukohtia omalle työlleen ja toimivat muutenkin mielenkiintoisen



tiedon jakamisen väylinä. Yhteistyösuhteista koettiin siirtyvän arvokasta osaamista myös itsenäisesti tapahtuvaan työskentelyyn. Koulutukset ja seminaarit tarjosivat tietohallintojohtajille ehkä enemmän merkitystä kollegoiden tapaamisen muodossa kuin varsinaisten sisältöjensä puolesta, mutta joka tapauksessa ne esiintyivät listauksissa. Tietohallintojohtajista melkein kaikki nimesivät tietoteknologialehdistön tai ammattikirjallisuuden tiedonlähteikseen. Useat tosin totesivat, etteivät ehdi kaikkea lukemaan ja luetusta merkittävä osa ei ole työn kannalta lopulta merkittävää. Jotkut kokivat julkisissa viestimissä tapahtuvan keskustelun merkittäväksi tiedonlähteeksi, sitä kautta oletettavasti tietohallintojohtajat saivat näkökulmia työnsä merkityksellisyyden kannalta ja pystyivät suhteuttamaan työnsä sisältöjä ajankohtaisiin ilmiöihin. Pienissä kunnissa pidettiin Kuntaliiton tai valtion julkaisuja keskeisinä tiedonlähteinä, mikä ei toistunut suuremmissa kunnissa. Viimeaikaisesti ohjauskehityksestä tosin oltiin kuitenkin hyvin tietoisia kaikissa paitsi yhdessä pienessä haastattelukunnassa. Päinvastoin kansainvälisiä standardeja (esim. Cobit) ei hyödynnetty pienissä kunnissa, mutta keskisuurista kunnista ylöspäin niitä oli parissa tapauksessa sovellettu tai ainakin hyödynnetty ideoinnissa tai tehtäväkentän hahmottamisessa. Yleensä kokemus niistä oli, että niiden perusteellinen noudattaminen oli liian raskasta, mutta ne tarjosivat valmiiksi mietittyjä hyviä malleja ja listauksia ja käytäntöjä, joista sai tukea omaan työhön. Konsultteja saatettiin käyttää tarvelähtöisesti osaamisen puutteita paikkaamaan suurimmissa kunnissa. Tutkimustietoon suhtautuminen vaikutti riippuvan tyystin haastatellun omista kokemuksista. Toiset suhtautuivat tutkimustietoon melko kriittisesti, ja heidän mielestään se kohdistui liian yleiselle tasolle tarjoten joskus ”pelinavauksia”. Toisilla taas saattoi olla myönteisiä kokemuksia tutkimuslaitoksen kanssa toteutetusta kehittämishankkeesta tai muuten kiinnostuneisuutta tutkimusmaailman löydöksiä kohtaan. Yksi haastateltava nosti esiin internetyhteisöt tiedonsaannin väylänä, mikä merkitsee joko sitä, että tietohallintojohtajat ovat aktiivisina internetyhteisöissä yllättävän vähän, eivät koe saavansa niistä maininnanarvoista tietoa tai sitten sähköistä välinettä ei ole erikseen sanottu vaikkapa kollegoista tiedonlähteinä puhuttaessa.

#### 5.4 KUNNAN SISÄISET TIETOHALLINNON OHJAUSSUHTEET

Kunnan sisällä tietohallinto vastaanottaa ja toimittaa ohjausta. Tällaiset kuntaorganisaation sisäiset ohjaussuhteet perustuvat yleensä enemmän tai vähemmän vuoropuheluun, joskaan ei voida lukea pois yksisuuntaisen käskytyksen olemassaoloa. Tietohallinnon ohjaussuhteiden

luonne riippuu todennäköisesti usein tietohallinnon asemasta kuntaorganisaatiossa. Ainakin haastatteluiden perusteella vahva asema merkitsee sitä, että tietohallinto ohjaa kunnan toimialoja enemmän kuin toisinpäin. Tietohallinnon sijaitessa kuntaorganisaatiossa suhteellisen alhaalla tai sen aseman ollessa epäselvä tai jos tietohallinnolla ei ole käytettävissään paljoa asiantuntemusta eli se on kooltaan pieni on tietohallinto paljon heikommassa ohjausasemassa kuin jos tietohallinto on korkealla organisaatiossa, sen aseman toiminnan kehittäjänä on selvä ja viestitty ja tietohallinnolla riittää asiantuntemusta suunnata kehittämistoimenpiteitä toimialoille.

Jossain kunnissa tietohallinto on vahvasti kytköksissä ylimpään johtoon, joissain toisissa taas melko etäällä ylimmästä johdosta. Etäisyys ylimpään johtoon koettiin haastateltujen joukossa kielteiseksi tietohallinnon toiminnan kannalta, ja tietohallinto joutui näkemään enemmän vaivaa kehittämistehtävänsä eteen. Yleisesti ottaen tietohallinnon etäisyys kunnan ylimpään johtoon esiintyi samassa yhteydessä kuin tietohallinnon haasteet kunnan toimialoihin kohdistuvassa ohjauksessa. Niissä kunnissa, joissa tietohallinto oli lähellä ylintä johtoa, ei tällainen ongelma luonnollisesti noussut haastatteluissa esiin. Ylipäätään Suomessa tietohallinto on asemoitunut heikosti osaksi kuntien ydintoimintaa (Ihalainen ym., 2011). Kuitenkin tietohallinnon ja muun kuntaorganisaation yhteinen visio olisi tärkeää saavuttaa (Ihalainen ym., 2011). Johdon tuki nimetään järjestään kirjallisuudessa oleelliseksi melkein minkä hyvänsä organisatorisen tavoitteen saavuttamisessa.

Tietohallinnon aseman ollessa heikko ovat aloitteet usein lähtöisin toimialoilta. Myös tietohallinto voi tehdä aloitteita ja esittää havaintojaan toimialoille. Kuitenkin tietohallinto on tällaisissa tilanteissa enemmän tukemassa toimialaa toimintansa kehittämisessä kuin ohjaamassa kehittämistä. Puolestaan tietohallinnon aseman ollessa vahva tietohallinto tekee kehittämisaloitteita toimialoille enemmän kuin odottaa aloitteita toimialoilta. Jokseenkin kärjistettynä toimialat ohjaavat heikkoa tietohallintoa ja vahva tietohallinto ohjaa toimialoja. Käytännössä suhde ei varmaan missään tilanteessa ole näin yksioikoinen, mutta haastattelujenkin perusteella tämänsuuntainen sävyero on olemassa kunnallisten tietohallintojen keskuudessa. Kunnan toimialojen ohjaus tietohallintoa kohtaan ilmenee muun muassa palvelupyytöinä ja tietohallinnon sopeutuessa toimialan itsenäisiin ratkaisuihin sekä toimialan painostaessa tietohallintoa tietynlaiseen ratkaisuun.

*”— se pääasiallinen toimintatapahan on se, että tuota hallintokunnassa on tarve ja tuota*

*siitä aletaan yhdessä keskustella, että mikä siihen voisi olla ratkaisu, että — eli tuota parhaimmillaan se menee siihen, että yhdessä perustetaan projekti, jossa selvitetään sitä tarvetta, kartoitetaan, kirjataan, tehdään alustavasti selville, mitä markkinoilla.”*  
(Tietohallintojohtaja, Kunta C)

Kunnan tietohallinnon ohjaus toimialaa kohtaan voi näyttäytyä ainakin silloin kun tietohallinto asettaa reunaehdot ja rajoja toimialojen aloitteille ja tietoteknisille hankkeille tai kun tietohallinto asettaa toimialan kehittämään jotain osaa toiminnastaan vaikkapa yhteentoimivuuden varmistamiseksi tai jonkin tietojärjestelmäarkkitehtuurin vaatimusten täyttämiseksi. Yleisesti ottaen tietohallinnon ja toimialojen keskinäinen toiminta perustuu yhteistyöhön, mutta yhteistyösuhteessa vetäjän rooli vaihtelee kunta- ja tapauskohtaisesti. Useissa haastatteluissa korostui tietohallinnon toimijalähtöisyys, jossa tietohallinto palvelee eikä toisin päin, mutta toisaalta erään kunnan tietohallinnossa oli vahva näkemys siitä, että tietohallinto ohjaa toimialoja, mikä tosin sinänsä ei sulje pois toimijalähtöisyyttä.

*”Tietohallinto on siellä, toisaalta se on niinku kuuntelemassa toiminnan tarpeita, mutta se on samalla viemässä niinku ideoita sinne, mutta ennen kaikkea se on niinku saa ohjausta siitä, nyt tarpeet on tämän suuntaiset, vaatimukset tämän suuntaiset, tietohallinto sitten lähtee vaatimuksia, mitä tää tarkoittaa meidän nykyisen tietoarkkitehtuurin tai sitten järjestelmäarkkitehtuurin kannalta.”* (Tietohallintojohtaja, Kunta D)

Kunnallisessa tietohallinnossa kunnan sisäisistä toimijoista periaatteessa myös kunnan poliitikot, työntekijät ja kuntalaiset voivat ohjata tietohallintoa. Tällainen ohjaussuhde, sikäli kuin ohjauksesta kannattaa ylipäättään puhua, on myös haastattelujen perusteella erittäin löyhä. Kunnassa poliittinen päätöksenteko asettaa tavoitteita kunnan toiminnalle ja toiminnan kehittämiseksi, mutta varsinaisesti tietohallintoa koskevat asiat poliitikot jättävät kaikissa kunnissa tietohallinnon omaksi asiaksi. Joissain kunnissa koettiin ihan haasteena saada aikaan keskustelua tietohallinnollisista asioista kunnan poliittisessa johdossa kun poliitikoilla ei yleisesti ottaen ole paljoa näkemystä tietohallinnollisista asioista ja tietohallintolähtöinen toiminnan kehittäminen hyötyisi vahvasta poliittisesta tuesta. Kuntien työntekijät luonnollisesti vaikuttavat tietohallintoon, osa on tietohallinnon osanakin, jolloin ohjaussuhde on tosin vieläkin epämääräisempi. Haastattelujen perusteella työntekijöiden mielipiteillä on yleisesti ottaen merkitystä, ja jokaisesta kunnasta löytyy henkilöitä, jotka saavat äänensä kuuluviin, mutta tietohallinnoissa on kuitenkin periaatteena tehdä ratkaisuja perustuen

enemmän tarveanalyysiin ja vakiintuneisiin toimintaperiaatteisiin. Mitä tulee kuntalaisten vaikutukseen, on tietohallinto usein läsnä kunnan ja kuntalaisen rajapinnoilla sähköisten järjestelmien myötä, ja monessa haastattelussa nostettiin esiin se, että kuntalaisilla on paljon toiveita ja odotuksia koskien sähköisiä palveluja ja he myös viestivät toiveistaan. Tällaiset havainnot tosin sijoittuivat enemmän haastatelluista kunnista pienempiin. Suuremmisakin kunnissa todennäköisesti samaa tapahtuu, mutta tietohallintojohtajien ja kuntalaisten välillä alkaa olla jo joissain tapauksissa useampia portaita kuin pienemmissä kunnissa.

Kautta linjan haastatteluissa toistui, että kunnan sisäiset ohjaussuhteet toteutuvat toisaalta formaalien rakenteiden puitteissa ja toisaalta välittömänä henkilöiden välisenä viestintänä ja suhteiden ylläpitona. Tämän suhteen tietohallinto ei vaikuta poikkeavan muunlaisista organisatorisista toimijoista. Muiden hallinnonalojen kanssa muodollinen viestintä tapahtui useimmiten erilaisten johtoryhmien kokouksissa. Jonkin asian noustessa esiin kokousaikataulujen ulkopuolella tai asian vaatiessa jatkuvampaa keskustelua välitön yhteydenpito oli tavallista.

Yleisesti ottaen haastattelujen perusteella ohjaussuhteissa toteutui dialogisuus ja vastavuoroisuus, ja tietohallinto vaikutti erityisen vahvasti erilaisilla toiminnallisilla tai hallinnollisilla rajapinnoilla (ks. Pakarinen, 2007, s. 238). Toisaalta kaikki ohjaussuhteet eivät olleet aina yksiselitteisiä ja ohjausvallan suhteen saattoi joissain tapauksissa esiintyä päällekkäisyyksiä esimerkiksi ohjeistus- ja rahoitusasioissa. Tämä on voinut merkitä sitä, että useat toimijat kuntaorganisaatiossa ovat voineet ohjata jotain yksikköä vaikkapa tietojärjestelmien suhteen, vaikkakin ehkä eriasteisesti. Yhteistyö sinänsä ei ole ohjausta, mutta ohjausvaikutuksia siinä usein esiintyy.

Yhteenvetona aiemmista kappaleista ja verrattuna Syväjärven ja Ihalaisen (2011) tietohallinnon toimintaoteluokitteluun oli tietohallinnolla pienissä kunnissa lähinnä oheis- tai tukitoimintaote, tosin kunnassa B oli jonkinlaista potentiaalia ja avauksia kohti tietohallinnon strategisoimista ja omaksumista osaksi ydintoimintaa. Keskisuurissa haastattelukunnissa tietohallinnon toimintaa leimasi edelleen pienen mittakaavan ongelmanratkaisu, mutta tietohallintotoiminta oli niissä kuitenkin suunnitelmallista ja strategista ja tietohallinto oli vahvasti läsnä kunnan kehittämistoiminnassa ja sillä oli jonkin verran myös omaa aloitteellisuutta. Näissä kunnissa tietohallinnolla oli ydintoimintaote tai ote oli melko lähellä sitä. Molemmissa suurissa haastattelukunnissa tietohallinnon strategisuus oli keskeisellä

sijalla koko kuntaorganisaation kannalta ja tietohallinto aktiivisesti osana kunnan toiminnan kehittämistä. Kunnassa F tietohallinto ei ollut yhtä vahvalla strategisella paikalla eikä sillä ollut yhtä vahvaa kuntajohdon tukea kuin kunnassa E, mutta molemmissa kunnissa tietohallinto kuitenkin suuntautui aktiivisesti tukemaan tai johtamaan muutostilanteissa. Tämän tutkielman rajoittuneen aineiston puitteissa ei ole edellytyksiä arvioida kunnolla näiden kuntien tietohallinnon muutosroolia tai innovatiivisuutta, mutta näissä suurissa kunnissa tietohallinnolla oli ainakin ydintoimintaote ja ainakin jossain määrin muutos ja innovaatio otteina.

## 5.5 KUNNAN TIETOHALLINNON ULKOISET OHJAUSSUHTEET

Kuntien tietohallinnoissa ulkoiset ohjaussuhteet vaikuttivat haastatteluiden perusteella suhteellisen vähämerkityksellisiltä verrattuna kunnan sisällä esiintyviin ohjaussuhteisiin. Näkemystä ei esitetty haastatteluissa sellaisenaan. Kuitenkin haastateltavilla oli vähänlaisesti kerrottavaa ulkoisen ohjauksen merkityksestä tietohallinnon toimintaan lukuun ottamatta toimittajasuhteita ja niissä esiintyvää ohjausta. Tämä selittyy osaltaan sillä, että kuntien tietohallintojohtajien tehtävät kohdistuvat enemmän käytännön asioihin kuin ylätason ulkoisen ohjauksen sisältämien aiheiden käsittelyyn. Tietohallinnoissa huomio kiinnittyi kuntaorganisaation tapahtumasarjojen kehittämiseen, tietojärjestelmien kokonaisuuden suunnitteleamiseen, kehittämiseen ja hallintointiin ja toimittajasuhteiden hallintaan. Ylätason ulkoisella ohjauksella on ollut tällaisiin aiheisiin ennen viime aikoja yleensä enintään välillinen vaikutus. Lisäksi silloin kun ylätason ohjaus ei ole ollut jatkuvaa, on helposti kuviteltavissa, että jonkin ohjauksen merkityksen tiedostaminen on hävinnyt melko nopeasti kun sen sisällöt on kertaalleen toteutettu. Tätä ilmeni esimerkiksi JHS-suositusten kohdalla, sillä vaikka ne sisältävät sinänsä melko oleellisia sisältöjä tietohallintojen kannalta, eivät ne olleet tietohallinnoissa ainakaan tietohallintojohtajien ajattelussa enää tutkielman ajankohdalla pinnalla kun ne oli jo viety osaksi normaalia toimintaa. Verrattuna ulkoiseen ohjaukseen ovat kuntaorganisaation sisäiset ohjaussuhteet usein muuttuvassa tilanteessa ja jatkuvasti esillä tietohallintotyössä. Sinänsä muuttuvassa tilassa on myös ulkoinen ohjaus, mutta tietohallintojohtajien kannalta kuntaorganisaation sisäiset ohjausasiat ovat päivittäisemmän huomion kohteena. Toimittajasuhteiden hallinta poikkesi tässä suhteessa muusta ulkoisesta ohjauksesta, sillä se oli suhteellisen lähellä tietohallintotoiminnan arkipäivää ja säännöllisen huomion kohteena, ja aiheeseen liittyi muutenkin joitain vahvoja

näkemyksiä. Ulkoisen ohjauksen huomioarvoon on kuitenkin odotettavissa nopeasti muutoksia valtakunnallisten ja ylikansallisten ohjaushankkeiden edetessä, ja tietohallintojohtajilla oli jo esittää näkemyksiä tulevasta ohjauksesta.

Haastatteluiden perusteella syntyi sellainen yleisnäkemys, että kuntakoon kasvaessa tietoisuus ohjauksesta kasvoi. Haastattelukuntien pieni lukumäärä ei tue tilastollista analyysiä, mutta ainakin tässä tapauksessa trendi oli havaittavissa (ks. myös Veit & Parasio, 2009). Pienten kuntien tietohallintotoiminnan rajoittuneisuus ja täsmentymättömyys oletettavasti vaikuttivat myös tietoisuuteen ohjauksesta. Keskisuurissa kunnissa puolestaan esimerkiksi tietohallinto oli sijoittuneena pitkälti samantasoisesti kuntaorganisaatiossa muiden toimintojen kanssa, eivätkä kuntaorganisaation sisäiset ohjaussuhteet siten näkyneet niin ilmeisinä kuin suuremmissa kunnissa, joissa tietohallinnolla oli vahvempi itsenäinen asema. Keskisuurissa kunnissa tietoisuus ulkoisesta ohjauksesta ei erityisen havaittavasti poikennut suurista kunnista.

Kunnissa oltiin järjestään tyytyväisiä siihen, että valtio oli viimein herännyt säätelemään kunnallisen tietohallintokentän asioita. Kunnissa koettiin, että yhteentoimivuudelle ja yhteistoiminnalle tietojärjestelmissä ja erityisesti sähköisissä palveluissa oli suuri tarve, ja toimiala liian hajaantunut, jotta ilman vahvaa ohjaustoimijaa saataisiin aikaiseksi tarpeeksi laajoja yhteisiä ratkaisuja. Valtiovarainministeriön aiempaan ohjaukseen ei oltu tyytyväisiä, ja sen ongelmina pidettiin samoja asioita, joita oli noussut esiin VM:n aiemmin toteuttamassa aluekierroksessa, kuten hankkeiden tuotosten elinkaaren aikaisen hallinnoinnin ja omistajuuden ja jälleenkäytön puutteellisuutta ja yleistä lyhytnäköisyyttä ja aikataulullista kireyttä sekä ylipäätään ohjauksen ja hankerahoituksen vähäisyyttä. Hankkeiden elinkaaren aikainen hallinnointi ja omistajuus nähtiin tosin puutteellisina myös muissa kuin VM:n hankkeissa. Kunnissa näkemyksenä oli, että jos VM:ssä tai muualla tehdään hyviä suosituksia, niin kunnissa ne otetaan mielellään käytäntöön.

*”— kun sillä alalla täytyy olla standardeja, täytyy olla sovittuja toimintatapoja, jos ei niitä, jos kaikki tekee ihan mitä sattuu niin ei se, harvoin se sattuu pelaamaan yhteen sen naapurin kanssa.” (Tietohallintojohtaja, Kunta C)*

Myönteisesti suhtauduttiin VM:n uuteen osallistavampaan ja dialogisempaan strategianlaadintatapaan, missä oli kyse aluekierroksista ja laaja-alaisesta eri toimijoiden

kuulemisesta ohjauksen valmistelussa. Voimakkaaseen tuotannon keskittämiseen viittaavia äänenpainoja karsastettiin joissain kunnissa, joissain toisissa puolestaan toivottiin lisää keskitettyjä ratkaisuja. Yksi kunnista oli vahvasti mukana VM:n hankkeissa ja useampi tietohallintojohtaja oli ollut ainakin jollain tasolla mukana vaikuttamassa tehtäviin linjauksiin.

Kunnissa yleisesti ottaen pidettiin tärkeänä käynnissä olevaa kuntien viitearkkitehtuurityötä. Ajatuksena oli, että ilman integraatiota ei saavuteta yhteentoimivuutta. Paljon esiintyi kuitenkin epäileväisyyttä sen suhteen, että saadaanko kokonaisarkkitehtuurityö vietyä ohjauksen toimittajan puolesta kunnialla läpi. Huolenaiheita olivat kokonaisarkkitehtuurityön vesittyminen sen jäädessä liian yleisluontoiseksi, liian suosituksenomaiseksi, liian kompromisoiduksi tai liian irralliseksi käytäntöön nähden. Huolta aiheutti myös epätietoisuus viitearkkitehtuurien hallintamallista. Kunnissa tiedostettiin, että viitearkkitehtuurityö tulee teettämään merkittävästi työtä. Yhtenä huolenaiheena oli viitearkkitehtuureihin liittyvän osaamisen riittävyys, ja joissain suuremmissa haastattelukunnissa oltiin valmistautumassa kokonaisarkkitehtuurityöhön hankkimalla ja kehittämällä vaadittavaa osaamista. Muuna kuin tällaisena valmistautumistarpeena ei viimeaikaisen ohjauskehityksen vaikutus vielä näkynyt. Tekemistä kunnissa oli vielä sen kanssa, että kokonaisarkkitehtuurit ja niiden menetelmät saataisiin vietyä osaksi normaalia johtamista ja ohjausta kunnassa. Oletettavasti tämän saavuttaminen tulee edellyttämään tietohallinnon aseman korottamista joissain kunnissa, jollei niissä aiota viedä viitearkkitehtuureja käytäntöön ilman tietohallintovetoisuutta. Vaihtoehtona on viitearkkitehtuurien suosituksellisuuden vuoksi myös se, ettei viitearkkitehtuureja oteta käyttöön, tosin asiaa saatetaan paikata valtioneuvoston asetuksilla.

*”— juuri kaupungin johtoryhmässä katsottiin syksyn aikatauluja, meillä on teemakokous kokonaisarkkitehtuuri(sta), mitä tarkoittaa kaupungin (kannalta), — käydään se läpi yhdessä teemakokouksessa ja käydään se tietohallintolaki, mitä se tarkoittaa käytännössä. Eli tää sinne tietohallinnon puolelle valmistuu ja katotaan sitten, mikä on se suhde tähän kokonaisuuteen.” (Tietohallintojohtaja, Kunta D)*

Lainsäädännön ohjausvaikutus tietohallintoon ei noussut haastatteluissa esiin, sillä tietohallintoa koskevaa erityislainsäädäntöä on olemassa melko vähäisesti. Viimeaikaisista lakiasioista myös tietohallintolaki on yksittäisen kunnallisen tietohallinnon kannalta etäinen. Tietohallintojohtajat näkivät puolestaan EU:n ohjauksen tietohallintoon liittyen välillisenä, etäisenä ja liian yleisenä. Yleisimmin tällaisena välillisenä ohjausvaikutuksena nostettiin esiin

EU:n vaikutus tietosuoja- ja hankinta-asioissa. Sielläkin, missä EU:n hankerahoitusta saatiin, oli se suhteellisen pieni tekijä, ja esiin nousi sekin näkemys, että EU-hankkeisiin liittyvä byrokratia ei ollut siinä suhteessa saatuihin voimavaroihin, että EU-rahoitusta olisi kannattanut lähteä kovin usein hakemaan. EU:n rahoituksen hakemisen sijaan oltiin valmiita kehittämään kunnan omilla voimavaroilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimittama hallinnonalansa ohjaus koettiin kunnissa vahvaksi suhteessa ministeriöiden toimittamaan ohjaukseen yleensä. Kunnissa tietohallinnon rooli ja läsnäolo sosiaali- ja terveystieteiden tietojärjestelmien hallinnoimisessa vaihteli merkittävästi kunnittain. Joissain etenkin pienemmissä kunnissa sosiaali- ja terveystieteiden tietojärjestelmät olivat omanlaisensa saarekkeensa, jota kunnan tietohallinto tuki korkeintaan infrastruktuurissa ja yleishallinnollisissa järjestelmissä. Suurimmissa kunnissa sosiaali- ja terveystieteiden tietojärjestelmät olivat selkeämmin osana kunnan tietohallinnon tehtäväkenttää, tosin joka tapauksessa niihin liittyivät omat erityisosaamiset ja -vastuunsa. Siispä oli vaihtelua sen suhteen, tarvitsiko tietohallinnon käsitellä STM:n alaisen ohjauksen vaikutuksia.

Kuntakentän yhteistyötoimijoista Kuntaliiton rooli yhteistyön edistäjänä ja kuntien tietohallintoasioiden ajajana ja kouluttajana koettiin myönteisesti ja Kuntaliitto ajoi haastateltavien mukaan asiansa, mutta Kuntaliiton vaikutusta pidettiin pienenä. Parissa pienessä tai keskisuuressa kunnassa Kuntaliiton Kuntahankinnat-tytäryritys koettiin olennaisena kunnan tietohallinnon hankintojen kannalta, ja sen roolin toivottiin kasvavan myös sovelluspuolelle, sillä palvelua pidettiin toimivana ja pienten kuntien pienet ostomäärät tekivät niistä heikon asiakkaan vapailla markkinoilla ja hankinnasta suhteellisen työlästä. Tällainen keskitetty kilpailutuksen hankintakanava ohjaa kuntia samojen toimittajien ja ehkä myöhemmin samojen tietojärjestelmien pariin.

Kuntien Tierasta haastateltavien näkemykset vaihtelivat jonkinasteisesta innokkuudesta epätietoisuuteen ja varautuneisuuteen ja pettymykseen. Yhdessä isossa ja yhdessä keskisuuressa kunnassa Tieran palveluja käytettiin merkittävästi, ja toinen näistä oli aktiivisesti mukana Tieran palvelujen pilotoinnissa. Nämä kunnat näkivät Tieralla olevan jatkossa merkittävä rooli näiden kuntien tietohallinnossa. Näistä kunnista pienempi arvosti Tieran asiantuntijapalveluja ja sen muodostamaa vertaiskuntien joukkoa ja koki Tieran olevan tiettyssä mielessä ohjaustoimija siinä, että se tuo kunnille kuntien yhteisen näkemyksen



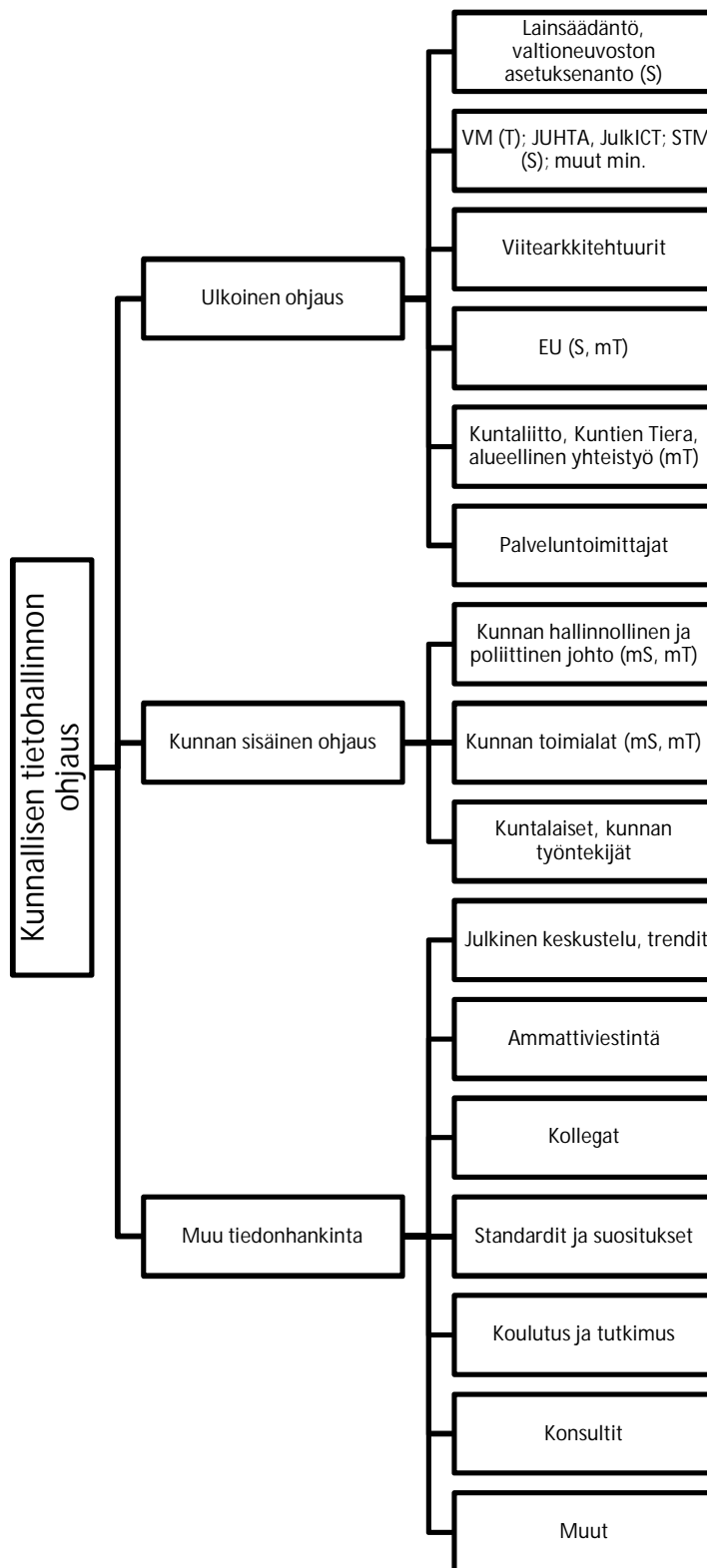
mukaista ohjausta. Suurempi kunta puolestaan oli kokonsa ja voimavarojensa puolesta melko merkittävä kunta Tieran jäsenomistajien joukossa, ja jokseenkin kärjistetyksi siellä ajateltiin ennemmin ohjattavan Tieraa kuin oltavan Tieran ohjauksen kohteena. Tarkoituksena siellä oli varmistaa Tieran palvelujen soveltuvuus myös suuremmille kunnille. Näissä kunnissa odotettiin Tieralta myös merkittävää volyymihyötyä järjestelmäratkaisuissa. Tieran ulkopuolisissa suuressa ja keskisuudessa kunnassa oltiin epätietoisia siitä, mikä tarkkaan ottaen on sen lopullinen rooli ja millä menetelmällä se tuottaa lisäarvonsa. Näissä kunnissa muistettiin Tieran alkutaipaleen epäselvyydet, eikä niihin ollut vielä haastatteluajankohtana saatu tyydyttäviä vastauksia. Näiden kuntien näkemys oli, ettei kunnallisen tietohallinnon strateginen ohjaus voi olla Tierassa. Tieraa ei siten koettu tarpeeksi uskottavaksi ja vahvaksi toimijaksi. Molemmat haastatellut pienet kunnat olivat Tieran jäseniä, mutta niiden suhtautuminen Tieraan oli erilainen. Toisessa oltiin ottamassa Tieran tarjoamia tietojärjestelmiä käyttöön ja valmiita kasvattamaan tulevaisuudessa hankintoja Tieran kautta kunhan sen portfolio kasvaisi. Toisessa pienessä kunnassa puolestaan koettiin, ettei Tiera ollut lunastanut siihen kohdistettuja odotuksia. Siellä oli odotettu helposti saatavia yhteisiä tietojärjestelmä- ja tietoinfrastruktuuriratkaisuja, ja kunnassa oltiin epätietoisia, mitä he tulevat Tierasta hyötymään.

Palveluntuottajia pidettiin kunnissa jonkinlaisina ohjaavina toimijoina, sillä usein kuntien ainoa mahdollisuus oli hyväksyä ja omaksua toimittajien suunnitelmat tuotteidensa kehittämisen sisällöistä ja aikatauluista. Tällainen oli tilanne erityisesti isojen palveluntuottajien suhteen, ja muutaman yrityksen määräävä markkina-asema koettiin kunnissa rajoittavana tekijänä. Pienissä kunnissa koettiin, että he olivat erityisen heikkoja asiakkaita suurille toimittajille. Eräissä keskisuudessa kunnassa oltiin tyytyväisiä siihen, että he olivat valinneet erään järjestelmän toimittajaksi pienen yrityksen, sillä kunnassa oltiin mieluummin iso asiakas pienelle kuin pieni asiakas suurelle toimittajalle. Kuitenkin toimittajasuhteita pidettiin yleisesti hyvinä ja hallittavina, joten keskittynyt markkinatilanne ei sinänsä vaikuttanut haittaavan kuntien ja toimittajien yhteistyötä vaan rajaavan kuntien valintavaihtoehtoja. Harvojen vaihtoehtojen markkinoilla ei toimittajilla ole suhteellisen suurta tarvetta kilpailla keskenään kuntien tarpeisiin vastaamisessa nopeassa aikataulussa, ja kehittämisajakautujen hitautta kohtaan oltiin kunnissa jonkin verran kriittisiä. Toimittajasuhteiden hallinta tapahtui pääsääntöisesti sopimusperusteisesti ja seurantakokouksissa. Haastatteluissa tämä ei noussut esiin, mutta mahdollisesti esimerkiksi kuntaorganisaation sirpaloituessa kunnan tilaajaroolin edetessä ja muiden kuin julkisten

organisaatioiden kattaessa osia kuntaorganisaation tehtävistä voi kuntien tietohallinnoille syntyä tarpeita ohjailla myös näiden toimijoiden tietojärjestelmien keskinäistä yhteentoimivuutta.

## 5.6 KUNNALLISEN TIETOHALLINNON OHJAUSKENTTÄ

Kokonaisuudessaan Suomessa kunnallisen tietohallinnon ohjauskenttä voidaan jakaa ulkoiseen ohjaukseen, sisäiseen ohjaukseen ja muuhun tiedonhankintaan. Ulkoisessa ja sisäisessä ohjauksessa ohjausasema on sekä ohjaajan, että ohjattavan tiedostama ja perustuu useimmiten määriteltyyn ohjausasemaan tai ohjaustoimijan ratkaisujen tosiasialliseen merkittävyyteen. Ulkoista ohjausta on kuntaorganisaation ulkopuolelta lähtöisin oleva ohjaus ja sisäistä kuntaorganisaation sisältä lähtöisin oleva ohjaus. Ulkoinen ja sisäinen ohjaus kohdistuvat tietohallintoon toimintona. Tietohallinnon henkilöstöllä on kuitenkin paljon muitakin lähteitä päätöksenteossaan ja työssään käyttämälleen tiedolle, ja tätä ulottuvuutta kuvastaa luokka muu tiedonhankinta. Kyseisessä luokassa ohjaussuhteet eivät ole yleensä erityisen tiedostettuja tai syntyvää ohjausvaikutusta mitenkään korosteta, ja ohjaus kohdistuu usein enemmän tietohallinnon yksittäiseen henkilöön kuin tietohallintoon toimintona. Tätä jaottelua havainnollistetaan seuraavan sivun kuviossa. Siinä esiintyviin ohjaustoimijoihin ja ohjausmuotoihin kaikkiin kytkeytyy tieto-ohjausta, mutta muut ohjausvälineet on merkattu lyhenteillä S (sääntelyohjaus) ja T (taloudellinen ohjaus). Silloin kun jonkin ohjausvälineen käyttöön olisi periaatteessa mahdollisuus, mutta sitä ei ole tämän tutkielman puitteissa havaittu juuri käytettävän, merkitään mahdollisuutta pienellä kirjaimella m. Kuviossa on sekaisin ohjaustoimijoita ja ohjausvälineitä. Kuvio ei todennäköisesti kata koko todellisuutta, vaan sen tarkoituksena on auttaa hahmottamaan kunnallisen tietohallinnon ohjauskentän kokonaisuutta.



Kuvio 2 Kunnallisen tietohallinnon ohjauskenttä

## 5.7 KUNNALLISEN TIETOHALLINNON OHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

Tietohallintojohtajien yleisnäkemyksistä tietohallinnon ulkoisesta ohjauksesta oli se, että se ei ole tarjonnut ratkaisuja kuntien tietohallintojen haasteisiin. Tämä kritiikki kohdistui valtiolähtöiseen ohjaukseen, sillä muut ohjaustoimijat eivät muutenkaan ole sellaisia, että niiltä odotettaisiin ohjausasetuksen vahvaa käyttämistä. EU:n mahdollisen ohjauksen on odotettu joka tapauksessa suodattuvan Suomen valtion kautta, ja kuntakentän yhteistyöelimillä Kuntaliitolla ja Tieralla ei ole ollut sen enempää valtaa kuin kunnat ovat niille päättäneet suoda. Periaatteessa kunnat olisivat voineet keskenään järjestää asiat paremmiksi, minkä tapahtumattomuudesta ei yksikään yksittäinen kunta voi ottaa vastuuta, ja kunnilla on muutenkin ollut itsehallinnollinen asema ja taipumus itsenäisiin ratkaisuihin yhteistyön haastavuuden takia (ks. Holmqvist, 2011; Wilén 2008).

*”— jokainen (tekee) omia pieniä asioitaan omassa kunnassaan ja vaikka yritetään siitä koko ajan päästä ulos, niin ihan oikeasti jonkun pitäisi käyttää jossakin enemmän isännän ääntä siitä — tai pakottaa tai jotakin, että käytettäisiin edes samoja järjestelmiä ja ois sitten, aivan hullulta tuntuu kun joka Jeesuksen pikkukylällä on omat jutut ja tähän asti on tuntunut, että no ei me ainakaan sellaista hankita, kun mitä naapuri on” (ICT-päällikkö, Kunta A)*

Kunnissa kaivattiin ulkoiselta ohjaukselta konkretiaa (ks. myös Penttinen & Isomäki, 2010, s. 7) ja keskeneräisistä ohjaushankkeista haluttiin valmiita. Haastateltavista monet olivat turhautuneita ohjauksen yleisluontoisuuteen ja liikaan löysyyteen. Kokemuksena oli, ettei ulkoisessa ohjauksessa päästy suurten kuvioiden laadinnasta pienemmän mittakaavan tarkkuuteen, jolla olisi varsinaista merkitystä kuntien tietohallintotoiminnan kannalta. Myös ohjaustoimien hitaus aiheutti kunnissa jännitteitä kun niillä oli tarve ja kyky kehittää toimintaansa, eikä liikaan odotteluun ollut mahdollisuutta, mutta toisaalta ei haluttu lähteä liian aikaisin itse liikkeelle. Aikainen liikkeellelähtö saattaa kostautua, jos ylemmällä tasolla sitten päätetäänkin asioista jotain muuta kuin paikallisesti on jo toteutettu.

Useimmat haastatelluista kuntakokoon katsomatta peräänkuuluttivat sitovampaa ohjausta (ks. myös Stenvall & Syväjärvi, 2006, 38–39) ja vahvempaa yhteistyötä ja ohjauksen keskittämistä. Tämä voi vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon ihanteen taustaa vastaan erikoiselta, mutta tietohallinnossa yhteentoimimattomuus ja yhteisten ratkaisujen puute

koettiin sillä tasolla ongelmalliseksi, että mahdolliset ihanteet koskien itsenäistä ratkaisuntekoa sivuutettiin siinä yhteydessä. Näissä tapauksissa kokemuksena oli, että ohjauksen velvoittamattomuus johti ohjauksen tavoitteiden toteutumattomuuteen ja siihen, ettei toimialan yhteistyö liiku eteenpäin toivotulla tahdilla. Etenkin pidettiin epämielikkäänä sitä, että mitä nyt ollaan tuomassa uutena asiana julkiseen hallintoon, kuten sähköistä asiointia, lähdeittäisiin rakentamaan pirstoutuneesti yhteisten alustojen puuttuessa.

*”Joka sektoriin tulee näitä itsepalveluasioita, se on jotenkin semmoinen potentiaalinen, taas jos katsotaan valtion ja kuntien yhteis-, kuntien keskinäisen yhteistyön ja valtion kritiikin kohteena. Siellä ehkä eniten on tarvetta ja mahdollisuuksia yhteistyöhön. Ne ovat hyvinkin laajoja juttuja. Ei mulla ole mitään sitä vastaan, että ne olisi vaikka valtakunnanlaajuisia yhteisiä asioita, joita sitten meidän perusjärjestelmät hyödyntää, laittaa niihin tietoa, ja kuntalaiset pääsee itsepalvelemaan asioita. Turha sitä on pirstoa, mikä nyt, tässä ja nyt, ollaan ensimmäistä kertaa ottamassa käyttöön.” (Tietohallintojohtaja, Kunta C)*

Kunnissa oltiin valmiita hyvin valmisteltuihin ja mielekkäisiin yhteisiin ratkaisuihin. Nykyisellään ohjauksen joustavuutta pidettiin siispä liiallisena, mutta toisaalta tietohallintojohtajat halusivat pitää kiinni ainakin jonkinasteisesta joustavuudesta, mikä kävi ilmi ainakin tietohallintojohtajien halusta jättäytyä ulos heidän näkökulmastaan epäsuotuisista yhteishankkeista.

Näkemykset kuntien tietohallintojen kuntien ulkoisen ohjauksen heikosta tilasta ja vaikuttamattomuudesta (ks. myös Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 39) toistuivat kunnasta toiseen hieman eri painotuksilla. Tietohallintojohtajien näkemykset aiheesta ristesivät eniten puhuttaessa keskitetyistä ratkaisuista, joita kohtaan löytyi kritiikkiä ja myöitämielisyttä. Tosin kaikki olivat valmiita ainakin joihinkin perusteltuihin keskittämisiin muun muassa verkkotunnistusasioissa ja perusrekistereissä, ja kaikki haastateltavat sokean hyväksymisen sijaan peräsivät mahdollisilta keskitetyiltä ratkaisulta soveltuvuutta kyseiseen kuntaan. Lisäksi muistettiin keskittämisen heikentävä vaikutus tietoteknologia-alan markkinatilanteeseen pitkässä juoksussa, ja olemassa olevien kaltaisten harvojen markkinoiden syntyä haluttiin välttää. Kilpailun toivottiin säilyvän.

*”Mä en näe siinä perusjärjestelmien liiassa harmonisoinnissa, niin ei välttämättä ole kauheasti hyötyä – ja kilpailu pitää aina säilyttää.” (Tietohallintojohtaja, Kunta C)*

Haastatteluissa esitettiin näkemys, jonka mukaan ohjauspaperien tehtailun sijaan rakenteet pitäisi saattaa kuntoon (Kunta E). Tämä näkemys osoitti kyllästymistä ohjauksen heikkoihin tuloksiin. Näkemys kielii myös siitä, ettei kunnissa ole välttämättä luottoa siihen, että kuntakentän ongelmat ratkeaisivat vain kuntia itseään ohjaamalla, vaan joissain asioissa valtiolla pitäisi käyttää valtuuksiaan ja mahdollisuuksiaan ja puuttua kuntakenttää määrittäviin rakenteisiin tai niiden puutteisiin. Lisäksi näkemys kirkastaa haastattelujen läpi rivien välistä luettavissa ollutta näkemystä vallalla olleen tieto-ohjauksen riittämättömyydestä.

Suurten kuntien tietohallintojohtajat tunnistivat kunnallisen tietohallintokentän ohjaustoiminnan liian pirstoutuneeksi ja toivoivat yhtä selkeää toimijaa, joka toimittaisi ohjausta keskitetysti. Tällä hetkellä ohjausta tulee eri ministeriöistä hallinnonaloittain ja aiheittain, eikä niitä ole järin kerätty yhteen. Kenties ongelmaan tulee helpotusta rakenteilla olevan yhteentoimivuus.fi-portaalin kautta.

*” — liian hajautunut päätöksenteko, keskittämällä vähenisi ohjaustarvekin.”  
(Tietohallintojohtaja, Kunta E)*

Useassa kunnassa ei oltu tyytyväisiä tietohallinnon asemaan kuntaorganisaatiossa. Yhdessä kunnassa kuitenkin nousi esille näkemys, että kuntiin voisi ajaa sisään tietohallinnollista kehittämisenäkökulmaa vaikka kuntauudistuksen yhteydessä.

*”—on näitä kuntaliitosselvityksiä ja muita tällaisia juttuja, joita kaiken järjen mukaan tai, poliittisen linjan mukaan tehdään Suomessa aikamoinen määrä niin tuota siitä pitäisi selkeästi polkaista tällainen tietohallintotoimintaote. Malli taaskin sinne kaikkiin niihin, ja se ois semmoinen asia, joka tuota voitaisiin varmistua siitä, että kun täältä tulee tällaisia kansallisia ohjausasioita, siis tää niinku, strategisesti valitulle alueelle, sinne kansalliselle ja EU-tasolle yhteentoimivuuden varmistamiseksi, ja myöskin tiettyjen ratkaisujen yhteistyö sähköisten ratkaisujen aikaansaamiseksi, niin pitäisi olla varmistua siitä, että kunnilla myöskin kyky omassa siinä ohjaus- ja hallintamallissa myöskin adoptoida nää vielä käytäntöön. Niin musta niinku tähän kuntaliitosselvitys- ja näihin juttuihin pitäisi selkeästi merkittävä osa varata siihen—” (Tietohallintojohtaja, Kunta D)*

Tällainen onkin nyt jossain määrin, vaikkei ihan tässä yhteydessä esitetystä

tarkoituksellisuudessa, sisällytettynä tulevaan kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-tukiohjelmaan. Ulkoista ohjausta on kohdistunut tietohallinnon tietojärjestelmien käytännön toteutusperiaatteisiin esimerkiksi JHS-suositusten ja tietosuojalainsäädännön muodoissa, tietoyhteiskunnalliset tavoitteenasettamiset eri yhteyksissä ovat koskeneet kunnallisia tietohallintoja ja ohjaukselliset toimet kuntien tuottavuuden ja palveluiden laadukkuuden kehittämiseksi ovat olleet merkityksellisiä tietohallinnoille sähköisten tietojärjestelmien ollessa näissä yhteyksissä kehittämisen välineitä, mutta tietohallinnon järjestämiseen ja roolittamiseen ei ole ennen viimeaikaisinta kehitystä ollut ulkoisella ohjauksella paljoa annettavaa.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman alussa esitettiin tutkimuskysymyksiksi 1) onko kunnalliseen tietohallintoon kohdistuva ohjaus toimivaa sekä 1.1) millaista kunnalliseen tietohallintoon kohdistuva ohjaus on sekä 1.2) miten kunnalliseen tietohallintoon kohdistuvaa ohjausta voidaan kehittää. Lopulta toimivuudesta keskusteleminen osoittautui hieman liialliseksi kun *arvioitavaa ohjausta juuri kunnallista tietohallintoa koskien oli ylipäättään vähänlaisesti*, mutta haastatteluissa kerättyjen kuntien tietohallintojohtajien ja vastaavia tehtäviä hoitavien mielipiteiden sekä ohjaustoimijoiden omien kirjattujen kokemusten perusteella ohjauksessa on ollut muitakin puutteellisuuksia kuin ohjauksen vähäisyys. *Enimmäkseen tieto-ohjauksesta koostuneen ohjauksen ongelmina pidettiin erityisesti hajanaisuutta, sitomattomuutta ja yleisluontoisuutta. Tieto-ohjaus ei ole ollut riittävä keino kunnallisen tietohallinnon ongelmien ratkaisussa.* Tämä kritiikki yhtyy aiempaan tieto-ohjauksen kritisointiin (ks. Stenvall & Syväjärvi, 2006). Tieto-ohjauksen yhtenä puutteena on pidetty yksisuuntaisuutta (ks. Stenvall & Syväjärvi 2006). Viime aikoina valtionohjauksessa on omaksuttu osallistavia piirteitä ainakin julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknologiastrategian sekä kokonaisarkkitehtuurien laadinnassa ja alan toimijoiden näkemyksiä on kerätty laajasti, mihin ovat olleet tyytyväisiä ohjaussuhteiden molemmat puolet. Lisäksi tieto-ohjauksen vaikutusten osoittaminen on sitä vaikeampaa, mitä enemmän ohjaus suuntautuu tavoitetilojen määrittelyyn ja vähemmän konkreettisiin toimiin, sillä monet tekijät ovat voineet johtaa tavoitteiden saavuttamiseen tai saavuttamattomuuteen, mutta jos myös toimenpiteet vastaavat ohjauksen sisältöjä, on asiayhteyden toteaminen suoraviivaisempaa.

*Myöskään sääntelyohjauksella tai taloudellisella ohjauksella ei ole saatu aikaan riittäviä vaikutuksia kunnalliseen tietohallintoon*, mutta niitä ei tähän ohjauskohteeseen olekaan juuri sovellettu. Sääntelyohjaus on kohdistunut tietohallintoon yleisellä tasolla yhdessä muun kuntien hallinnollisen säätelyn kanssa, ja kuntien tietohallintokentän rakenteisiin tai ylipäättään tietohallintojen rooliin kunnissa säätely ei ole juurikaan ylettynyt lukuun ottamatta yleisiä kuntakentän rakenteita koskevia säännöksiä, joilla on voinut olla vaikutuksia tietohallintoa koskeviin ratkaisuihin. Tietohallintojen tehtäviin ja rakenteisiin ovat voineet vaikuttaa muun muassa valmisteilla olevat kuntauudistus ja siihen liittyvä palvelurakenneuudistus kuntien välisen yhteistyön kasvattamisen muodossa, mutta mitään selkeää näyttöä tälle ei ole ainakaan tämän tutkielman puitteissa osoitettavissa.



Sääntelyohjauksen sijaan kuntien tietohallintojen organisatoristen muutosten takana ovat luultavasti vaikuttaneet yritysmaailman tietohallinto-oppien omaksuminen ja käytännön havainnot tietohallintotoiminnan merkityksestä kuntaorganisaation yhteentoimivuudelle. Näiden rantautuminen julkiselle puolelle on tyypillisesti tapahtunut vuosien viiveellä yritysmaailmaan nähden (ks. Dunleavy, Margetts & Bastow, 2006, s. 226–227). Taloudellinen ohjaus tietohallinnon ulkoisessa ohjauksessa on näyttäytynyt joinain harvoina kehityshankerahoituksina, joten taloudellisen ohjauksen suora merkitys on ollut vähäinen. Toisaalta kuntien valtionavustusten suppeneminen on pakottanut kuntia etsimään uusia tapoja suoriutua tehtävistään, mikä on voinut nostaa tietohallinnon profiilia kunnallisten ongelmien ratkaisussa, jolloin taloudellisella ohjauksella olisi ollut välillinen vaikutus.

Nämä havaitut puutteet eivät kuitenkaan ole mitään ohjausvälineisiin sisäänrakennettuja heikkouksia vaan kyse on ollut heikosta soveltamisesta tai ohjausroolin välttämisestä. Valtionhallinnolla ja muilla yksittäistä kunta korkeammilla ohjaustahoilla ei ole ollut halua tai kykyä kunnallisen tietohallintotoiminnan tai suppeammin sanoen kuntien tietojärjestelmien hallinnoinnin ohjaamiseen. Tätä voi tulkita vaihtoehtojen auki jättämiseksi ja itsehallinnollisuuden ja paikallisten ratkaisujen tukemiseksi tai toisaalta merkinä päättämättömyydestä tai vastuun pakoilusta. On ymmärrettävää, että mikäli ohjaustoimijassa itsessään ei ole tiedetty tai ei ole ollut yhteisymmärrystä siitä, miten asiat tarkkaan ottaen olisi pitänyt ratkaista, niin yksiselitteisen sääntelyohjauksen toimittaminen ei ole ollut mahdollista tai mielekästä. Tällaisessa tilanteessa, jos yhteiskunnallisia tai hallinnollisia tavoitteita on kuitenkin havaittu ja haluttu asettaa, on voitu turvautua keveään tieto-ohjaukseen. Tällaisesta tilanteesta voisi kriittisesti kysyä, että onko tieto-ohjaus ollut oikea ohjausväline, mutta muiden ohjausvälineiden käyttöön ei ole ollut niiden vaatimaa varmuutta ohjauksen sisällön perusteltavuudesta.

Jos tieto-ohjauksen tavoitteita ei ole tuettu muunlaisella ohjauksella, on ymmärrettävää, että tieto-ohjauksen vaikutukset eivät ole yltäneet vastaamaan tavoitteita. Ohjauksen vastaanottajien ja toimittajien molempien kannalta tällainen ohjaus on voinut olla vapauttavaa, mutta myös molemmille turhauttavaa, kun tulokset eivät ole vastanneet ohjausasiakirjoihin kirjattuja tavoitetiloja. Tämä ei merkitse sitä, ettei tieto-ohjauksella olisi ollut oma vaikutuksensa. Tosin kunnallisesta tietohallinnosta vaikutuksia on vaikea osoittaa suoraan muutoin kuin JHS-suositusten osalta, joilla on yhtenäistetty joitain käytänteitä, muutoin tieto-ohjauksen vaikutukset lienevät jääneen kuntakohtaisiksi. Teoriassa löyhällä

tieto-ohjauksellakin voisi olla mahdollisuutta saavuttaa ohjauksen tavoitteet, mutta heikon tieto-ohjauksen ohjausvoima jää nopeasti liian pieneksi kun tavoitteiden saavuttaminen vaatii voimavarojen käyttämistä ja yhteistoiminnan neuvottelua käytännön tasolla. Kunnalliseen tietohallintoon on yleisesti ottaen kohdistunut muutenkin suhteellisen niukasti edes erityistä tieto-ohjausta. Tieto-ohjaus on yleensä kohdistunut tietohallinnon työkaluilla saavutettaviin yhteiskunnallisiin tai hallinnollisiin tavoitteisiin (esim. tietoyhteiskuntaohjelmat, tuottavuusohjelmat) tai ollut yleishallinnollista (esim. pyrkimykset kuntien yhteistoiminnan lisäämiseen).

Tämä ulkoisen ohjauksen osalta, lisäksi tutkielman puitteissa kartoitettiin jonkin verran kuntien sisäistä tietohallinnon ohjausta, mutta siinä yhteydessä keskustelua käytiin vähemmän ohjauksesta sinänsä ja enemmän tietohallinnon asemasta kuntaorganisaatioissa ja yhteistyösuhteiden luonteesta kunnan johtoon ja toimialoille päin sekä palveluntarjoajiin. Tietohallinnon kehittämisote kuntaorganisaatioissa oli kunnissa vielä kehittämisen kohteena ja tietohallinnon asema ei useissa kunnissa vastannut sitä, mitä tietohallinto tai kunnan johto koki tarpeelliseksi.

*Kunnallisen tietohallinnon ohjauksen kehittämisen osalta kuntien tietohallintotoimijat toivoivat selkeämpiä ohjausrakenteita ja -rooleja, niin sisäisen kuin ulkoisen ohjauksen suhteen. Ulkoiselta ohjaukselta haluttiin konkretiaa ja ohjauksen menemistä sopivalle yksityiskohtaisuuden tasolle. Aiemmat kokemukset ohjauksesta on hyvä pitää mielessä, mutta varsinainen merkitys on tulevalla ohjauksella. Kaiken kaikkiaan valtion, EU:n ja kuntakentän toimijoiden ohjaus koskien kuntien tietohallinnon alaisia asioita on jatkossakin perustumassa tieto-ohjaukseen, mutta kaikkien merkkien perusteella tieto-ohjauksen toimittamisessa on liikuttu eteenpäin. Tieto-ohjauksen osaksi on otettu osallistaminen, jolla ohjauksen laatua on pyritty kohentamaan ja samalla ohjauksen kohteita on sitoutettu paremmin ohjaukseen. Merkittävä osa kunnallisen tietohallinnon ohjauksesta ollaan keräämässä yhteen sähköiseen osoitteeseen, jolloin ohjauksen hajanaistumisen pitäisi olla epätodennäköisempää ja ohjaus helpommin seurattavissa ja ohjauksen kokonaisuus paremmin hahmotettavissa. Lisäksi tieto-ohjauksen ohjausvoimaa ollaan vahvistamassa sääntelyohjauksen uhalla kokonaisarkkitehtuuriasioissa, jolloin harjoitettavan tieto-ohjauksen voisi joiltain osin jo käsittää sääntelyohjauksena, koska se toimii siinä vaiheessa jo samalla pakon periaatteella. Tällä pyritään vahvistamaan tieto-ohjauksen sitovuutta. Epäselvää on vielä, tullaanko tieto-ohjauksessa liikkumaan enemmän yleisluontoisuudesta yksityiskohtaisuuteen. Varmasti*

jatkossa ohjausta on edelleen myös yleisellä tasolla, mutta ainakin kuntien tietohallintojohtajat haluaisivat nähdä enemmän yksityiskohtaista ohjausta. Lisäksi jatkossa on odotettavissa, että ylikansallisen ohjauksen rooli kasvaa ylikansallisten tietojärjestelmien ja tietotapahtumasarjojen tarpeen kasvaessa.

Tässä tutkielmassa ei oteta kantaa erityisemmin minkään ohjausmuodon puolesta tai kehoiteta ohjaamaan joitain asioita tietyllä välineellä ja tavalla. Kuitenkin ohjausväline tulisi valita ohjaustilanteen mukaan, eikä esimerkiksi yrittää kattaa tieto-ohjauksella asioita, joiden velvoittavuus halutaan ulottaa koskemaan kaikkia toimijoita ja joissa tavoitellaan aitoa yhtenäisyyttä ratkaisuisissa. Tällöin tulisi suosiolla suorittaa ohjausta sääntelyohjauksella. Taloudellisella ohjauksella on jatkossakin oma roolinsa silloin kun jonkin ohjaustavoitteen saavuttaminen vaatii voimavarojen myöntämistä tai pidättämistä. Tulevasta ohjauksesta taloudellista ohjausta sisältyy jossain määrin ainakin tietohallinnon koulutushankkeisiin, joissa ulkoisella rahoituksella järjestetään koulutusta toimijoille, jotka normaalisti joutuisivat itse kustantamaan koulutuksen laatimisen ja järjestämisen.

Mitä tulee kuntien sisäiseen ohjaukseen tietohallintoa koskien, niin tutkimuksen keskeinen havainto oli, että *tietohallinnoilla oli vastavuoroiset viestintäsuhteet kuntien toisten toimialojen kanssa, ja yhteistyö koettiin arvokkaaksi*. Ohjausvälineistä sovellettiin enimmäkseen tieto-ohjausta tietohallinnon tukiessa muita kuntaorganisaation jäseniä toiminnassaan, mutta piirteitä esiintyi myös sääntelyohjauksesta kun tietohallinnolla oli valtaa rajata toimialojen valinnanmahdollisuuksia esimerkiksi käyttölaitearkkitehtuuriin vedoten. Taloudellinen ohjaus ei vaikuttanut haastateltujen kuntien joukossa erityisen käytetyltä ohjausvälineeltä tietohallinnon toimesta tai sen suuntaan. Taloudellista ohjausta kuitenkin sisältyi jonkin verran muun muassa tietohallinnon rahoitusmalleihin ja tietohallinnon mahdollisuuteen osoittaa voimavaroja vaikkapa joidenkin tietojärjestelmien kehittämiseen. Kunnan sisäisten tietohallinnollisten ohjaussuhteiden tutkiminen oli tässä tutkielmassa kuitenkin vain sivujuonne, jota hyödynnettiin ulkoisen ohjauksen merkittävyyden arvioinnissa ja haastateltujen tietohallintojen yleisen organisatorisen aseman arvioimisessa. On odotettavissa, että tietohallinto kykenee paremmin selviytymään ohjauksen asettamista haasteista niissä kunnissa, joissa tietohallinnolle on omaksuttu merkittävä kehittäjärooli ja sen mukainen asema. Tietohallinnon kehittämisrooli kärsii, jos se joutuu jatkuvasti näkemään lisävaivaa näkemystensä ja ehdotustensa liikuttamiseksi kuntaorganisaatiossa. Tietohallinnon organisatorinen asema koettiin haasteelliseksi

useimmissa haastattelukunnissa, ja samoin monissa haastattelukunnissa oli kesken merkittävä tietohallintotoiminnon kehittämistyö.

Kuntien tietohallintojohtajien tiedonhankinnassa merkittävimmit nousivat tässä tutkielmassa alan keskustelun ja kehityksen seuraaminen erilaisista kirjallisista lähteistä sekä kollegoiden kesken vaihdetut kokemukset. Tällaiset tiedonsaantisuhteet voivat vaikuttaa ohjauksen tavoin kunnalliseen tietohallintoon.

Kunnallisen tietohallinnon ja sen ohjauksen tiimoilta on mahdollisuuksia jatkotutkimuksille. Tässä tutkielmassa melko yleisellä tasolla käsitelty tietohallinnon asema kuntaorganisaatiossa olisi hedelmällinen aihe läheisemmälle tarkastelulle. Tutkimuksessa tavoitteena voisi olla esimerkiksi selvittää, millaisena kuntaorganisaatio näyttäytyy tietohallinnon näkökulmasta ja miten tietohallinto tarkastelee kuntaorganisaatiota kehittämismielessä ja mitä tapahtuu tietohallinnon ja muun organisaation kohdatessa. Toisaalta tietohallintoa ja tietojärjestelmien ja tapahtumasarjojen kehittämistä voisi tarkastella kunnan muiden toimialojen näkökulmasta. Millaisina ne kokevat sen, että niiden toimintansa kehittämisessä on usein kehitettävä rinnalla tietojärjestelmiä ja millainen kumppani tietohallinto on tässä yhteydessä? Kykeneekö toimiala kunnolla viemään kehittämistä eteenpäin, jos asiantuntemus tietojärjestelmistä täytyy kysyä tietohallinnolta, jossa taas ehkä ei tunneta toimialaa niin hyvin? Mitä tulee tietohallinnon kunnan ulkoiseen ohjaukseen, niin jatkotutkimukselle ja kenties laajemmalle sellaiselle olisi paikka nykyisen uuden ohjausmyllytyksen läpikäynnin jälkeen. Millaisena ohjauskenttä näyttää uusien ohjausaloitteiden toteuduttua ja toimialan edelleen kehittyttyä? Mitä kuntien tietohallintojohtajat ajattelevat ohjauksesta siinä vaiheessa verrattuna tähänhetkisiin näkemyksiin? Kunnallisen tietohallinnon ohjausta voisi tarkastella myös ohjauksen toimittajien näkökulmasta ja pohtia, millaisena kunnallinen tietohallintokenttä näyttää ohjauksen kannalta ja miten se ohjausta rakennettaessa mahdollisesti otetaan tai tulisi ottaa huomioon. Kysyntää olisi vertailevalle tutkimukselle kunnallisen tietohallinnon tai laajemmin tietoyhteiskuntakehityksen ohjaamisesta eri yhteiskunnissa. Mielenkiintoista olisi myös tietää, miten ohjauksen välineiden sähköistyminen ja vuorovaikutusmahdollisuuksien yleistyminen mahdollisesti vaikuttavat itse ohjaukseen.

Tämän tutkielman viesti ohjausta toimittaville tahoille on, että ohjauksen menetelmiin kannattaa kiinnittää huomiota myös jatkossa ja arvioida ohjauksen onnistuneisuutta ja kehittää ohjausta siinä missä ohjauksen sisältöjä kehitetään. Ainakin tällä erää vaikuttaa myös

pätevän, että kunnalliset tietohallinnot ovat varsin halukkaita vastaanottamaan ja käyttöönottamaan hyvin valmisteltuja ja perusteltuja ohjaussisältöjä, joten tämänhetkisten ohjaustoimijoiden ei ainakaan tietohallintojen osalta kannata pelätä ohjauksen hylkäämistä ihan vain sen tähden, että ohjausta karsastettaisiin. Tässä kohtaa tosin oletettavasti paljon merkitystä on lähitulevaisuuden ohjauksen onnistumisella. Toistaiseksi tehtyihin merkittäviin aloitteisiin on suhtauduttu kriittisesti, mutta ne on koettu samalla perustelluiksi, ja onnistuneella ohjauksella pedataan ohjauksen onnistumista jatkossa kun ohjauksen toimittajien ja vastaanottajien keskinäinen luottamus kehittyy. Osallistavat ohjausmenetelmät on koettu myönteisesti, tosin tätä tärkeämpää voi olla varsinaisen ohjauksen arvon selkeä viestiminen (Tummers, 2011).

Kuntien tietohallintoa koskevassa ohjauksessa ei tähän mennessä ole erityisemmin huomioitu kuntien tietohallinnollisten ratkaisujen kirjavuutta muuten kuin ehkä pitämällä ohjaus melko yleisluontoisena, mikä voi nousta eteen kun kunnille osoitetaan yksityiskohtaisempaa ohjausta. Kaikissa kunnissa tietohallinnon asema nimittäin ei välttämättä vastaa täysin ohjauksessa oletettua asemaa, jossa tietohallinnolle on viimeaikoina liitetty automaattisesti kehittämisrooli (ks. VM, 2012f). Ehkä tätä vajetta osin paikkaamaan onkin Suomessa valmisteilla kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-tukiohjelma. Toisaalta kuntien tietohallinnollisten ratkaisujen erilaisuuden mahdollisesta huomioimisesta ei saisi tulla ohjauksen varsinaisten tavoitteiden kannalta haitallisia vaikutuksia, kuten ohjauksen sirpaloitumista. Ylipäätään vaikeuksia tietohallinnon ohjaukselle voivat tuottaa jo kuntien kokovaihtelut ja sen merkitys tietohallintojen tehtäville ja voimavaroille.

Kunnille on vaikea antaa muita kuin yleisluontoisia suosituksia koskien niiden suhtautumista nykyiseen ja tulevaan ohjaukseen, sillä kuntien tilanteet vaihtelevat ja tutkijan intresseissä ei ole tässä kohtaa ennustaa enempää nykyisen ja tulevan ohjauksen mielekkyydestä kuin että lupaavaa kehitystä on tapahtunut. Peruseriaatteena on, että kunta toimii kuntalaistensa edun mukaisesti, ja sama pätee ohjattavana olemisessa. Kunnissa kannattaa olla hereillä sen suhteen, millaisia mahdollisuuksia kunnallisessa tietohallintokentässä ohjauksen myötä avautuu. Jos itseä koskevat muualla tehtävät ratkaisut eivät miellytä, kannattaa siiloutumisen sijaan yrittää vaikuttaa tehtäviin ratkaisuihin. Silloin kun yhteistyönä ollaan toteuttamassa mielekkäitä ja hyvin valmisteltuja ratkaisuja kannattaa niihin oletusarvoisesti liittyä mukaan, sillä samojen asioiden moneen kertaan tekeminen ja järjestelmien yhteentoimimattomuus ovat aitoja ongelmia kuntien tietohallinnoissa. Lisäksi yhteisillä ratkaisuille on merkittäviä

mahdollisuuksia säästöihin ja laadun parantamiseen kun omaksutaan parhaita käytänteitä ja ratkaisuja ja tehdään yhteisiä hankintoja.

Tietohallinnon suunnittelu- ja arviointiosaamista ja kokonaisuudenhahmotuskykyä tarvitaan, jotta edellytykset tietohallinnon tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle olisivat olemassa ja jotta uusiin ohjauksen myötä tuleviin haasteisiin kyettäisiin kunnolla vastaamaan. Erityisesti kokonaisarkkitehtuuriasioihin liittyvälle osaamiselle on jo suuri kysyntä. Ei ole mahdollista täydellisen kattavasti ennakoida, miten tulevat tietohallintokentän ohjaustoimet ja muu tietohallinnollinen kehitys tulevat vaikuttamaan tai mitä toimenpiteitä ne vaativat kunnilta. Parhaiten kunta varautuu tietohallinnon tulevaan kehitykseen hankkimalla tai kehittämällä tietohallinnollista osaamista. Osaaminen on hyvällä tavalla puntarissa ja kehittymispaineen kohteena kunnan osallistuessa aktiivisesti laajemman tietohallintokentän tarjoamiin mahdollisuuksiin. Pienelle kunnalle tietohallinnon osaamistarpeiden täyttäminen voi olla erittäin haastavaa, sillä pienissä kunnissa tietohallinnon suunnittelu ja toteuttaminen voi olla vaikkapa vain yhden ihmisen vastuulla. Tietohallintokentän kaikkien yksityiskohtien hallinta voi yhden ihmisen kannalta olla työlästä, ja henkilöstön vaihtuessa voi pienessä kunnassa muodostua ainakin väliaikainen osaamistyhjiö. Etenkin pienten kuntien kannattaa pyrkiä yhteistyöhön toisten kuntien tai kuntakentän yhteistyöelinten kanssa osaamispuutteiden kattamiseksi. Yhteistyö voi olla järkevin ratkaisu myös suuremmille kunnille. Tosin varautuneisuutta suositellaan liian aikaisen liikkeellelähdön suhteen ylipäättään tietohallinnollisessa kehittämisessä, mikäli kunnallinen tietohallintokenttä on pian joutumassa suurempaan myllerrykseen. Itsenäinen kehittäminen tai alueellinen yhteistyö ei välttämättä lopulta osoittaudu olennaiseksi, jos kansallisella tasolla tehdään laajempia ratkaisuja.

Vaikka viitearkkitehtuurit eivät välttämättä ole järkeviä, on suositeltavaa, että kunnat ryhtyvät toimiin ne omaksuakseen ja käynnistävät arkkitehtuurityöskentelyn. Arkkitehtuureihin liittyvä selvittäminen ja valmistelu ja kehittämistyö tulevat vaatimaan merkittävästi voimavaroja ja mahdollisesti uusia työskentelytapoja (ks. Sidorova & Kappelman, 2012). Kuitenkin odotuksena on, että viitearkkitehtuurien mukaiset arkkitehtuurit mahdollistavat kuntien tietojärjestelmien suuremman yhteentoimivuuden ja parhaiden käytäntöjen levittämisen. Arkkitehtuureihin on sisällytetty jatkuvan kehittämisen ajattelu, ja arkkitehtuurityö tarjoaa hyvän sauman merkittäviin, vaikkapa tapahtumasarjoihin kohdistuviin kehittämistoimiin sekä valmiit arkkitehtuurit tarjoavat kuntien ja tietohallintojen johdoille paremmat mahdollisuudet strategiseen johtamiseen (ks. Bernand, 2012) kun

viimeistään tämän kokonaisarkkitehtuurihankkeen myötä kunnassa on käytettävissä kattavat ja ajantasaiset arkkitehtuurien nykytilan ja tavoitetilan kuvaukset. Kokonaisarkkitehtuurityöhön on sisäänrakennettuna vahvasti se näkemys, että organisaatiossa toiminta ja tietojärjestelmät ja teknologiat ovat vahvasti toisiinsa kytköksissä, mikä puoltaa näkemystä tietohallinnosta organisaation strategisena kehittämistoimijana

Ei ole takeita siitä, että viitearkkitehtuurit lopulta merkitsevät paljoa, jos niiden omaksuminen jää puolitiehen tai hajanaiseksi. Vaikka ne otettaisiin laajasti käyttöön ja arkkitehtuureja sorvattaisiin yhteiseen muotoon läpi Suomen, eivät yhteentoimivat järjestelmät ja yhteiset palvelut ja voimavarat synny itsestään, vaan kunnilla ja kuntakentän yhteistyöelimillä on tehtävänä aikaansaada sellaisia ratkaisuja. Odotuksena on, että viitearkkitehtuurit helpottavat merkittävästi yhteentoimivuuden aikaansaamista, mutta lopulliset palvelut ovat edelleen kuntien vastuulla. Se, millaiselta kuntakentän yhteentoimivuus näyttää kokonaisarkkitehtuurityön jälkeen, riippuu kunnista itsestään. Kuntien kannattaa myös harkita ohjauksen sisältöjen toteuttamista yhteistyössä, jolloin päällekkäisen kehittämisen määrä vähenee (Gong & Janssen, 2012, S67) ja yhteentoimivuus edistyy (ks. Ask & Hedström, 2010), ja arkkitehtuuritason yhteistyö on muutenkin eduksi organisaatioiden tietojärjestelmäyhteistyölle (Andersson, Lindgren & Henfridsson, 2008).

Ihan jo ohjauksen tavoitteiden helpommaksi täyttämiseksi, mutta myös kuntaorganisaatioiden kehittämiseksi yleensä voidaan melko varauksettomasti suositella, että kunnissa tarkasteltaisiin tietohallintojen asemaa ja roolia kuntaorganisaatiossa. Tietojärjestelmien ja tietovirtojen keskipisteessä tietohallinnolla on erinomainen lähtökohta koko kuntaorganisaation toiminnan tarkastelua ja kehittämistä varten. Jos suinkin tietohallinnossa siihen osaamista riittää tai tarvittava osaaminen on hankittavissa, kannattaa harkita tietohallinnon ohjausroolin nostamista siten, että se pystyisi oma-aloitteisesti yhdessä kunnan toimialojen kanssa kehittämään tapahtumasarjoja eikä vain tietojärjestelmiä.

Ohjaus on sidottu aikaan ja paikkaan ja tarkoitukseen, joten se on luonnostaan jos ei yhtä, niin ainakin melkein yhtä elävää kuin ohjauksella tavoiteltavat saavutukset. Tässä tutkielmassa on perehdytty erityisesti yhteen pitkään melko vähälle huomiolle jääneeseen ohjauksen kohteeseen, jonka merkitys kansantaloudellisesti ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta on kuitenkin noussut suureksi. Tämän tutkielman puitteissa tehdyt havainnot eivät siis ole välttämättä kovin kauan olennaisia taikka päde monissa asioissa muiden ohjauksen

alojen kanssa. Kuitenkin tutkielman havainnot ovat oleellisia tässä ja nyt kun uutta ohjausta vyörytetään kuntien tietohallintoa kohti tai ainakin niin lähelle sitä, että käytännössä siihen reagointi on merkittävässä määrin tietohallinnon tehtävä sen tarkastellessa kehittämismielessä kuntaorganisaatiota kokonaisuutena. Pitempiaikaisia voivat olla tässä tutkielmassa tehdyt ja muiden omista kootut havainnot erikseen ohjauksesta, erityisesti tieto-ohjauksesta ja sen haasteista, sekä tietohallinnosta, ja sen toivotusta kehittämisasemasta kunnissa. Joka tapauksessa tämän tutkielman laatiminen on ollut sen tekijän kannalta opettavaa ja mielenkiintoista, sisäisen ja ulkoisen tiedon hallinnan ohjauksen kannalta.



## LÄHTEET

- Ackoff, R. (1989). From data to wisdom. *Journal of Applied Systems Analysis*, 16, 3–9. University of Lancaster.
- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J. (1977). *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. 4. painos. Espoo:Weilin+Göös.
- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvaori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi* (s. 372–392). Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino. Riika:InPrint.
- Andersen, E. (2005). Using wikis in a corporate context. Saatavilla sähköisesti: <http://www.espen.com/papers/Andersen-2005-corpwikis>
- Andersen, K., Veit, D., Medaglia, R. & Henriksen, H. (2010). One inch wide and one inch deep: The role of policies in shaping the adoption of open standards and software in government. Teoksessa K. Andersen, E. Francesconi, Å. Grönlund & T. van Engers (toim.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective* (s. 100–107). Springer.
- Andersson, M., Lindgren, R. & Henfridsson, O. (2008). Architectural knowledge in inter-organizational IT innovation. *Journal of Strategic Information Systems*, 17, 19–38. Elsevier. doi: 10.1016/j.jsis.2008.01.002
- Ask, A. & Hedström, K. (2010): Taking initial steps towards enterprise architecture in local government. Teoksessa K. Andersen, E. Francesconi, Å. Grönlund & T. van Engers (toim.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective* (s. 26–40). Springer.
- Bekkers, V. (2011). Three faces of e-Government: Innovation, interaction, and governance. Teoksessa A-V. Anttiroiko, S. Bailey & P. Valkama (toim.) *Innovations in Public Governance* (s. 194–216). Amsterdam:IOS Press.
- Béland, D. (2010). Reconsidering policy feedback: How policies affect politics. *Administration & Society* 2010, 42, 568–590. SAGE. doi: 10.1177/0095399710377444
- Belkaoui, A. (1986): *Handbook of Management Control Systems*. Quorum Books.
- Bellinger, G., Castro, D. & Mills, A. (2004). Data, information, knowledge, and wisdom. Haettu 12.12.2012 osoitteesta: <http://www.systems-thinking.org/dikw/dikw.htm>
- Bernand, S. (2012). *An introduction to enterprise architecture*. Kolmas painos. AuthorHouse.
- Black, A. & Brunt, R. (1999). Information management in business, libraries and British military intelligence: towards a history of information management. *Journal of Documentation*, 55, 361–374. The Association of Information Management.
- Boh, W. & Yellin, D. (2006). Using enterprise architecture standards in managing information technology. *Journal of Management Information Systems*, 23, 163–207. M.E. Sharpe. doi: 10.2753/MIS0742-1222230307
- Brown, D. (2005). Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 71, 241–254. SAGE doi: 10.1177/0020852305053883
- Brown, M. (2007). Understanding e-Government benefits: An examination of leading-edge local governments. *The American Review of Public Administration*, 37, 178–197. SAGE Publications. doi: 10.1177/027574006291635

- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253–273. Blackwell.
- Chee, W. P., Kankanhalli, A. (2008). A framework of ICT exploitation for e-Participation initiatives. *Communications of the ACM*, 51, 128–132. doi: 10.1145/1409360.1409385
- Chen, Y-C. & Gant, J. (2001): Transforming local e-government services: the use of application service providers. *Government Information Quarterly*, 18, 343–355. Elsevier. doi: 10.1016/S0740-624X(01)00090-9
- Choo, C. (2002). *Information management for the intelligent organization: the art of environmental scanning*. Kolmas painos. New York:Medford.
- Choo, C. (2006). *The knowing organization – How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions*. Toinen painos. New York:Oxford University Press.
- Choo, C. (2009). FAQ's on information management. Haettu 6.4.2012 osoitteesta: <http://choo.fis.utoronto.ca/lmfaq>
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). Introduction: Theoretical Approach and Research Questions. Teoksessa T. Christensen & P. Lægreid (toim.) *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms* (s. 1–16). Ashgate.
- Clarke, T. (2004): Theories of governance – Reconceptualizing corporate governance theory after the Enron experience. Teoksessa T. Clarke (toim.) *Theories of corporate governance - The philosophical foundations of corporate governance* (s. 1–29).
- Davenport, T. & Prusak, L. (2000). *Working knowledge – How organizations manage what they know*. Harvard Business School Press.
- Davis, G. & Hamilton, S. (1993). *Managing information: how information systems impact organizational strategy*. Business One Irwin.
- Dawes, S., Gharawi, M. & Burke, B. (2012). Transnational public sector knowledge networks: Knowledge and information sharing in a multi-dimensional context. *Government Information Quarterly*, 29, S112–120. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2011.08.002
- de Vries, W. (2008). A review of the political nature of ICT in G2G integration – based on 3 cases from the geolCT domain. Konferenssipaperi. The Proceedings of the 9<sup>th</sup> Annual International Digital Government Research Conference.
- Detlor, B. (2010). Information management. *International Journal of Information Management*, 30, 103–108. Elsevier. doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2009.12.001
- Dobrow, D. (2006). Policy design: ubiquitous. Necessary and difficult. Teoksessa B. G. Peters & J. Pierre (toim.) *Handbook of public policy* (s. 75–113). SAGE Publications. Wiltshire:Cromwell Press.
- Dunleavy, P., Margetts, H. & Bastow, S. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford University Press.
- Edminston, K.. (2003). State and local e-Government: Prospects and challenges. *The American Review of Public Administration*, 33, 20–45. SAGE Publications. doi: 10.1177/0275074002250255
- Emery, Y. & Giauque, D. (2003): Emergence of contradictory injunctions in Swiss NPM projects. *International Journal of Public Sector Management*, 16, 468–481. Emerald. doi: 10.1108/09513550310492111
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Jyväskylä:Gummerus Kirjapaino.

Euroopan Komissio (2004). European interoperability framework for Pan-European eGovernment services. Saatavilla sähköisesti: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529>

Evans, Andrew (2005). *EU Regional Policy*. Oxford University Press.

Flamholtz, E., Das, T. & Tsui, A. (1985). Toward an integrative framework of organizational control. *Accounting, Organizations and Society*, 10, 35–50. Pergamon Press. Saatavilla sähköisesti: [http://aux.zicklin.baruch.cuny.edu/tkdas/publications/flamholtz-das-tsui\\_aos85\\_control\\_35-50.pdf](http://aux.zicklin.baruch.cuny.edu/tkdas/publications/flamholtz-das-tsui_aos85_control_35-50.pdf)

French, J. Jr. & Raven, B. (1959): The bases of social power. Teoksessa D. Cartwright (toim.) *Studies in social power* (s. 150–167). (Research center for group dynamics institute for social research). The University of Michigan.

Frederickson, G. (2007). Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. Teoksessa E. Ferlie, L. Lynn Jr. & C. Pollitt (toim.) *The Oxford handbook of public management* (s. 282–304). Oxford University Press.

Giacchino, S. & Kakabadse, A. (2003). Successful policy implementation: The route to building self-confident government. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 139–159. SAGE. doi:10.1177/0020852303069002002

Gil-Garcia, R. (2004). Information technology policies and standards: A comparative review of the states. *Journal of Governmental Information*, 30, 548 – 560. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jgi.2004.10.001>

Gil-Garcia, R. & Martinez-Moyano, I. (2007). Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics. *Government Information Quarterly*, 24, 266–290. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2006.04.005

Gillham, B. (2005). *Research interviewing the range of techniques*. New York:Open University Press.

Gong, Y. & Janssen, M. (2012): From policy implementation to business process management: Principles for creating flexibility and agility. *Government Information Quarterly*, 29, S61–S71. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2011.08.004

Gottschalk, P. (2001): The changing roles of IT leaders. Teoksessa R. Papp (toim.) *Strategic information technology: Opportunities for competitive advantage* (s. 169–184). Idea Group Publishing.

Gottschalk, P. (2009). Maturity levels for interoperability in digital government. *Government Information Quarterly* 26, 75–81. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2008.03.003

Guijarro, L. (2009). Semantic interoperability in eGovernment initiatives. *Computer Standards & Interfaces*, 31, 174–180. Elsevier.

Gupta, M. & Jana, D. (2003). E-government evaluation: A framework and case study. *Government Information Quarterly*, 20, 365–387. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2003.08.002

Hackett, B. (2002). Beyond knowledge management: New ways to work. Julkaisussa C. Choo & N. Bontis (toim.) *The strategic management of intellectual capital and organizational knowledge* (s. 725–738). New York:Oxford University Press.

Hallintovaliokunnan mietintö 34/2010. 16.2.2011.

Hallituksen esitys 246/2010: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

Han, J., Kamber, M. & Pei, J. (2011). *Data Mining*. Kolmas painos. Elsevier.

Harisalo, R.; Aarrevaara, T.; Stenvall, J.; Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampereen yliopistopaino.

Heeks, R. (1999), Reinventing government in the information age. Teoksessa R. Heeks (toim.), *Reinventing government in the information age* (s. 9–21). Routledge.

Heeks, R. (2006). *Implementing and managing eGovernment: An international text*. SAGE Publications.

Henman, P. (2010). *Governing electronically – E-Government and the reconfiguration of public administration, policy and power*. Palgrave Macmillan.

Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. Lontoo:SAGE.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2000). *Tutkimushaastattelu – teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsingin yliopistopaino.

Hjort-Madsen, K. (2006). Enterprise architecture implementation and management: A case study on interoperability. Konferenssipaperi. Proceedings of the 39<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences.

Holmqvist, A. (2011). *Poliittinen johtajuus kuntien välisessä yhteistyössä – Yhteistyö Tampereen kaupunkiseudulla luottamushenkilöiden näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Saatavilla sähköisesti: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu052288.pdf>

Homburg, V. (2008). *Understanding e-government – Information systems in public administration*. Routledge.

Huotari, M-L. & Savolainen, R. (2003). Tietohallintoa vai tietojohdamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä. *Informaatiotutkimus*, 22, 15–4. Informaatiotutkimuksen yhdistys. Saatavilla sähköisesti: <http://ojs.tsv.fi/index.php/inf/article/view/2191/2029>

Hyyryläinen, E. (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. (Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31.) Vaasan yliopisto.

Ihalainen, H., Syväjärvi, A. & Stenvall, J. (2011). Tietohallinnon monet kasvot kunnassa – strateginen ymmärrys ja toimintaote. Teoksessa *Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2011* ( s. 321–336). Kunnallistieteen yhdistys.

Jalonen, H. (2006). Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa – informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista. Teoksessa *Kunnallistieteen aikakauskirja 1/2006* (s. 39–53). Kunnallistieteen yhdistys.

Jalonen, H (2007). Kunnallisen päätöksenteon valmistelu kompleksisuusteorioiden valossa. *Hallinnon tutkimus, osa 26, numero 3* (s. 35–59). Hallinnon tutkimuksen seura.

Jalonen, H. (2010). Informaation välttäminen kunnallishallinnossa. Julkaisussa *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2010*. Kunnallistieteen yhdistys ry.

JHS 179. *Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositus JHS 179 ICT-palvelujen kehittäminen: kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen*. Saatavilla sähköisesti: <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs179>

Jones, A. (2010). Here we go again: The pathology of compulsive re-organisation. *Local Economy*, 25, 373–378. SAGE. doi: 10.1080/02690942.2010.526795

Kaakkurivaara, J. (2012). *Tietohallinto-osaaminen kuntatyössä. Tarkastelussa asiantuntijan kompetenssit ja kvalifikaatiot. (Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta.) Saatavilla sähköisesti: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-201212111284>*

Kenis, P. & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. Teoksessa B. Marin & R. Mayntz (toim.) *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (s. 25–61). Frankfurt am Main:Campus.

Kettl, D. (2002). *Transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. Baltimore:Johns Hopkins University Press.

Kettunen, E. (2010). Kuntien tietotekniikka 2010. Kuntaliitto. Saatavilla sähköisesti: [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/tyk\\_kartoitus2010verkkoon](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/tyk_kartoitus2010verkkoon)

Klischewski, R. (2004). Information Integration or process intergration: How to achieve interoperability in administration. *Proceeding EGOV 2004. LNCS 3138* (s. 57–65). Springer. doi: 10.1007/978-3-540-30078-6\_10

Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008). *Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen*. Helsinki:Edita.

Kuntaliitto (2012). *Kuntasektorin kokonaisarkkitehtuuri tilannekatsaus*. Saatavilla sähköisesti osoitteesta: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyk/kuntien-ka/tilaisuudet/kurttu2012-10-02/Documents/Kurttu2012-10-02Karttaavi.pdf>

Kuntien Tiera (2012). Uutiskirje ajankohtaisista asioista Tierassa 5.10.2012. Haettu 5.10.2012 osoitteesta: <http://www.tiera.fi/node/162>

Laamanen, K. (2005). *Johda suorituskyykyä tiedon avulla – ilmiöstä tulkintaan*. Tampere:Tammer-Paino.

Laki alueiden kehittämisestä 29.12.2009/1651.

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 10.6.2011/634

Lankhorst, M. (2004). Enterprise architecture modelling – the issue of integration. *Advanced Engineering Informatics*, 18, 205–216. Elsevier. doi: 10.1016/j.aei.2005.01.005

Lankhorst, Marc (2005): *Enterprise Architecture at Work – Modelling, Communication, and Analysis*. Springer.

Laudon, K. (2010). *Management information systems: managing the digital firm*. 11. painos. Upper Saddle River:Pearson.

Lecours, A. (2005). New Institutionalism: Issues and questions. Teoksessa A. Lecours (toim.) *New Institutionalism: Theory and Analysis* (s. 3–25). University of Toronto Press.

Luna-Reyes, L., Gil-Garcia, R. & Romero, G. (2012). Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective. *Government Information Quarterly*, 29, 324–334. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2012.03.001

Martin, A., Dmitriev, D. & Akeroyd, J. (2010): A resurgence of interest in information architecture. *International Journal of Information Management*, 30, 6–12. Elsevier. doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2009.11.008

McNabb, D. (2006): *Knowledge management in the public sector*. Armonk:M.E. Sharpe.

Myllyntaus, O. (2002). *Kuntatalouden ohjaus – Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Helsinki:Suomen Kuntaliitto.

Mäenpää, O. (1991). *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa*. (Valtionhallinnon kehittämiskeskus.) Helsinki:Valtion painatuskeskus.

Mäkitalo, R. & Ruotinen, J. (2006). *Julkisen talouden kestävyys ja palvelutuotannon tulevaisuus*. (Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto. Keskustelualoitteita no. 74.) Helsinki. Saatavilla sähköisesti:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/02\\_taloudelliset\\_katsaukset/20061006Julkis/keskustelualoite\\_74](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20061006Julkis/keskustelualoite_74)

Nutley, S., Walter, I. & Davies, H. (2009). Past, present, and possible futures for evidence-based policy. Teoksessa G. Argyrous (toim.) *Evidence for policy and decision-making – A practical guide* (s. 1–23). Sydney: University of New South Wales Press.

Osborne, S. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa S. Osborne (toim.) *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 1–15). Routledge.

Oulasvirta, L.; Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. Sosiaali- ja terveysministeriö.) Helsinki. Saatavilla sähköisesti <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/oulasvirta/julkaisu.pdf>

Pakarinen, T. (2007). *Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tietoorganisaatiossa*. Väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla sähköisesti: <http://lib.tkk.fi/Diss/2007/isbn9789522132512/isbn9789522132512.pdf>

Palermo, O., Cohen, L., Loan-Clarke, J. & Mellahi, K. (2010). Implications of new public management and modernization on control: The case of an English regional probation service. *International Journal of Public Sector Management*, 23, S. 535–548. Emerald. doi:10.1108/09513551011069013

Penttinen, K. & Isomäki, H. (2010): Stakeholders' views on government enterprise architecture: Strategic goals and new public services. Teoksessa K. Andersen, E. Francesconi, Å. Grönlund & T. van Engers (toim.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective* (s. 1–8). Springer.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2010 2.12.2010

Peterson, R. (2004). Integration strategies and tactics for information technology governance. Teoksessa W. van Grembergen (toim.) *Strategies for information technology governance* (s. 37–80). Idea Group.

Rahman, H. (2010). Framework of e-governance at the local government level. Teoksessa C. Reddick (toim.) *Comparative e-Government* (s. 23–47). Springer.

Ralyté, J., Jeusfeld, M., Backlund, P., Kühn, H. & Arni-Bloch, N. (2008). A knowledge-based approach to manage information systems interoperability. *Information Systems* 33, 754–784. Elsevier. doi: 10.1016/j.is.2008.01.008

Ross, J., Weill, P. & Robertson, D. (2006). *Enterprise architecture as strategy – creating a foundation for business execution*. Harvard business school press.

Rowley, J. (2007). The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. *Journal of Information Science*, 33, 163–180. Sage Publications. doi: 10.1177/0165551506070706

Rowley, J. (2011). e-Government stakeholders – Who are they and what do they want? *International Journal of Information Management*, 31, 53–62. Elsevier. doi: 10.1016/j.ijm.2010.05.005

Rubenstein-Montano, B., Liebowitz, J., Buchwalter, J., McCaw, D., Newman, B. & Rebeck, K.; The Knowledge Management Methodology Team (2001): A systems thinking framework for knowledge management. *Decision Support Systems*, 31, 5–16. Elsevier. doi: 10.1016/S0167-9236(00)00116-0

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010) Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Vastapaino.

Salamon, L. & Lund, M. (1989). The tools approach: basic analytics. Teoksessa L. Salamon (toim.) & M. Lund (avustaja) *Beyond privatization. The tools of government action* (s. 23–49). The Urban Institute Press.

Scholl, H., Kubicek, H., Cimander, R. & Klischewski, R. (2012). Process integration, information sharing, and system interoperability in government: A comparative case analysis. *Government Information Quarterly*, 29, 313–323. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2012.02.009

Sidorova, A. & Kappelman, L. (2012). Realizing the benefits of enterprise architecture: An actor-network theory perspective. Teoksessa O. Hammami, D. Krob & J-L. Voirin (toim.) *Complex Systems Design & Management* (s. 317–333). Springer.

Sisäasiainministeriö (2011). *Pelottomat puistot - kodikkaat korttelit, Kaupunkien turvallisuusohjelma.* (Työryhmämuistio.) Saatavilla sähköisesti: [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/332010/\\$file/332010.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/332010/$file/332010.pdf)

Snellen, I. (2002). Electronic governance: Implications for citizens, politicians and public servants. *International Review of Administrative Sciences*, 68, 183–198. doi: 10.1177/0020852302682002

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). Kuntainfot. Haettu 31.3.2012 osoitteesta <http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot>

Sotarauta, M., Saarivirta, T. & Kolehmainen, J. (2011). Mikä estää kuntien uudistumista? Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS. (Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu 66.) Sastamala:Vammalan kirjapaino. Saatavilla sähköisesti: [http://www.kaks.fi/sites/default/files/TutkJulk\\_66\\_net](http://www.kaks.fi/sites/default/files/TutkJulk_66_net)

Soumitra, D. & Bilbao-Osario, B. (toim.) (2012). The global information technology report 2012 Living in a hyperconnected world. Maailman talousfoorumi & Insead. Geneve.

Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. (Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto.) Helsinki:Edita Prima.

Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2011): Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella* (s. 9–25). Saatavilla sähköisesti: [http://www.tampere.fi/material/attachments/r/5xDzkbypo/Rannisto\\_Pasi-Heikki,\\_Stenvall\\_Jari,\\_Juusenaho\\_Riitta\\_toim.,\\_Enemman\\_kuin\\_osiensa\\_summa,\\_Sopimusohjaus\\_ja\\_moniaanimen\\_johtaminen\\_Tampereella.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/r/5xDzkbypo/Rannisto_Pasi-Heikki,_Stenvall_Jari,_Juusenaho_Riitta_toim.,_Enemman_kuin_osiensa_summa,_Sopimusohjaus_ja_moniaanimen_johtaminen_Tampereella.pdf)

Stenvall, J. & Leponiemi, U. (2012). Kehittämisalitteet. Teoksessa U. Leponiemi, P-H. Rannisto, J. Stenvall, I. Lumijärvi & R. Harisalo (toim.) *Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämissosastojen hallinnan nykytila ja käytäntö* (s. 17–40). (Kuntakehto, Tuottava ja hallittu kehittämissosasto kunnissa -tutkimus ja kehittämissosasto.) Saatavilla sähköisesti: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/hankkeet/kuntakehto/Documents/kehittamistoiminta\\_kunnissa\\_raportti.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/hankkeet/kuntakehto/Documents/kehittamistoiminta_kunnissa_raportti.pdf)

Suomen hallitusohjelma 2011.

Syväjärvi, A. (2005). *Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia organisaatiotoiminnassa ja strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa.* (Acta Universitatis Lapponiensis 83.) Rovaniemi:Lapin yliopistopaino.

Syväjärvi, A & Stenvall, J. (toim.) (2010): *Data mining in public and private sectors – Organizational and governmental applications.* IGI Global.

Syväjärvi, A. (2011). Sähköisen hallinnon kehittyneisyys ja haaste johtamiselle. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen – Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 171–187). (Acta Wasaensia no 238, Julkisjohtaminen 16. Vaasan yliopisto.) Saatavilla sähköisesti [http://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-340-0.pdf](http://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-340-0.pdf)

Syväjärvi, A. & Ihalainen, H. (2011). Tietohallinto osana kunnallista itsehallintoa – valinnat ja strategisuus

keskiössä. Teoksessa A. Haveri, J. Stenvall & K. Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 297–311). Kuntaliitto. Saatavilla sähköisesti: [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta224\\_sisaltoverkkoon](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta224_sisaltoverkkoon)

The Economic Intelligence Unit Limited (2010). Digital economy rankings 2010 Beyond e-readiness. (A report from the Economic Intelligence Unit. The Economist.) Saatavilla sähköisesti: [http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/pdf/eiu\\_digital-economy-rankings-2010\\_final\\_web.pdf](http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/pdf/eiu_digital-economy-rankings-2010_final_web.pdf)

Tiihonen, P. & Tiihonen, S. (1990). *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho*. Helsinki:Valtion painatuskeskus.

Tiittula, L. & Ruusuvaori, J. (2005). Johdanto. Teoksessa J. Ruusuvaori & L. Tiittula (toim.) *Haastattelu – tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Vastapaino. Jyväskylä :Gummerus Kirjapaino.

Toivanen, M. (2006). *Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kunnissa*. (Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1156.) Tampereen yliopistopaino Oy. Saatavilla sähköisesti: <http://urn.fi/urn:isbn:951-44-6648-9>

Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77, 555–581. SAGE Publications. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.02016.x

Tuomi, J & Sarajarvi, A. (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 9., uudistettu laitos. Tammi. Vantaa:Hansaprint.

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers.

Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. Teoksessa M-L. Bemelmans-Videc, R. Rist & E. Vedung (toim.) *Carrots, sticks & sermons – Policy instruments & their evaluation* (s. 21–58). Transaction publishers.

Veit, D. & Parasie, N. (2009). Can national e-Government standards find acceptance? Konferenssipaperi. 42nd Hawaii international conference on system sciences, 2009. Saatavilla sähköisesti: <http://www.computer.org/comp/proceedings/hicss/2009/3450/00/05-03-03.pdf>

Virtanen, P. (2007). *Arviointi – arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki:Edita Prima.

VM. Julkisen hallinnon ICT-strategia. Haettu 18.4.2012 osoitteesta [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0110\\_julkictstrategia/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0110_julkictstrategia/index.jsp)

VM (2009). *SADe-hankkeen loppuraportti. Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma 2009-2012*. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2009.) Saatavilla sähköisesti: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20090323SADe/Sade\\_NETTI%2b\\_KANNET](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20090323SADe/Sade_NETTI%2b_KANNET)

VM (2011). *Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet – normihanketyöryhmän ehdotukset*. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011.) Saatavilla sähköisesti: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20110217Kuntii/Normihanketyoeryhmaen\\_raportti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110217Kuntii/Normihanketyoeryhmaen_raportti.pdf)

VM (2012a). *Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys: Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.) Saatavilla sähköisesti: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20120206Elinvo/001\\_Kuntauudistusraportti-suomi\\_osa1\\_finalNETTI](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/001_Kuntauudistusraportti-suomi_osa1_finalNETTI)

VM (2012b). Kuntien tuottavuus. Haettu 30.3.2012 osoitteesta [http://www.vm.fi/vm/fi/15\\_kunta\\_asiat/015\\_kuntien\\_tuottavuus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/015_kuntien_tuottavuus/index.jsp)



VM (2012c). Kuntien talouden suunnittelu. Haettu 30.3.2012 osoitteesta [http://www.vm.fi/vm/fi/15\\_kunta\\_asiat/01\\_kuntatalous/02\\_kehitysarviot/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/02_kehitysarviot/index.jsp)

VM (2012d). JulkICT-strategian valmistelu: Nykytilan analyysi – laaja versio, kesäkuu 2012. Saatavilla sähköisesti: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/JulKICT\\_nykytilan\\_analyysi\\_2012-06-11.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/JulKICT_nykytilan_analyysi_2012-06-11.pdf)

VM (2012e). Kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-tukiohjelma valmisteluhanke. Saatavilla sähköisesti: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyk/kuntien-ka/tilaisuudet/kurttu2012-10-02/Documents/Kurttu2012-10-02Oikarinen.pdf>

VM (2012f). Palvelut ja tiedot käytössä. Ehdotus julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiaksi 2012 – 2020. Julkaistu 17.10.2012. Saatavilla sähköisesti: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20121017Julkis/01\\_JulkICTstrategiaehdotus\\_17.10.2012.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20121017Julkis/01_JulkICTstrategiaehdotus_17.10.2012.pdf)

Voutilainen, T. (2007). *Hyvä sähköinen hallinto*. Helsinki:Edita Prime.

Wagner, C. & Bolloju, N. (2005). Supporting knowledge management in organizations with conversational technologies: discussion forums, weblogs, and wikis. *Journal of Database Management*, 16(2), 1–8. Info Group.

Weller, T. (2007). Information history: its importance, relevance and future. *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, 59, 437–448. Emerald Group Publishing.

Wilén, A-T. (2008). Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena – Tapaustutkimus seudullisen palvelun kehittämisestä Kaakkois-Suomessa 2006–2006. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Saatavilla sähköisesti: <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7412-5.pdf>

Wilson, T. (2003). Information management. *International encyclopedia of information and library science* (s. 263–278). Lontoo:Routledge.

Wu, R. (2007). Enterprise integration in e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy* 1, 89–99. Emerald. doi: 10.1108/17506160710733724

Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly* 24, 646–665. Elsevier. doi: 10.1016/j.giq.2007.01.002

Yhdistyneet kansakunnat (2008). United Nations e-Government survey 2008 – From e-Government to connected governance. Saatavilla sähköisesti: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>