



VAASAN YLIOPISTO

REINO HINTSA

Hyvä hallinto ja  
uusi julkisjohtaminen kunnallisen  
tietojohdamisen lähtökohtina

ACTA WASAENSIA NO 247

---

TUOTANTOTALOUS 22

UNIVERSITAS WASAENSIS 2011

Esitarkastajat      Dosentti Ari-Veikko Anttiroiko  
Yhteiskuntatieteiden laitos  
33014 Tampereen yliopisto

Johtaja Juha Kostiainen  
Sitra  
PL 160  
00181 Helsinki

<b>Julkaisija</b> Vaasan yliopisto	<b>Julkaisuaikankohta</b> Marraskuu 2011	
<b>Tekijä(t)</b> Reino Hintsu	<b>Julkaisun tyyppi</b> Monografia	
	<b>Julkaisusarjan nimi, osan numero</b> Acta Wasaensia, 247	
<b>Yhteystiedot</b> Vaasan yliopisto Teknillinen tiedekunta Tuotantotalous PL 700 65101 Vaasa	<b>ISBN</b> 978-952-476-362-2	
	<b>ISSN</b> 0355-2667, 1456-3738	
	<b>Sivumäärä</b> 228	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Julkaisun nimike</b> Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohtina		
<b>Tiivistelmä</b> Tässä tutkimuksessa käsitellään kunnallista tietojohdamista viidestä näkökulmasta, jotka ovat: 1) organisaation suunnan määrittäminen, 2) organisaation johtaminen, 3) viestintä ja tiedonkulku, 4) organisaatiokulttuuri ja toimintatavat ja 5) järjestelmät ja rakenteet. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu tapauskuntaan kohdistetusta kyselytutkimuksesta, sitä täydentävistä haastattelusta sekä eräitä muita kuntia koskevasta kyselytutkimuksesta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitä kuntien tietojohdaminen sisältää, mitä tekijät vaikuttavat kuntien tietojohdamiseen ja millainen on kuntien tietojohdamisen nykytila. Kunnissa painotetaan tietojohdamisen osa-alueita eri tavoin. Painotuseroja näyttäisi olevan myös yksittäisen kunnan eri työyksiköiden välillä. Tietojohdamisessa osa-alueiden painotus tapahtuu ohjaamalla, luomalla edellytyksiä, mahdollistamalla, tukipalveluilla, poistamalla esteitä, motivoimalla ja kiinnittämällä johdon huomiota. Kunnallisen tietojohdamisen osa-alueet ja niiden väliset suhteet ovat rakentuneet vuosikymmenten aikana ja ne ovat rakentuneet lainsäädännön, normien, ohjeiden, suositusten, johtamisoppien sekä niiden mukaan muuttuvien tarpeiden mukaan. Asiantuntijat näyttävät toimivan kunnissa merkittävänä tiedon välittäjänä. He toimivat tiedon lähteinä, yhdistelijöinä ja tulksijoina. Kuntien toimintatavat ylläpitävät esimiesten ja asiantuntijoiden korkean statuksen roolia, ilmaisutapoja ja näihin liittyviä odotuksia. Asiantuntijuus edellyttää vastuullista käyttäytymistä ja tähän vastataan käyttämällä korkean statuksen ilmaisua. Kaksisuuntainen, keskusteleva ja tasavertainen tiedon prosessointi edellyttäisivät kuitenkin statusjousta ja statusrooleista luopumista. Tutkimuksen mukaan kunnan työntekijät haluavat enemmän vapaamuotoista tai yleistä keskustelua. Tämä voitaisiin ehkä tulkita toiveeksi yhteisöllisyyden vahvistamiseksi tarpeellisesta keskustelusta. Tietojohdamisen osalta tässä lienee kysymys erittäin tärkeästä niin sanotun vuorovaikutustilan tarpeesta, arenasta tai foorumista vapaalle, syvällisemmälle keskustelulle. Institutionaaliset keskustelut, kuten kehityskeskustelut, virasto- ja osastopalaverit muut toimintatapoihin liittyvät keskustelut eivät näyttäisi riittävän tyydyttämään koettuja keskustelutarpeita. Keskusteleva kulttuuri tukee oppimista ja tiedon vaihtoa. Kuntien viestintäkulttuuriin vaikuttavat hierarkkiset taustarakenteet ja dokumentaation perustuva hallintokulttuuri. Keskustelukulttuuriin painottaminen edellyttää johdolta keskustelun fasilsaattorina toimimista, keskustelun avauksia, keskustelumahdollisuuksien luomista, keskustelun ylläpitoa ja eteenpäin viemistä ja palautetta keskusteltujen asioiden edistymisestä. Osallistumisjärjestelmät eivät takaa osallisuutta, elleivät johtaminen ja toimintakulttuuri sitä tue. Hyvä tiedonsaanti ja hyvät tietojärjestelmät eivät myöskään takaa esimerkiksi sitä, että tietoa käytettäisiin suunnittelussa ja strategioiden laadimisessa. Tämä voi johtua eri rajoista, jota tiedonkulku ei kunnolla ylitä. Strategioita ja suunnitelmia ei koeta riittävästi yhteisiksi. Kuntien johtamisessa sovelletut opit ”uusi julkisjohtaminen (NPM)” ja ”hyvä hallinto” sekä siihen liittyvä ”hyvä tiedonhallintatapa” korostavat tietojohdamisen suhteen erilaisia asioita ja toimintatapoja, jotka on sovittava yhteen. Ensimmäinen korostaa oikeutta julkiseen tietoon ja perusoikeuksien toteutumista, jälkimmäinen taas taloudellista tehokkuutta. Uuden julkisjohtamisen keskeisenä tavoitteena on siirtyminen byrokraattisista toimintatavoista kohti tuotoksia, tuloksia ja vaikutavuutta. Perinteiseen malliin kuuluu selkeät toimintatavat ja toimivaltasuhteet sekä kirjallinen menettely ja dokumentointi. Uusi julkisjohtaminen korostaa työntekijöiden autonomiaa, tulosvastuuta ja työn arviointia mittareiden ja tunnuslukujen avulla.		
<b>Asiasanat</b> Kunta, tietojohdaminen, tiedonkulku		



<b>Publisher</b> Vaasan yliopisto	<b>Date of publication</b> November 2011	
<b>Author(s)</b> Reino Hintsu	<b>Type of publication</b> Monograph	
	<b>Name and number of series</b> Acta Wasaensia, 247	
<b>Contact information</b> University of Vaasa Faculty of Technology Industrial Management P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland	<b>ISBN</b> 978-952-476-362-2	
	<b>ISSN</b> 0355-2667, 1456-3738	
	<b>Number of pages</b> 228	<b>Language</b> Finnish
<b>Title of publication</b> Good Governance and New Public Management as Principals of Municipal Knowledge Management		
<b>Abstract</b> <p>This thesis examines municipal knowledge management from five different perspectives: 1) defining the direction of an organisation, 2) managing an organisation, 3) communication and flow of information 4) organisational culture and operational policies and 5) systems and structures.</p> <p>The empirical data used in this thesis was acquired through a survey on the case municipality, additional interviews and surveys on a few other municipalities. The purpose of this research is to determine scope of knowledge management in municipalities, to find out which factors affect the knowledge management of municipalities and what the current situation of municipal knowledge management is.</p> <p>Municipalities accentuate different areas of knowledge management, and similar variation seems to exist in smaller work units within municipalities, as well. Regarding knowledge management, this emphasising is done by steering, creating certain conditions and possibilities, using support services, removing obstacles, promoting motivation and drawing the management's attention to certain areas.</p> <p>The different areas of municipal knowledge management and the relations between them have become established over the decades. They have been formed in accordance with the legislation, norms, guidelines, recommendations and leading methods and with their changing needs.</p> <p>Experts seem to have a significant role in municipal communication. They act as information sources but also link pieces of information together and interpret it. The municipalities' operational policies sustain the high status of managers and experts and ways of expression as well as expectations regarding these. The role of an expert requires responsible behavior and this requirement is met by using indications of high status. However, processing information in a two-way, interactive and equal manner requires status flexibility and giving up status roles.</p> <p>This study shows that municipal employees would prefer to have more free-form or general discussions. This could perhaps be seen as a wish for discussions that are necessary for strengthening the sense of community. In knowledge management, this could be construed as a vital need for so-called room for interaction; for an arena or a forum meant for a free, deeper discussion. Institutional discussions, such as development discussions, office and unit meetings, and other discussions related to operational policies do not seem to meet the needs for discussion.</p> <p>Conversational environment supports learning and information exchange. Both the hierarchic structures and documentation-based managing culture affect the communication culture in municipalities. Emphasising the importance of dialogue requires that the management acts as the facilitator of the discussions, opens up dialogue, creates discussion opportunities, maintains and carries on the dialogue and also gives feedback on how the discussed affairs are progressing.</p> <p>Involvement systems do not guarantee actual involvement, not unless management and operational policies also encourage it. Nor do good availability of information and good information systems guarantee that the information is used in planning and making strategies. This may be caused by various limits over which information cannot cross. Strategies and plans are not seen as something shared.</p> <p>The methods used in municipal management, "New Public Management", "Good Governance" and the related "Good Information Management" emphasise different areas and operational policies regarding information management, which need to be fitted together. The first one highlights the right to public information and the basic rights, while the second one emphasises financial efficiency. The key purpose of New Public Management is to move away from bureaucratic operations and towards output, results and efficiency. The traditional model includes clear ways of conduct and power relations as well as written procedures and documentation. New Public Management highlights the autonomy of employees, profit responsibility and evaluation of work with the help of various indicators and key figures.</p>		
<b>Keywords</b> Municipality, Knowledge management, Information movement		



## Sisällys

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2	Tieto ja tietojohdaminen.....	3
1.3	Tietojohdamisen käytännöt kunnallishallinnossa .....	14
1.4	Aikaisemmat tutkimukset .....	17
2	TIETOJOHTAMISEN KÄSITTEET JA TUTKIMUKSEN VIITE- KEHYS.....	19
2.1	Suomenkieliset käsitteet ja viitekehyyksen rakentaminen .....	19
2.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma.....	29
2.3	Tutkimusmenetelmät ja aineistot .....	31
3	KUNTASEKTORIN ERITYISPIIRTEISTÄ.....	39
3.1	Viestintä ja tiedonkulku.....	39
3.2	Organisaation suunta ja strategiat .....	53
3.3	Organisaation johtaminen.....	63
3.4	Järjestelmät ja rakenteet.....	76
3.5	Organisaatiokulttuuri ja toimintatavat.....	84
3.6	Yhteenveto kuntien erityispiirteistä .....	93
4	EMPIIRISET TUTKIMUSTULOKSET.....	96
4.1	Tapauskunnan kuvaus .....	96
4.2	Tietojohdaminen ja tiedonkulku tapauskunnassa .....	114
4.3	Tietojohdaminen ja tiedonkulku muissa kunnissa .....	134
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	154
6	TUTKIMUKSEN ARVIOINTIA .....	166
	LÄHTEET .....	170
	LIITTEET.....	209

## Kuviot

<b>Kuvio 1.</b>	Tiedon konversio (Nonaka & Takeuchi 1995: 62). .....	6
<b>Kuvio 2.</b>	Tietojohtamisen osa-alueet. ....	28
<b>Kuvio 3.</b>	Erilaisten vaatimusten yhteentörmäys. ....	29
<b>Kuvio 4.</b>	Tutkimuksen suorittamistapa. ....	32
<b>Kuvio 5.</b>	Ihmisen neljä vuorovaikutustapaa (Kauppila 2000). ....	47
<b>Kuvio 6.</b>	Strategia-ajattelun keskeiset ulottuvuudet (Rannisto 2005 mukaellen). ....	55
<b>Kuvio 7.</b>	Strategian ja taloussuunnittelun osaprosessit. ....	104
<b>Kuvio 8.</b>	Asiantuntijaorganisaation työn osatekijät. ....	113
<b>Kuvio 9.</b>	Työpaikan viestintävälineet. ....	116
<b>Kuvio 10.</b>	Naisten ja miesten väliset erot viestintätyytyväisyydessä. ....	120
<b>Kuvio 11.</b>	Sukupuolten tasa-arvo viestinnässä. ....	122
<b>Kuvio 12.</b>	Tiedon saanti työn kannalta tärkeistä asioista sukupuolen mukaan. ....	123
<b>Kuvio 13.</b>	Viestintäkanavien arviointi. ....	125
<b>Kuvio 14.</b>	Tiedostojen yhteiskäyttö ja niistä tiedottaminen. ....	128
<b>Kuvio 15.</b>	Esteet ja ongelmat sisäisessä viestinnässä sukupuolen mukaan. ...	129
<b>Kuvio 16.</b>	Keskiarvot tietojohtamisen osa-alueille. ....	150
<b>Kuvio 17.</b>	Keskiarvojen muutos, kun johto keskustelee. ....	152
<b>Kuvio 18.</b>	Tietojohtamisen rakennemalli. ....	154
<b>Kuvio 19.</b>	Funktionaaliset erillisstrategiat. ....	157
<b>Kuvio 20.</b>	Informaation liikkeet kunnan organisaatiossa. ....	158

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b>	Data – informaatio – tietämys – toiminta (Choo 2002: 258). ....	12
<b>Taulukko 2.</b>	Kunnat kuntakoon mukaan. ....	34
<b>Taulukko 3.</b>	Organisaatioviestinnän malleja (Åberg 2000: 97). ....	44
<b>Taulukko 4.</b>	Painotuserot tiedonkulussa. ....	53
<b>Taulukko 5.</b>	Painotuserot suunnan määrittelyssä. ....	63
<b>Taulukko 6.</b>	Organisaatioteorioiden ajallinen kehitys (Harisalo 2008: 49). ..	64
<b>Taulukko 7.</b>	Painotuserot johtamisessa. ....	76
<b>Taulukko 8.</b>	Painotuserot järjestelmissä. ....	84
<b>Taulukko 9.</b>	Painotuserot organisaatiokulttuurissa. ....	93
<b>Taulukko 10.</b>	Työsuoritusten arviointi. ....	100
<b>Taulukko 11.</b>	Tehtävien vaativuuden arviointi. ....	100
<b>Taulukko 12.</b>	Henkilöstön asema sukupuolen mukaan. ....	116
<b>Taulukko 13.</b>	Tiedonkulun ja viestinnän tila omassa työyksikössä. ....	118
<b>Taulukko 14.</b>	Tyytyväisyys iän ja työssäolovuosien mukaan. ....	119
<b>Taulukko 15.</b>	Tyytyväisyys osaston ja aseman mukaan. ....	119
<b>Taulukko 16.</b>	Tiedonkulun ja sisäisen viestinnän tila koko organisaatiossa. .	121



<b>Taulukko 17.</b>	Tiedonkulun vertikaalinen ja horisontaalinen toimivuus tapaukskunnassa. ....	124
<b>Taulukko 18.</b>	Tiedonsaanti tiedostoista.....	126
<b>Taulukko 19.</b>	Ongelmat järjestelmissä vai kulttuurissa. ....	130
<b>Taulukko 20.</b>	Viestintä siirtona vai yhteisyyden tuottamisena. ....	131
<b>Taulukko 21.</b>	Haastattelulausumat siirtomallin mukaan. ....	133
<b>Taulukko 22.</b>	Haastattelulausumat merkitys- ja yhteisyydsmallin mukaan.....	133
<b>Taulukko 23.</b>	Vastaajat iän ja sukupuolen mukaan.....	135
<b>Taulukko 24.</b>	Vastaajat työskentelysektorin ja esimiesaseman mukaan.....	135
<b>Taulukko 25.</b>	Vastaajat kuntakoon mukaan. ....	136
<b>Taulukko 26.</b>	Suomen kunnat kuntakoon mukaan.....	136
<b>Taulukko 27.</b>	Järjestelmille annetut arvioinnit. ....	138
<b>Taulukko 28.</b>	Toimintatavoille annetut arvioinnit .....	141
<b>Taulukko 29.</b>	Tiedonkululle ja viestinnälle annetut arvioinnit.....	143
<b>Taulukko 30.</b>	Johtamiselle annetut arvioinnit.....	146
<b>Taulukko 31.</b>	Strategiatyölle annetut arvioinnit. ....	148
<b>Taulukko 32.</b>	Keskiarvojen testaus .....	150
<b>Taulukko 33.</b>	Osa-alueiden keskiarvot kuntakoon mukaan. ....	151



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Kuntien tulevaisuuden haasteita ovat jatkuvasti kiristyvät tuottavuusvaatimukset, kasvavat palvelutarpeet, huoli rahoituksen riittävydestä ja kilpailu työvoimasta. Palveluiden tuottamisessa tavoitellaan asiakastyytyvää ja kustannustehokkuutta. Nämä vaikuttavat kuntien sekä lyhyen että pitkän aikavälin strategioihin sekä toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Anttiroikon (2005) mukaan ongelmia ja muutostarpeita kuntiin aiheuttavat väestön ikääntyminen ja työelämän muutos. Keskeisiä kysymyksiä ovat lisäksi julkisen talouden kehitys, työllisyys, köyhyys ja syrjäytyminen, kansanterveys ja aluekehitys.

Suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen on kunnille haaste. Kunnat pyrkivät varautumaan siihen, että eläkkeelle siirtyvien osaajien vuosikymmenten aikana keräämä arvokas osaaminen ja tietämys saadaan pidettyä organisaation hallussa (Virtainlahti 2009: 14). Kuntien palveluksessa olevista yli puolet jää eläkkeelle vuoteen 2025 mennessä. Samaan aikaan väestön ikääntyminen lisää kuntapalvelujen tarvetta ja kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy.

Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa työskentelee noin 430.000 työntekijää. Kaupunkien ja kuntien palveluksessa on yhteensä 317.000 henkilöä. Vuonna 2008 kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömenot olivat yhteensä 18,6 miljardia euroa. Henkilöstön keski-ikä on kunta-alalla korkea: 43,3 vuotta ja joka kolmas työntekijä on yli 50-vuotias. Naisten osuus koko henkilöstöstä on 78 %.

Kuntien menestys riippuu yhä enemmän siitä, miten hyvin ne pystyvät hyödyntämään sisäisiä ja ulkoisia tietovarantoja sovittautuessaan toimintaympäristön muutoksiin. Tietohallintoa kehitettiin 1970–80-lukujen kuluessa strategisena resurssina. Nykykeskustelun uusia ulottuvuuksia ovat tietointensiivisyyden lisääntyminen ja osaamisvaatimusten kasvaminen sekä sosio-kulttuuristen tekijöiden merkityksen korostuminen (Anttiroiko 2000a).

Kuntien johtamisessa tarvitaan tietoa organisaation sisäisistä ja ulkoisista tapahtumista. Sisäisellä tiedolla tarkoitetaan tietoa kuntaorganisaation ja sen eri yksiköiden toiminnan laajuudesta, panoksista, prosesseista ja tuotoksista. Sisäisen tiedon tarve painottuu taloussuunnitelmien toteutumisen seurantaan, henkilöstöhallintoon, asianhallintaan ja suoritettuihin. Ulkoinen tieto kuvaa kuntatoimintaympäristön tilaa, tapahtumia ja muutoksia (Anttiroiko 2000b).

Lainsäädännön tarkoittamaan hyvää hallintoon liittyy sellaisia periaatteita kuin oikeudenmukaisuus, luotettavuus, rationaalisuus, tasapuolisuus, laillisuus, avoimuus, yhteisöllisyys, osallisuus ja vuorovaikutteisuus. Näihin liittyvän hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi kunnan tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Kunnalla pitää myöskin olla yhteiset linjat tiedon antamismenettelylle, salassa pidettävien tietojen suojaamiselle sekä määritellyt menettelytavat ja vastuut tietojen käsittelyssä.

Kuntaorganisaatioiden toiminnat riippuvat tavalla tai toisella informaation käsittelystä. Byrokraatit tekevät päätöksiä sääntöjensä puitteissa informaatiota käsitellen. Strategit kehittävät suunnitelmia ja politiikoita sekä tarjoavat niiden ydinasioita tietojenkäsittelylle ja muille päätöksentekijöille (Morgan 1998:74). Suuri osa kunnan jokapäiväisistä toiminnoista ja päätöksenteosta on hyvin riippuvaista tietojärjestelmien ja tietoliikenteen toimivuudesta

Informaation ja tiedon hallintaa pidetään kunnallisessa päätöksenteossa hyvän valmistelun keskeisenä edellytyksenä. Luottamushenkilöiden tehtävänä on tuoda päätöksentekoon subjektiivista ja informaalista tietoa, viranhaltijat edustavat formaalista ja objektiivista tietoa. Tietoa ja informaatiota tuotetaan sekä toimintaympäristön epävarmuuden että moniselitteisyyden vähentämiseksi. Epävarmuus merkitsee informaation puutetta tai tarvetta, kun taas moniselitteisyydellä viitataan informaation liian moniin tulkintamahdollisuuksiin (Jalonen 2007).

Informaation, tiedon tai tietämyksen ja osaamisen kokonaisvaltaisen hallinnan ja hyödyntämisen tarpeeseen on kehitetty tietojohdaminen (knowledge management), jota kutsutaan myös osaamisen johtamiseksi tai tietämyksen hallinnaksi. Tietojohdamisen avulla pyritään organisaation jäsenten tiedon ja tietämyksen tavoitteelliseen hyödyntämiseen suorituskyvyn ja osaamisen lisäämiseksi ja uuden tiedon luomiseksi ja innovoimiseksi. Tämä vaatii yhteistyötä ja vuorovaikutusta, mikä taas edellyttää informaation, tiedon ja tietämyksen jakamista sekä niitä edistävien tekijöiden tunnistamista ja strategioiden kehittämistä (Huotari & Iivonen 2000).

Viestintä ja tiedonvälitys osana johtamista ja esimiestyötä on korostunut tietojohdamisen suosion lisääntyessä. Tiedon välitys on myös kaiken ihmisten välisen vuorovaikutuksen ja ryhmänmuodostuksen edellytyksenä, jonkinlainen ”hermojärjestelmä” (Nousiainen 1998: 11, 295, Kalla 2006). Nykyisten informaatiojärjestelmien avulla tiedon saaminen kaikkien ulottuville ei ole ongelma. Ongelmaksi on sen sijaan noussut tiedon valikointi ja ymmärtäminen (Viitala 2002: 217–220).

Johtaminen ja viestintä toimivat rintarinnan. Viestinnän tarkoituksena on lisätä ymmärrystä asioita kohtaan, johtamisen tarkoitus puolestaan on saada ihmiset sitoutumaan päätöksiin ja tavoitteisiin. Viestintä voi olla luonteeltaan virallista tai epävirallista, suunniteltua tai spontaania. Parhaimmillaan se luo edellytyksiä ihmisten motivoitumiselle, sitoutumiselle ja hyvinvoinnille (Juholin 2004: 1–3). Strateginen viestintä voi pitää sisällään käsityksen strategiasta suunnitteluna. Tämä käsitys voi heikentää strategian uusiutumista. Toinen eli vuorovaikutuskäsitys tarkoittaa, ettei strategia ole valmis ennen viestintää, vaan se muotoutuu viestinnässä (Mantere 2008).

Tämän kuntien tietojohdamista koskevan tutkimuksen teoreettinen ja käytännön kontribuutio syntyy ymmärryksen lisäämisestä kuntaorganisaatioiden saatavilla olevan tiedon ja informaation tunnistamiseen, välittämiseen, luomiseen ja käyttöön liittyvien toimien hallinnasta ja johtamisesta. Tietoon liittyvät prosessit ovat hallinnon keskeisimpiä instrumentteja (vrt. Jalonen 2010). Tutkimuksen kohteena on ensisijaisesti kuntien tietojohdamisen käytännöt, eivät niinkään niiden tietosäällöt.

Tutkimusaiheen tärkeyttä ja ajankohtaisuutta kuvaa myös se, että Kuntatyö 2010 -tutkimuksen loppuraportin (Forma, Kaartinen, Pekka & Väänänen 2010: 9) mukaan keskeinen kuntatyöyhteisöjen kehittämiskohde on edelleenkin sisäinen tiedonkulku.

## 1.2 Tieto ja tietojohdaminen

Huotari & Savolaisen (2003) mukaan jokaisen tietojohdamista koskevan tutkimuksen yhteydessä on tärkeää määritellä selvästi selkeästi se, mitä käsitteillä tarkoitetaan, koska kyseessä on monitieteellinen tutkimusala (mm. informaatiotutkimus, organisaatiotutkimus, yritystaloustiede, kasvatustiede, tietojenkäsittely- ja insinööritieteet).

### **Organisaation tiedon tyypittelyä**

Arkikielessä käsitteitä informaatio ja tieto käytetään usein toistensa synonyymeinä. Tässä tutkimuksessa erotetaan käsitteet data, informaatio, tieto ja viisaus. Käsitteinä ne ovat varsin lähellä toisiaan. Näiden käsitteiden suhdetta voidaan kuvata tiedon arvoketjun avulla. Tällöin ajatellaan, että data jalostuu informaatioksi ja informaatio jalostuu tiedoksi ihmisten käyttöön, jolloin lopuksi saattaa syntyä viisautta. Data ja tieto käsitetään ikään kuin jatkumoksi, jonka välissä on informaatio (Nonaka & Takeuchi 1995: 57–59, Anttiroiko 2000b: 20, Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 38, Pulkkinen 2003: 21). Informaation määrittely riippuu pal-

jon siitä, mitä teoriaa ja mitä käytännön toimintaa määritelmän tulisi tukea (Cappurro & Hjörland 2003). Tieto voidaan nähdä sekä resurssina että tuotoksena (Stewart 1996, Barney, Wright & Ketchen 2001).

Data on potentiaalista informaatiota ja se voi olla vaikkapa ykkösistä ja nolista koostuva merkkijono. Data voidaan dekodata informaatioksi, jos tunnetaan käytetty koodi. Toisin sanoen informaatiota voidaan koodata dataksi tekemällä muutoksen toisin päin. Informaatio siis syntyy datan, merkkien tai merkkijonojen koodin avulla purkamisesta. Tieto syntyy, kun informaation vastaanottaja tulkitsee informaation ja hyväksyy tulkintansa, jolloin se yhdistyy osaksi hänen tietorakennettaan ja muuttaa sitä. Tieto on ymmärrystä, jota ihmisellä on itsestään ja maailmasta. Informaatiota tästä yksilöllisesti tiedosta tulee silloin, kun se viestitään toiselle. Informaation lähettäjän näkökulmasta informaatio on tällöin viestittyä tietoa ja vastaanottajan kannalta tieto on tulkittua informaatiota (Bates 2005, Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 38–39, Suurla 2001: 31).

Bellinger (2004) on todennut, että kokoelma dataa ei ole informaatiota, kokoelma informaatiota ei ole tietoa, kokoelma tietoa ei ole viisautta eikä kokoelma viisautta ole totuus. Myös Juha Kostiainen on todennut tarpeen tehdä ero informaation, tiedon ja tietämyksen välillä (Kostiainen 2002:17). Vaikka informaatiosta ei olekaan pulaa, tietoa on kuitenkin rajallisesti ja viisautta erityisesti tarvitaan lisää (Sotarauta & Kostiainen 2002).

Datalla tarkoitetaan Niiniluodon (1999) mukaan informaation kantajia, merkkejä ja merkkijonoja. Informaation käsitteen hän jakaa syntaktiseen, semanttiseen ja pragmaattiseen. Osaaminen tarkoittaa ihmisten käyttäytymiseen liittyviä kykyjä. Tieto on Niiniluodon mukaan hyvin perusteltu tosi uskomus. Viisauteen kuuluu tosiasiatiedon ohella näkemys asioiden laajemmista yhteyksistä ja merkityksistä, käsitys tiedon hankintatavoista ja luotettavuudesta ja arvojärjestelmä hyvän elämän päämääristä. Tiedon käsitteen osalta voidaan erottaa ainakin viisi tasoa: osaaminen, tietää kuinka, tietää että, tietää miksi ja tietää mitä varten eli päämääriä ja arvoja koskeva tieto, joka antaa ihmisille viisautta (Räikkä & Wennberg 2003: 39–40).

Raivola ja Vuorensyrjä (1998) listaavat tiedon ja osaamisen käsitteistä datan (data, datum), informaation (information), tiedon (knowledge), taidon (skill), kyvyn (ability), taitotiedon (know how), työntekijäkohtaisen tuottavuuden (productivity), kvalifikaation (qualification), osaamisen (competence) sekä soveltuvuuden (aptitude). Pätevyys taas tarkoittaa tarpeellisen tiedon ja taidon käyttöä tietyssä tehtävässä tai roolissa (Quinn, Faerman, Thompson & McGrath (1990: 14–15). Yksilöosaaminen perustuu tietoihin, taitoihin ja kokemuksiin. Yksilöiden osaami-

nen muuttuu sitä jakamalla organisaatiossa yhteiseksi osaamiseksi (Ollila 2006: 25, 49).

Organisaatiossa olevaa tietoa voidaan luokitella ja tyypitellä eri perusteiden mukaan. Choon (2000, 2002: 263–264) tieto voidaan jakaa hiljaiseen tietoon, näkyvään tietoon ja kulttuuriseen tietoon. Näkyvä tieto voidaan kodifioida tai tehdä näkyväksi muun artefaktin avulla. Hiljaista tietoa on vaikea tehdä näkyväksi tai pukea sanoiksi, koska se ilmenee toiminnan taidoissa. Kulttuurinen tieto ilmenee organisaation jaetuissa oletuksissa ja uskomuksissa. T.D. Wilson (2002) tosin toteaa kriittisessä analyysissään, että hiljainen tieto säilyy aina hiljaisena.

Hiljainen tieto on sitä, jolle kokeneen työntekijän ammattitaito perustuu. Ammatilainen tietää kuin itsestään, miten asiat pitää hoitaa. Kun ammattilaisella on hallussaan hiljaista tietoa, hän osaa toimia oikein ”näppituntumalta ja korvakuulolta” kuin itsestään. Hiljaista tietoa on monesti vaikea purkaa sanoiksi ja täsmällisiksi toimintaohjeiksi. Hiljainen tieto on kokemuksellista, sosiaalista, kulttuurista ja kontekstisidonnaista. Ennen kuin hiljaista tietoa voidaan purkaa, se on tunnistettava. (Virtainlahti 2006).

Dikotomia, jonka mukaan hiljainen tieto on paikallista tietoa ja koodattu informaatio globaalia on Kautosen (2008) mukaan ehkä liian yksinkertainen. Ihmiset liikkuvat työnsä vuoksi ja samalla heidän mukanaan kulkee hiljaista tietoa, jota voidaan vaihtaa eri tilanteissa. Virkkalan (2008) mukaan hiljaista tietoa luodaan ja vaihdetaan etenkin henkilökohtaisissa tapaamisissa, jotka perustuvat luottamukseen. Tiedon ylivuodolla tarkoitetaan prosesseja, joissa esimerkiksi organisaation luoma tieto leviää muille toimijoille korvauksetta tai tiedon arvoa pienemmällä korvauksella.

Informaatio, tieto ja tietämys ovat inhimillisen toiminnan tuotoksia. Tämä inhimillinen toiminta tapahtuu sekä sosiaalisissa että fyysisissä puitteissa. Tietämystä rakentaa kokemusten kerääntyminen. Informaatio riippuu datan keräämisestä. Tiedon muuntuminen datasta informaatioksi ja sitten tietämykseksi vaatii inhimillistä ponnistelua, merkityksen antamista, rakenteen oivaltamista ja merkittävyyden arviointia. Tieto on informaatiota, joka on muuntunut uskomuksiksi, selityksiksi, mentaaliseksi malleiksi päättelyssä ja reflektiossa ja joka saa aikaan toimintaa (Choo 2002: 257–258).

Tiedon luominen organisaatiossa tapahtuu hiljaisen tiedon muuttumisessa näkyväksi tiedoksi ja näkyvästä tiedosta edelleen hiljaiseksi tiedoksi. Nonaka & Takeuchi (1995) määrittelevät hiljaisen tiedon siirtoon neljä vaihetta. He väittävät, että tiedon siirtäminen on interaktiivista ja spiraalimaista näiden eri vaiheiden välillä. Vaiheet ovat sosialisatio, ulkoistaminen, yhdistäminen ja sisäistäminen.

Organisaation tiedonluomisprosessi alkaa hiljaisen tiedon jakamisesta. Sosialisatio on kokemusten jakamisprosessi. Jaettavat kokemukset ovat mentaalisia malleja ja teknisiä taitoja. Hiljaista tietoa voi hankkia suoraan toisilta ilman kieltä havainnoimalla, matkimalla ja harjoittelemalla taitoa. Tarvitaan kasvokkain tapahtuvia jaettuina kokemuksia. Seuraavassa vaiheessa yksilön tai ryhmän hiljainen tieto muutetaan näkyväksi tiedoksi uuden käsitteen muodossa. Prosessin hiljainen tieto kuvataan näkyväksi tiedoksi metaforien, analogioiden, käsitteiden, hypoteesien ja mallien muodossa. Kuvaukset ovat kuitenkin epätäsmällisiä ja riittämättömiä, mikä puolestaan saa aikaan dialogia, väittelyä ja sitä kautta oppimista. Yhdistämisvaiheessa eri tyyppistä näkyvää tietoa yhdistellään dokumenttien, kokousten, koulutuksen, keskustelujen ja kommunikaatioverkostojen kautta. Olemassa olevasta informaatiosta muodostetaan järjestelemällä, lisäämällä, vertailemalla ja luokittelemalla uutta näkyvää tietoa. Sisäistämisen prosessia näkyvästä tiedosta hiljaiseksi tiedoksi voidaan kuvata käsitteellä tekemällä oppiminen (Ojala 2002: 176, Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 108–110, Pulkkinen 2003: 69–71).

	Hiljaiseksi tiedoksi	Eksplisiittiseksi tiedoksi
Hiljaisesta tiedosta	SOSIALISAATIO	ULKOISTAMINEN
Eksplisiittisestä tiedosta	SISÄISTÄMINEN	YHDISTÄMINEN

**Kuvio 1.** Tiedon konversio (Nonaka & Takeuchi 1995: 62).

Organisaatiossa syntyy tietämystä ja se laajenee hiljaisen ja näkyvän tiedon vuorovaikutuksessa. Tämä tiedon konversio on sosiaalinen prosessi yksilöiden välillä. Siinä syntyy spiraali hiljaisen ja näkyvän tiedon välille ja näkyvä tieto nousee korkeammalle ontologiselle tasolle. Yksilöiden hiljainen tieto on perusta uuden tiedon luomiselle. Hiljaisen tiedon jakaminen on ensimmäinen askel uuden tiedon luomisessa ja sitä varten tarvitaan paikkoja, joissa ihmiset voivat keskustella kasvotusten (Nonaka & Takeuchi 1995: 57–61, 72, 85).

Nonaka & Takeuchi (1995: 56–90) esittivät, että tiedon luomisen tukemiseen tarvitaan jaettu tila tai areena, jos yksilöt voivat keskustella kasvotusten ja jakaa kokemuksiaan. Jokaista edellä kuvatun prosessin vaihetta vastaa oma areena:



- sosialisatiota vastaa Originating ba eli alulle paneva areena
- ulkoistamista vastaa Interacting ba eli vuorovaikutuksen areena
- yhdistämistä vastaa Cyber ba eli järjestävä areena
- sisäistämistä vastaa Execising ba eli toteuttava areena (Nonaka & Konno 1998, Harmaakorpi 2008). SECI-malli ja areenat toivat esiin fyysisen läsnäolon tärkeyden uuden tiedon luomisessa (Kostiainen 2008).

Käsitepari ”local buzz” – ”global pipelines” viittaa paikallisen ja globaalin suhteeseen uuden tiedon luomisessa. Ensimmäinen viittaa paikalliseen vuorovaikutukseen ja osallisuuteen siinä, jälkimmäinen puolestaan viittaa globaaleihin tietokanaviin. Paikallisessa vuorovaikutuksessa tietovirrat ovat suunnittelemattomia ja toimija ikään kuin altistuu päivittäisissä kontakteissaan monenlaisella paikalliselle tiedolle. Paikallisten toimijoiden keskenään käyttämä kieli ja tulkintamallit helpottavat tietovirtojen ymmärtämistä ja hyödyntämistä (Kautonen 2008).

On myös olemassa sellaista hiljaista tietoa, jota ei voi saada näkyväksi, siirtää tiedostoon ja varastoida. Tämä johtaa siihen, että tietotekniikasta ei löydy ratkaisua hiljaisen tiedon käsittelyyn. Tämä viittaa ihmisten johtamisen tärkeyteen hiljaisen tiedon käsittelyssä ja sosiaalisen kontekstin tärkeyteen oppimisessa (Hildreth & Kimble 2002). Vain riittävän pitkälle rakenteistettu tieto ja sen käsittelysäännöt voidaan automatisoida (Salmela 2008).

Suorittamisen alueella puhutaan yksilön toiminnallisesta pätevyydestä tai organisaation ydinpätevyyksistä, sosiaalisella alueella puhutaan taas yksilön johtajan kyvyistä tai organisaation kyvykkyyksistä. Vaikka organisaation työntekijä olisi teknisesti taitava tai etevä johtaja, organisaatiolla kokonaisuudessa ei välttämättä ole samoja ominaisuuksia (Ulrich & Smallwood 2004).

Tunneäly tarkoittaa kykyä havaita tunteita sekä itsessä että muissa, motivoitua ja hallita tehokkaasti sekä omia tunnetiloja että ihmissuhteisiin liittyviä tunteita. Tunneäly on eri asia kuin perinteinen älykkyys ja sitä tarvitaan täydentämään älykkyysosamäärää (Coleman 2006: 36, 315, 361).

Armand Mattelart (2001) esittää teoksessa Tietoyhteiskunnan historia, että sana informaatio esiintyy jo Francis Baconin (1561–1626) teksteissä vain yhteydessä tiedon hankkimiseen ja sen hankkiminen oli tiedustelutoimintaa. Gottfried Wilhelm Leibniz (1646–1716) esitti väittämän, jonka mukaan merkkikieli on ainoa ratkaisu luonnollisen kielen puutteellisuuksiin, jotka synnyttävät viestintään niin paljon karikoita ja riitasointuja. Condorcet (1743–1794) puolestaan esitti, että

käyttämällä hyväksi menneisyyttä koskevaa kokemusta, siis sitä mitä on tapahtunut ja kuinka usein, on mahdollista ennakoida tulevaisuutta, todennäköisyyksiä.

Daniel Bell markkinoi käsitteen jälkiteollinen yhteiskunta. Ennustetekniikoiden avulla voitaisiin supistaa taloudellista tulevaisuutta koskevaa epävarmuuden astetta. Amitai Etzioni toi osallistuvan demokratian teeman uudesta yhteiskunnasta käytyyn keskusteluun. Yhteisön jäsenet ovat niitä sosiaalisen verkoston muodostamia ihmisiä, jotka tunnustavat toinen toisensa yksilöinä ja joilla on sama moraalinen katsantokanta. Sanapari sosiaalinen side liittyy tähän moraaliseen katsantokantaan (Mattelart 2001).

Matti Soramäki (2003) on vertaillut erilaisia informaatioyhteiskuntateorioita. Tutkituista Peter F. Drucker ja Nico Stehr korostavat tiedon merkitystä kehitystä ohjaavana tekijänä ja haluavat käyttää nimitystä tietoyhteiskunta tai tietotalous. He näkevät tiedon toiminnan ja johtamisen resurssina ja välineenä. Antti Hautamäen (2008) mukaan tietoyhteiskunnan kehittäminen on ollut suuri suomalainen projekti. Ensimmäisessä Suomi tietoyhteiskunnaksi strategiassa puhuttiin tiedon valta-  
teistä. Toisessa Elämänlaatu, osaaminen ja kilpailukyky tietoyhteiskuntaa kutsutaan ihmisten verkoksi. Kolmannessa Uudistuva, ihmisläheinen ja kilpailukykyinen Suomi visiona on hyvä elämä tietoyhteiskunnassa. Kansainvälisesti tietoyhteiskunnan tilaa arvioidaan pääosin perinteisessä lähestymistavassa eli teknologian mukaan (Parjo 2008).

### **Tietojärjestelmät**

Informaatiotutkimuksen piirissä tietohallinnon käsite muodostuu organisaation käytettävissä olevista sisäisistä ja ulkoisista informaatioresursseista ja niiden hallinnasta. Tietohallinto ymmärretään organisaation päämäärien saavuttamista edistävänä toiminnoksi kuten esimerkiksi taloushallinto. Tiedon hallinnalla tarkoitetaan yleensä informaation hallintaa eri yhteyksissä osana yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden ja yhteisöjen toimintaa (Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 47–48).

Tiedonhallintajärjestelmät muodostuvat yleensä tietokannasta ja tietokannan hallintajärjestelmästä, joihin tieto kootaan ja jossa sitä säilytetään, viestintäjärjestelmistä, joiden avulla tietoa haetaan ja siirretään sekä selailusta, jonka avulla työntekijät voivat tehdä hakuja tietokannassa.

Haasteena on sellaisten tapojen löytäminen, joilla motivoidaan yksiköitä dokumentoimaan ideansa ja tietonsa, jotta ne olisivat muiden käytettävissä. Vaikka ajatus on yksinkertainen, se on vaikea toteuttaa (Kaplan & Norton 2004: 293).

Perustietojärjestelmiä ovat esimerkiksi aineisto- ja asiakirjakokoelmat, talous-, henkilöstö-, asiakastieto- ja materiaalin ohjausjärjestelmät. Muita tietojärjestelmiä ovat esimerkiksi johdon tietojärjestelmät ja asiantuntijajärjestelmät. Tietojärjestelmillä on oma rooli uuden tiedon luomisessa. Esimerkiksi asiantuntijahakemiston avulla voidaan johdattaa piiloisen tiedon lähteille eli paikallistamaan asiantuntijuutta. Tietojärjestelmät mahdollistavat niihin tallennettujen ja tallennettavien perustietojen hyväksikäytön. Myös ihmisten muodostamia sosiaalisia järjestelmiä, informaation siirtoa, vaihtoa ja jakelua sekä tiedon jakamista voidaan kutsua tietojärjestelmiksi. (Huotari 2005).

Organisaatiot rakentavat järjestelmiä hankkimaan, jakamaan ja levittämään kaikenlaista informaatiota. Tuoreimmat tiedot saa useimmiten vain henkilökohtaisten kontaktien avulla (Huotari & Wilson 2001), koska informaatioasiantuntijat eivät välttämättä edes tunne ongelman ratkaisuja tekevien tarpeita (Durrance, Souden, Walker & Fisher 2006). Tiedon jakamisessa syntyy ongelmia, kun joko jaettujen symbolien eroja ei tunnusteta tai roolien eroja ja tunteiden ilmaisemista ei ymmärretä (Sonnenwald 2006). Hiljainen tieto on tietoa, jonka sisältö ja muoto ei ole kuvattavissa ja hallittavissa tietojärjestelmien koodikielellä. Näkyvä tieto on tietoa, joka kulkee ja elää järjestelmissä ja papereissa täyttäen sovitut muodot sekä sisällön että ulkoasun suhteen. Siksi se on myös hallittavissa, luokiteltavissa, kopioitavissa ja jaettavissa nopeasti ja laajasti (Määttä 2000: 51–52).

Nonakan mukaan länsimaissa on perinteinen käsitys organisaatiosta informaatiota käsittelevänä koneena. Tämän näkemyksen mukaan ainoa hyödyllinen tieto on formaali ja kvantifioitavissa oleva data ja sen arvo ja käyttötarkoitus on mitattavissa olevat tehokkuus, alemmat kustannukset ja sijoitetun pääoman tuotto. Nonakan mukaan uuden tiedon luominen ei ole pelkästään informaation prosessointia, vaan se on mieluummin yksittäisten työntekijöiden yksilöllisten ajatusten ja aavistusten esille saamista, niiden testaamista ja saamista koko organisaation käyttöön (Nonaka 1991, 2007, 2008, Nonaka & Takeuchi 1995: 8).

### **Oppimiskäsitys**

Oppimiskäsitysten mukaan tieto voidaan määritellä eri tavoin. Jos oppimisenäkemystä ryhmitellään erilaisten tietokäsitysten mukaan, niitä on tapana kuvata kahdella vastakkaisella paradigmalla: empirismi ja konstruktivismi. Empirismi korostaa sitä, että yksilön tieto on kokemuseräistä. Konstruktivismi puolestaan korostaa, että oppiminen liittyy tiettyihin tilanteisiin ja on aktiivista toimintaa, oppija on itseohjautuva ja aktiivisesti kysymyksiä ja ongelmia ratkaiseva. Uusi tieto luodaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa jatkuvasti muuttuvissa oloissa. Viestintä, vuorovaikutus ja informaatio ovat uuden tiedon luomisen perusta. Sosiokonstruktivistinen oppimisenäkemys korostaa sitä, että vuorovaikutus on tiedon

yksilöllisen konstruoinnin ja siten kaiken oppimisen ehdoton edellytys. Tieto on siis aina jollain tavoin yhdessä muiden kanssa jaettava ja rakennettava. Yksilön tieto ja tietäminen rakentuvat vuorovaikutustilanteessa (Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 10, 29–30, 39).

Tutkimukset organisaatiokulttuurista ovat valottaneet organisaatiota epistemologisena järjestelmänä. Tällöin on huomattu, että organisaatio järjestelmänä voi oppia, muuttaa itseään ja kehittyä sen jäsenten sekä sen ja ympäristön välisessä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Organisaatioiden jatkuvan muutoksen tarve on pitkään ollut organisaation oppimista tutkivien teoreetikkojen keskeinen kohde. Nämä ovat yleensä pitäneet tarpeellisena jonkin näkyvän intervention tai kehitysohjelman käynnistämistä ja korostaneet eksplisiittisen tiedon hyödyntämistä tiedon luomisen sijaan (Nonaka & Takeuchi 1995: 42–48).

Organisaatiot voivat oppia kahden perusmallin avulla. Nämä ovat kokemukseen perustuva oppiminen (DUI: Learning by Doing, Using an Interacting) sekä tieteseen ja tutkimukseen perustuva oppiminen (STI: Science, Technology and Innovation). Toinen tapa on tarkastella organisaatioiden erilaisuutta niiden hyödyntämien tietoperustojen kautta. Nämä tietoperustat voidaan jakaa analyyttiseen, synteettiseen ja kulttuuriseen tietoon pohjautuviksi. Analyyttisessä tietoperustassa hallitseva tiedon muoto on kodifioitu tieto kuten dokumentit, synteettisessä hiljainen, konkreettinen know-how ja käytännön taidot, kulttuurisessa tietopohjassa luottamus hiljaiseen tietoon ja taitoon sekä taitojen etsintä (Kautonen 2008, Asheim 2006).

Yksi organisaation oppimisen perusmalleista on niin sanottu ”double loop learning” eli kaksinkertaisen palautekytkennän oppimisen malli. Se tarkoittaa virheistä oppimista tai kyseenalaistamalla oppimista. Kyseenalaistaminen edistää erityisesti yhteistä tiedon tulkintaa. Organisaation tyypillinen päätöksenteko perustuu korjaaviin toimenpiteisiin aiemmin annettujen toimintaohjeiden mukaisesti. ”Single-loop learning” eli yhden palautekytkennän oppiminen, jota voisi kutsua palautteesta oppimiseksi, korjaa vain toimenpiteitä olemassa olevien ehtojen ja asetettujen normien mukaan. Kaksinkertaisen palautekytkennän oppiminen eli kyseenalaistamalla oppiminen tapahtuu silloin, kun korjaustoimenpiteitä ei tehdä itse korjattavaan asiaan, vaan toimintaohjeisiin. Ihmiset alkavat kyseenalaistamaan annettuja toimintaohjeita ja muuttamaan niitä tarvittaessa. Kun analysoidaan ryhmässä, miksi virhe tehtiin, niin yhteinen ymmärrys kehittämisestä lisääntyy ja virheiden määrä vähenee (Ojala 2002: 179–180, Choo 2002: 13–14).

Kinnunen (2010: 144) on todennut, että kaksikehäistä oppimista ei tapahdu eikä virheistä opita, jos virheet ohitetaan syitä selvittämättä. Keskustelulle tulisi antaa mahdollisuuksia työyhteisössä laajemmin.

Peter M. Senge (2006: xi) on esittänyt oppivan organisaation jakkaramallin, joka käsittää kolme oppimisen pääkyvykkyyttä: päämäärä, refleктоiva keskustelu ja kompleksisuuden ymmärtäminen. Nämä kaikki tarvitaan oppivassa organisaatiossa, mutta niissä korostuvat viestintä ja dialogi.

Garvinin, Edmondsonin ja Ginon (2008) mallin mukaan oppiva organisaatio on sellainen, jossa työntekijät luovat, hankkivat ja siirtävät tietämystä. Siihen tarvitaan oppimista edistävä ympäristö, konkreettiset oppimisprosessit ja käytännöt sekä oppimista tukeva johtamiskäyttäytyminen. Organisaatiot voivat määritellä alueet, joilla niiden pitää edistää tietämyksen yhteiskäyttöä, ideoiden kehittämistä, virheistä oppimista ja kokonaisvaltaista ajattelua.

### **Tietojohtaminen**

Collison & Parcell (2004) esittävät, että tietoa ei voi johtaa, johtaa voi ainoastaan tietoympäristöä järjestämällä oikeat olosuhteet, oikeat välineet, oikeat toimenpiteet ja oikean johtajuuden.

Tietojohtaminen ja tietohallinto eivät merkitse samaa asiaa. Tietohallinnossa on kyse informaation hallinnasta, kun taas tietojohtamisessa on kyse tietoon, osaamiseen ja tietämykseen kytkeytyvien seikkojen muodostaman kokonaisuuden johtamisesta. Tietohallinnolla on merkittävä tehtävä tietojohtamisessa, se tarjoaa informaatiota tiedon käyttäjille. Tietojohtaminen käsittää myös henkilöstöjohtamiseen liittyviä seikkoja eli ihmisten johtamista. Käsitys tiedon sosiaalisuudesta ja dynaamisuudesta erottaa tietojohtamisen informaation hallinnasta (Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 134–136, 49–50).

Tietojohtamisen ja osaamisen johtamisen eriyttäminen on ainakin osaksi suomalainen, kielen tuottama ilmiö. Englanninkielinen termi knowledge management voi viitata sekä tietoon että osaamiseen, eikä kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tietojohtamisen ja osaamisen johtamisen välillä välttämättä ole eroa (Hyrkäs 2009: 17). Tutkimuksen yhtenä sisäisenä vedenjakajan toimii käsitys siitä, nähdäänkö tietäminen yksilöllisenä vai yhteisöllisenä toimintana (Jalonen 2010).

Yritysten tietojohtamishankkeiden painopistealueina ovat olleet myös muun muassa kokemuksesta oppimisen tehostaminen, erityisasiantuntijoiden saavutettavuuden parantaminen, tiedon ja hyvien työkäytäntöjen levittäminen, tuotekehityksen ja projektityöskentelyn tehostaminen sekä yrityksissä dokumentoituna olevan tiedon käytön helpottaminen. Yleinen piirre niissä on tiedon käytön ja oppimisen tehostaminen (Virkkunen 1999: 12). Virpi Pirrtimäen (2007) väitöskirjatutkimuksen mukaan suomalaisyritysten tiedonjohtamisinvestoinneista huomattava osa on

kohdistunut teknisiin järjestelmiin. Inhimillisten tekijät ja yrityskulttuuri ovat jääneet vähemmälle.

Datan prosessoinnissa päätavoitteina on maksimoida nopeus, tarkkuus, ja prosessin tehokkuus sekä käsitellä suuri määrä merkkejä, joita tuotetaan monenlaisessa vuorovaikutuksessa. Tiedonhallinnassa tavoitteena on maksimoida organisaation informaatioresurssien käyttökelpoisuus ja vaikuttavuus sekä kyvykkyys organisaation tavoitteiden saavuttamisessa. Tietojohtamisen tärkein tavoite on muotoilla organisaation strategia, rakenne, prosessit ja järjestelmät niin, että organisaatio kykenee käyttämään tietämystään ja luomaan arvoa asiakkailleen sekä yhteisölle. Tietämys eroaa informaatiosta sen kyvykkyudessa yhdistää toiminta ja päätökset. Mitä enemmän tietämys vaikuttaa toimintaan, sitä arvokkaampaa se on. Tietojohtamisen toimintoja ovat uuden tiedon luominen, tiedon jakaminen ja tiedon hyödyntäminen (Choo 2002: 258–259).

**Taulukko 1.** Data – informaatio – tietämys – toiminta (Choo 2002: 258).

	Datan prosessointi	Informaation johtaminen	Tietojohtaminen	Toiminta/tulokset
Aktiviteetti	Tiedon hankinta Tiedon määrittely Tiedon varastointi Tiedon mallintaminen	Informaatiotarpeet Informaation kerääminen Informaation organisointi Informaation jakelu	Tiedon luonti Tiedon jakaminen Tiedon käyttö	Strategiat, verkotot, ideat Tuotteet, palvelut Prosessit, järjestelmät, rakenteet
Arvot	Tarkkuus Tehokkuus ”Vain hankittua tietoa voi analysoida”	Saavutettavuus Tärkeys ”Oikea tieto oikealle henkilölle”	Vaikuttavuus Hyödyllisyys ”Tietäisimmepä, mitä tiedämme”	Innovointi Oppiminen ”Oppimiskyky on ainoa kestävä kilpailuetu”

Myös muunlaisia tietojohtamisen jaotteluja on myös esitetty. Christian Schlögel (2005) on jakanut informaation ja tiedon johtamisen kolmeen pääkategoriaan, jotka ovat teknologiasuuntautunut informaation johtaminen, sisältösuuntautunut informaation johtaminen ja tietojohtaminen. Datajohtaminen on jaotellussa sisällytetty teknologiasuuntautuneeseen informaation johtamiseen.

Tietojohtamisella pyritään edistämään tietämyksen luomista, levittämistä ja käyttöä. Tietämyksellä voidaan silloin tarkoittaa sekä tietoa että osaamista. Oppivan organisaation koulukunnan mukaan on tärkeää rakenteiden ja toimintatapojen muuttaminen sellaisiksi, että ne edistävät oppimista. Tietämyshallinnassa puolestaan tietoa käsitellään enemmän resurssina. Molempien näkemysten toiminta-

suositukset menevät pitkälti päällekkäin (Pulkkinen 2003: 29–41, 50, Räsänen, Anttila & Melin 2005: 104–107).

Tietojohtamisessa tieto voidaan ymmärtää yhtäältä staattisena objektina, käsiteltävänä ja siirrettävänä informaationa. Toisaalta tieto voidaan ymmärtää ihmisten vuorovaikutuksena syntyvänä ja kehittyvänä, yksilön mieleen rakentuvana tietämyksenä. Tästä kahtiajaosta seuraa jako kodifiointistrategiaan ja henkilöstöpainotteiseen strategiaan. Molemmat osat ovat tärkeitä tietojohtamisessa. Teknologiaa korostavassa tietojohtamisessa ei ole ollut kysymys tiedosta, vaan datasta ja informaation hankinnasta, varastoinnista ja jakelusta (Holma 2005, vrt. Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 136–137).

Kaplanin ja Nortonin (2004: 292–293) mukaan useimmissa organisaatioissa tarvitaan kulttuurin muutos, jonka avulla tiedon hamstrauksesta päästään tiedon jakamiseen. Organisaatiot käyttävät tiedon jakamisessa kahta tapaa. ”Työntöjärjestelmässä” luetteloidaan käyttäjien tarpeet ja tietoa jaetaan valikoiden, usein sähköpostitse, jos havaitaan, että käyttäjille voisi olla hyötyä tiedoista. Toinen tapa on ”vetojärjestelmä”, jolloin työntekijät itse hakevat tietoja, jotka ovat relevantteja heidän välittömien tarpeidensa kannalta. Malhotran (2005) mukaan tietojohtamisessa mielenkiinto on parina viime vuosikymmenenä siirtynyt ”push”-mallista ”plug and play” -teknologiaan. Tarkoituksena on, että strategista ”pull”-mallia käyttäen oikea tieto on oikeaan aikaan oikealla henkilöllä.

Vaikka tietotekniikka ei olekaan tietojohtamisen pääkomponentti, olisi vaikea ajatella tietojohtamisen toteuttamista ilman mitään tietotekniikan tukea. Tietotekniikkatoimittajat ovat kehittäneet monia erilaisia sovelluksia tietojohtamista varten. Tietotekniikan päärooli tietojohtamisessa on tiedonkulun nopeuttaminen (de-Carvalho & Ferreira 2001).

Johtamisessa kysytään, mitä pitää tehdä? Kysymys edellyttää tarvittavan tietämyksen hankkimista. Johtajien on kyettävä varmistamaan, että heidän tiedontarpeensa ymmärretään (Drucker 2004). Toisaalta johtajien pitää varmistaa myös, että työntekijöillä on aina saatavilla tietoja, voimavaroja ja välineitä (Ross 2007). Johtamisen taito perustuu johdettavan kohteen, toimialan ja organisaation, koko olemuksen syvälliseen ymmärtämiseen. Tärkeä ehto on, että johtajan pitää olla hyvin informoitu (Mintzberg 2004).

Johtajat keskittyvät usein hiomaan omia vahvuuksiaan ja hakevat avukseen ihmisiä, jotka korvaavat heidän rajoituksensa. Ancona, Malone, Orlikowski & Senge (2007) esittävät kehittämäänsä hajautetun johtajuuden mallia. Siinä kokonaisuuteen kuuluu neljä osaamisaluetta: ymmärtäminen (sensemaking), suhteiden rakentaminen (relating), visiointi (visioning) ja toteuttaminen (inventing).

Tiedolla on ristiriitainen olemus. Se voi olla samanaikaisesti sekä aineetonta pääoma että ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ilmaantuvaa. Siitä seuraa, että tietojärjestelmien lisäksi vuorovaikutuksella on keskeinen merkitys tiedon luomisessa ja jakamisessa. Järjestelmät ja niihin sisältyvä aikaisempi tieto ovat puolestaan edellytyksenä organisaation kyvyille hankkia ja omaksua uutta tietoa. Informaatio edellyttää datan kokoamista. Datan muuntaminen informaatioksi ja sitten tietämykseksi vaatii ponnistelua (Choo 2002: 257–259).

Tietojohtaminen käsittää toisaalta tekniset järjestelmät, joiden tarkoituksena on tiedon levittäminen ja toisaalta sen sosiaalisen lähestymistavan arvostamisen, jonka tarkoituksena on tuoda ihmisiä yhteen jakamaan kokemuksiaan (Kane, Ragsdell & Oppenheim 2006). Tietojohtamisessa on pyritty useimmiten painottamaan teknologiaa ja kodifioitua eli tietokantoihin tai esimerkiksi dokumentteihin tallennetun informaation siirtoa. Kaavamaiset järjestelmät eivät kuitenkaan kykene varastoimaan ja siirtämään hiljaista tietoa (Pfeffer & Sutton 2000: 22). Organisaatioissa onkin alettu korostaa tiedon tuottamiselle ja välittämislle ominaisia verkostomaisuutta, vuorovaikutuksellisuutta ja yhteistyötä. Samalla on alettu puhua osaamisen hyväksikäytöstä, ideoiden keksimisestä ja soveltamisesta (Mälkiä & Stenvall 2000).

Turner & Minonne (2010) esittävät, että tietojohtaminen voidaan aina sijoittaa johonkin seuraavista toisiinsa liittyvistä käsitteistä: ”Intellectual Capital Management”, ”Organisational Knowledge Management” tai ”Organisational Learning Management”.

Tietojohtaminen suomalaisena käsitteenä kattaa laajan aihealueen. Kansainvälisessä knowledge management -keskustelussa raja on yleensä selvästi kapeampi. Tietojohtamiseen voidaan liittää useita tutkimushaaroja ja osa-alueita, kuten liiketoimintatiedon hallinta, tietämyksen hallinta, informaation hallinta, organisaation oppiminen ja aineeton pääoma (Lönnqvist 2008).

### 1.3 Tietojohtamisen käytännöt kunnallishallinnossa

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallista henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen toimesta on vuonna 2008 laadittu tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus. Sen mukaan kunnallisten palvelujen tulevaisuutta rakennetaan kestävä tuottavuuskehityksen varaan. Tuloksellisuuden kehittämisen päämääränä on kunnallisten palvelujen parantaminen vastaamaan palvelujen käyttäjien ja kuntalaisten tarpeita. Sen arvioimiseksi, kuinka kunta on onnistunut tehtä-



vässään, tarvitaan riittävästi tietoa. Siksi palveluista on tuotettava kattavasti arviointitietoa toiminnan johtamista ja työn kehittämistä varten.

Erilaiset kehittämistoimet aloitetaan yleisesti nykytilan kartoituksesta ja analyysistä. Kun nykytilanne on kartoitettu, on helppo suunnata katse tulevaisuuteen ja hahmottaa tavoitetilaa. Tietojohdamiseen liittyvien asioiden kehittäminen edellyttää tietoja nykytilasta, jotta tiedetään lähtötilanne. Nykytilan analyysi ja kuvaus perustuvat olemassa olevaan toimintaan ja siinä voidaan kartoittaa olemassa oleva toiminta, tietojärjestelmät, toimintatavat, teknologia ja informaatio ja etsiä kehittämistarpeita. Oleellista on myös tietää, miten ympäristössä toimitaan

Kunnallisessa päätöksenteossa tietojohdamisen yksi funktio on kertoa, mitä vaikutuksia seuraa kustakin vaihtoehdosta. Tärkeämpää kuin tietotekniikka tai sähköiset verkot on luoda päätöksentekoa varten informaation prosessointijärjestelmät. Informaation puute ei ole päätöksenteon tyypillinen ongelma, vaan kykymme käsitellä sitä. Päätöksentekoon liittyvä kommunikaatio on kaksisuuntaista, päätöksen tekijälle ja päätöksen tekijältä (Simon 2000: 78, 208, 227). Sisällöllisesti oikea lopputulos edellyttää riittävää ja paikkansa pitävää tosiasiatietoa, jonka perusteella päätös tehdään (Mäenpää 2004: 188–195).

Osaamisen kehittämistä koskevien vastaavien suositusten mukaan osaamisen kehittämisen tavoitteena on sekä palvelutuotannon tuloksellisuuden että työelämän laadun samanaikainen kehittäminen. Tavoitteena on turvata se osaaminen, jota tarvitaan palvelutuotannossa. Osaamisen johtamisella tarkoitetaan sekä strategista osaamisen ennakoitua että henkilöstön osaamisen ja kokemuksen, niin sanotun hiljaisen tiedon hyödyntämistä. Strategisen osaamisen johtamisen lähtökohtana on ennakoida sitä osaamista, joilla palvelut tulevaisuudessa tuotetaan. Osaamisen johtaminen yli yksikkörajojen sekä osaamisen jakaminen työyhteisössä ovat osaamisen johtamisen tunnuspiirteitä. Yhteistoiminnallinen kehittämistapa lisää henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2010 laatinut oppaan ”puimalamenetelmästä” vertaisoppimisen vahvistamiseen ja kehittämistyön tulosten levittämiseen. Menetelmän mukaan puimalassa asiat puidaan yhdessä – jyvien erottamiseksi akanoista. Suomen Kuntaliitto on lisäksi koonnut kotisivuilleen erilaisia työkaluja hyvien käytäntöjen menetelmien tueksi ja esittelee sivuillaan eri vaiheissa olevia ja eriasteisia hyviä käytäntöjä. Suomessa on ennestään erilaisia tieto- ja hyvien käytäntöjen pankkeja. Esimerkiksi Suomen Laatu yhdistys ry:n tarkoituksena on edistää myös julkisen hallinnon toiminnan ja laadun parantamista, Projekttyhdistys puolestaan kehittää myös julkisen sektorin projektien tuloksellisuutta ja ihmisten projektiosaamista.

KT Kuntatyöntajat on vuonna 2011 julkaissut yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa laaditun oppaan Osaamista kehittämään! -periaatteita ja menetelmiä osaamisen ylläpitoon ja lisäämiseen. Oppaan mukaan osaamisen johtamisena voidaan pitää yksilöosaamisen johtamista, jolloin rakennetaan strategioiden toteuttamiseen tarvittava osaamisen hallintajärjestelmä, tiedon johtamista, jolloin kehitetään prosesseja, joilla saadaan hiljainen tieto näkyväksi ja siirretyksi organisaation osasta toiseen. Kolmanneksi voi olla kysymys organisaation oppimisesta, jolloin tarkoituksena on kehittää kulttuuria sellaiseksi, joka kehittää osaamista jatkuvasti.

Kunnan tiedonhallinnasta ja viestinnästä on lainsäädännössä paljon erilaisia määräyksiä. Kunnalla on hyvää hallintoa koskevan säännösten lisäksi esimerkiksi yleinen velvollisuus antaa tiedoksi hallintoasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat. Erityisesti tiedoksiantovelvollisuus koskee kirjalliseen muotoon dokumentoitavaa päätöstä, joka on annettava viipymättä tiedoksi asianosaiselle. Myös tiedoksianton tavoista ja sisällöistä paljon yksityiskohtaisia määräyksiä (Heuru 2003: 265-366). Hyvää hallintoa käsitellään jäljempänä.

Julkisuusperiaate merkitsee sitä, että jokaisella on oikeus saada tietoja kunnan viranomaisten toiminnasta sellaisistakin asioista, jotka eivät välittömästi koske häntä itseään. Julkisuusperiaatetta toteutetaan asiakirjojen julkisuudella, kokousten julkisuudella, tiedottamisella ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisella. Kuntalain mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on lisäksi laadittava katsauksia ja asukkaille on tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. (Harjula & Prättälä 2007: 271). Julkisuusperiaate kohdistuu asiakirjan lisäksi tietoon sinänsä, tallentamistapa tai ulkoinen muoto eivät ole ratkaisevia (Mäenpää 2008: 5–6, 20, 61).

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on hyväksynyt suosituksia valtion ja kuntien tietohallintoon. Suositus on julkishallinnossa käytettäväksi tarkoitettu yhtenäinen menettelytapa, määrittely tai ohje. Painopistealueet ovat tietojärjestelmien ja niiden tietojen ja rakenteiden yhteensopivuus, tietojärjestelmien välistä yhteen toimivuutta lisäävät rajapinnat, tietojen käsittelyyn liittyvä tietoturva ja tietosuoja sekä tietojärjestelmien kustannustehokas hyödyntäminen.

KuntaIT-yksikkö on toiminut kuntasektorin sekä soveltuvin osin koko julkishallinnon tietohallintoyhteistyötä koordinoivana elimenä, joka linjaa ja määrittää palveluiden kehittämistä tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämisen näkökulmista (Valtioneuvoston kanslia 2006). KuntaIT:n tarkoitus on edistää kuntasektorin palvelutoiminnan ja IT:n yhteensovittamista sekä vahvistaa IT-toiminnan kokonaisuhallintaa.

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2004 julkaissut viestintäoppaan kunnille. Opas käsittelee viestinnän strategista suunnittelua, kuntakonsernin viestintää, osallistumista tukevia viestintäkäytäntöjä, asukkaiden neuvontaa, tiedotusvälineviestintää, kokoustiedottamista, henkilöstöviestintää, verkkoviestintää, markkinointia, kriisiviestintää ja keskeisiä kuntaviestintää ohjaavia säännöksiä. Yhteistoimintamenettelyssä käsitellään kunnan henkilöstön asemaan vaikuttavia olennaisia asioita. Tällaisia ovat kunnan taloutta, tuloksellisuutta, organisaatiouudistuksia ja kilpailuttamista koskevat asiat. Kunnan johto, yksikön esimies ja jokainen työyhteisön jäsen ovat osaltaan vastuussa henkilöstöviestinnästä.

Suomen Kuntaliitto, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Kuntien eläkevakuutus ovat vuonna 2005 yhdessä julkaisseet perehdyttämisoppaan kunnille. Tavoitteena perehdyttämisessä on tulokkaan tai muun perehdytettävän sopeuttaminen tuloksentekoon. Oppaan mukaan kuntatyön perehdyttämisen erityispiirteenä on muun muassa organisaation, tavoitteiden ja tiedonlähteiden tuntemus erityisesti hallinto- ja asiantuntijatyössä (Rainio 2005: 4, 21).

Suomen Kuntaliiton (2010) vuonna 2009 tekemän kuntiin kohdistetun viestintätutkimuksen (N=111) mukaan yli 60 prosentilla kunnista oli viestintäohjeet. Kunnan kotisivut oli tärkeinä asukasviestinnän väline. Henkilöstöviestinnän tärkeimmät välineet olivat tutkimuksen mukaan järjestyksessä tiedotustilaisuudet, sisäiset tiedotteet, sähköposti, puhelin, kokoukset ja palaverit, kehityskeskustelut, intranet, ilmoitustaulut ja henkilöstölehti.

Näyttää siltä, että julkishallinnossakin ymmärretään tiedon merkitys, mutta tietoa ehkä hyödynnetään puutteellisesti. Tiedolla johtamisen yleisenä tavoitteena on faktoihin perustuvan kokonaiskuvan muodostaminen organisaation sisäisestä ja ulkoisesta toimintaympäristöstä. Tieto faktoista ei aina näy toiminnassa. Julkishallinnossa tieto on paitsi faktoja, myös arvoihin perustuvia näkemyksiä (Jalonen, Laihonen & Lönnqvist 2009).

Jalosen (2008) mukaan yhtäältä puhutaan tietoyhteiskunnasta, jolloin painotetaan tiedon ja osaamisen merkitystä ja toisaalta puhutaan informaatioyhteiskunnasta, jolloin painotetaan tietokoneiden, tietokoneohjelmien ja tietoverkkojen merkitystä. Nämä toimivat kontekstuaalisina tekijöinä myös kunnille.

## 1.4 Aikaisemmat tutkimukset

Suomalaisten kuntien tietojohdamista ja tiedonkulkua koskevissa väitöstutkimuksissa muun muassa Elina Hyrkäs (2009) on luokitellut kuntia osaamisen johtamisen tason mukaan, Harri Jalonen (2007) on käsitellyt tehokkuuden ja luovuuden

yhteensovittamista kunnallisen päätöksen teon valmistelussa, Seija Ollila (2006) strategisen osaamisen johtamisen hallintaa sosiaali- ja terveystalouden julkisissa yrityksissä, Tuula Kivinen (2008) tiedon ja osaamisen johtamista terveydenhuollon organisaatiossa ja Päivi Huotari (2009) esimiesten käsityksiä strategisesta osaamisen johtamisesta kuntien sosiaali- ja terveystoimessa sekä Antti Syväjärvi (2005) inhimillistä pääomaa ja erityisesti asiantuntijaorganisaatioita sosiaali- ja terveystalouden toiminnassa. Harri Laihonon (2009) on väitöstudiumissa käsitellyt tiedonkulkua johtamisen osana terveyden ja sairaanhoidossa. Myös Kristiina Strandmanin (2009) ja Anne Luomalan (2010) väitöskirjat sivuavat aihealuetta. Strandman käsittelee kuntien strategiaviestinnän käytäntöjä osana strategiaprosessin johtamista ja Luomala valtuuston talousarviokokouksissa esitettyjä puheenvuoroja poliittisen analyysin näkökulmasta.

Lavennon (2008) mukaan kuntia koskevasta tiedonkulusta tai viestinnästä on tähän mennessä tutkittu lähinnä henkilöstön määrää, käytössä olevia välineitä ja niiden tärkeyttä kunnille, viestinnän rakenteita kuten ohjeita, suunnitelmia, mediasuhteita, mainetta ja markkinointia sekä sitä, miten viestintä tukee kuntastrategian toteuttamista. Tiedonkulku ja viestintä liittyvät läheisesti tietojohdamiseen.

Ilpo Laitinen (2009) on tehnyt tapaustutkimuksen Helsingin kaupungin tietoperusteisesta johtamisesta. Tapaustutkimus liittyy ”Tietoperusteinen johtaminen Helsingissä” -tutkimushankkeeseen, jossa mukana olivat Lapin, Tampereen ja Edinburghin yliopistot. Laitisen tutkimuksista on lisää jäljempänä tutkimustulosten yhteydessä.

## 2 TIETOJOHTAMISEN KÄSITTEET JA TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

### 2.1 Suomenkieliset käsitteet ja viitekehysten rakentaminen

Ihmisen ajattelun perusyksikköjä ovat mielikuvat ja käsitteet ja niistä muodostuvat maailmaa koskevat väitteet. Mielikuvia pystymme ilmaisemaan toisillemme vain puutteellisesti. Sen sijaan paljon helpompaa on tutkia toistemme ajattelun käsitteellistä puolta. Käsitteet ovat mielessämme olevia joukkoja ja kriteerejä sille, millaiset oliot tai tapahtumat kuuluvat kuhunkin joukkoon. Maailmaa koskevissa väitteissä yhdistyy kaksi tai useampia käsitteitä. Ne voivat olla enemmän tai vähemmän tosia tai epätosia (Åhlberg 2001).

Tässä kappaleessa on tarkoitus selvittää, mitä tietojohdamisen käsitteellä Suomessa tarkoitetaan, mitkä ovat tietojohdamisen käsitteen osa-alueet ja mitkä ovat tietojohdamisen keinot. Tutkimusaineisto on koottu kotimaisista väitös-, tutkimus- ja ammattikirjoista. Oletuksena on, kuten Lönnqvist (2008) on todennut, että suomalainen tietojohdaminen käsittää laajemman alueen kuin kansainvälinen käsite ”knowledge management”. Käsitteiden ominaisuudet ja käyttöyhteydet tulevat esiin siteeratusta aineistosta.

Tietojohdamisen teoriataustoja löytyy ainakin seuraavilta tieteenaloilta: viestintäteoria, filosofia, informaatioteoriat, organisaatioteoriat, kasvatustiede, psykologia, sosiologia, taloustiede, systeemiteoriat ja hallintotiede. Viestinnän ja tiedonkulun näkökulmasta tietojohdamisen käsitettä selvitetään tässä tutkimuksessa viestintämallien avulla, jotka ovat 1) viestintä informaation siirtona, 2) viestintä merkitysten tuottamisena ja 3) viestintä yhteisyyden tuottamisena. Tähän valintaan on vaikuttanut lainsäädännön, perinteen ja kunnissa noudatettujen johtamisoppien asettamat vaatimukset viestinnälle.

John Fiske (1993: 132–214) jaottelee viestinnän tutkimusmenetelmät semioottisiin, strukturalistisiin ja empiirisiin. Empiirisistä menetelmistä hän esittelee muun muassa sisällön erittelyn. Sisällön erittelyllä pyritään tuottamaan objektiivinen ja todennettavissa oleva kuvaus sanomien ilmissisällöstä. Sisällön erittelyssä tunnistetaan tietystä viestintäjärjestelmästä valittuja yksikköjä.

Samasta aineistosta voidaan löytää erilaisia merkityksiä. Aineistolähtöisessä lähestymistavassa etsitään aineistosta teemoja, joista informantit puhuvat. Tämän

jälkeen siirrytään tulkintaan, mistä näissä informanttien puheissa oli kyse. Yksi käytetty tapa on dikotomoinen käsittelytapa (Moilanen & Rähä 2001).

Etenemistapa on ollut seuraavanlainen. Tärkeimpänä kirjallisuuden valintakriteerinä on ollut se, että kirjoittajat käsittelevät ja määrittelevät tietojohdamisen tai oppimisen johtamisen käsitettä suomen kielellä. Tämän jälkeen aineisto on luettu uudelleen ja etsitty käsittelyn määrittelyksi tulkittavat osiot. Määrittelyistä on sisällönerittelyinä kerätty tietojohdamisen käsitettä kuvaavia ryhmittelyjä, erittelyjä ja muita kuvaavia ilmaisuja. Lopuksi on pelkistetty ilmaisut ja saatu tietojohdamista kuvaava sisältö.

### **Aineistositaatit**

Riitta Viitalan väitöskirjatutkimuksen (2002: 187–191) mukaan osaamisen johtamisen tehtäväalueita eli ulottuvuuksia ovat oppimisen suuntaaminen, oppimista edistävän ilmapiirin luominen, oppimisprosessien tukeminen ja esimerkillä johtaminen. Osaamisen johtamisen pääkeinot ovat tehtäväalueilla tiedon käsittely ja sen avulla tietoisuuden luominen, keskustelun synnyttäminen ja oppimista tukevien järjestelmien ja toimintamallien kehittäminen.

Johtamistyö organisaatioissa tapahtuu lähes kokonaan keskustelujen kautta ja vuorovaikutustilanteissa. Organisaatioissa tapahtuva oppiminen on sosiaalinen prosessi ja tapahtuu vuorovaikutuksen varassa. Hän viittaa Nonaka ja Konnoon (1998), jotka ovat kuvanneet oppimista edistäviä tiloja järjestettyinä ja spontaaneina tilanteina, joissa ajatukset virtaavat vapaasti ja synnyttävät uutta tietoa ja osaamista (Viitala 2002: 75–76, 82).

Riitta Viitala (2004) on tutkimuksessaan Esimiehet osaamisen johtajina tehnyt tilastollisen tarkastelun esimiesten käyttäytymisestä osaamisen johtajina. Osaamisen johtamista esimiestyön haasteena hän kuvaa siten, että työyhteisössä tapahtuva oppiminen perustuu vuorovaikutukseen sosiaalisessa yhteisössä ja rakentuu aiemman osaamisen ja kokemusten varaan. Esimies voi lähinnä selkiyttää suuntaa, synnyttää oppimista virittävää tietoisuutta ja luoda suotuisia olosuhteita oppimiselle. Käytännössä tämä tapahtuu luomalla oppimista tukevaa keskustelua työyhteisössä (2004: 18, 33). Viitalan tutkimus toteutettiin lomakekyselynä käyttäen Viitalan väitöskirjatyössä esittämää neljää tehtäväaluetta eli ulottuvuutta. Kysymysväittämiä oli yhteensä 32 kpl. Kysymysväittämissä toistuivat useamman kuin kerran verbit (esimies) keskustelelee, kertoo, kehittää, tukee ja edistää. Muita useammin toistuvia sanoja olivat kanssamme, yhteistä ja palautetta.

Riitta Viitala esittelee kirjassaan Johda osaamista (2006: 14–15, 38) osaamisen johtamisen siten, että se sisältää kaiken sellaisen tarkoituksellisen toiminnan, jon-

ka avulla organisaation strategian edellyttämää osaamista vaalitaan, kehitetään, uudistetaan ja hankitaan. Hänen mukaansa käsite knowledge management on kääntynyt suomen kielessä osaamisen johtamiseksi, tietämyksen johtamiseksi ja tiedon johtamiseksi ja hän on antanut kaikille yleisnimen osaamisen johtaminen (knowledge management). Hän määrittelee osaamisen johtamisen seuraavasti: ”osaamisen johtaminen on systemaattista johtamistyötä, jonka tarkoituksena on turvata organisaation tavoitteiden ja päämäärien edellyttämä osaaminen nyt ja tulevaisuudessa”.

Lauri Pulkkinen (2003) esittää tutkimuksessaan, että englannin kielessä vakiintunut ilmaus knowledge management tarkoittaa organisaation toimintaa, jolla pyritään edistämään tietämyksen luomista, levittämistä ja käyttöä. Tästä voidaan myös käyttää käännöksenä tietämyshallinta -termiä. Samaa tarkoittavana voitaisiin puhua osaamisen johtamisesta ja tiedon johtamisesta. Tietämyksenhallinnan lähikäsitteitä ovat HRM (human resource management), innovatiivinen johtaminen, oppivan organisaation koulukunta, laatujohtaminen (TQM). Useat johtamisen nykysuuntaukset kohdistavat huomionsa ihmiseen ja hänen kykynsä luoda uutta. Vaikka tietämystä olisi runsaasti käytettävissä, mutta sitä ei saada siirrettyä tarvitseville, ei tietämyksen käyttö ja uuden tietämyksen synty toteudu.

Kirjavainen & Laakso-Manninen ovat esittäneet (2002: 11, 154–156), että tietämyksen johtamisen (knowledge management) opillinen koti on tietojärjestelmätieteessä, vaikka sen nykyiset kehittäjät ammentavatkin teoreettisia oppeja organisaatioteoriasta, johtamistieteistä ja talusteoriasta. Tiedon johtamisen näkökulmasta oppivan organisaation tavoittelu merkitsee tietoista, päämäärähakuista ja systemaattista yksilö-, tiimi- ja organisaatiotason oppimisedellytyksiin ja siten tiedon käytäntöön istuttamiseen vaikuttamista. Tiedon johtamisen, jossa keskitytään ihmisten välisen vuorovaikutuksen lisäämiseen ja sitä kautta tiedon jakamiseen, kertymiseen ja kehittymisen tukemiseen liittyy seuraavia oppivan organisaation tunnuspiirteitä: reagointi ulkoiseen toimintaympäristöön: herkkyys asiakasrajapinnassa, yhteinen visio: kyky luoda yhdessä suuntaa tulevaisuuteen, sisäiset toimintamallit ja rakenteet: kyky muuttaa toimintatapoja, avoin sisäinen viestintä, muutokset mahdollistava rakenne, yksilön kehittäminen: jatkuva yksilöiden osaamisen kehittäminen, tehtävänkierto, tiimityö: oppiminen yhdessä kokemisen kautta, luottamus ja valtuudet toimia, esimiestyö: osallistava ja delegoiva johtamistapa.

Tietämyksen johtamisen niin kutsuttu informaatiokoulukunta korostaa tiedon niitä piirteitä, joita voidaan sisällyttää tietojärjestelmiin. Tietämysjohtamisen käyttäytymistieteellinen koulukunta puolestaan korostaa sitä, että tiedon johtaminen on

osa dynaamista tiedonkulkua, jossa taidot ja osaaminen muuttuvat jatkuvasti (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2002: 17, 36).

Strategiasta lähtevän yksilöosaamisen johtaminen tarkoittaa olennaisen osaamisen tunnistamista ja tehokasta kehittämistä. Vastuu oppimisesta on viime kädessä yksilöllä. Vain osaa osaamiselementeistä voidaan hallita mekaanisesti kartoitus-ten, tietojärjestelmien ja mittarien avulla. Osittain on aina tyydyttävä koordinoimaan ja luomaan edellytyksiä osin itse ohjautuvalle prosessille (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2002: 94–95, 100, 123).

Tärkeä osaamisen johtamisen alue on olemassa olevan osaamisen hyödyntämisedellytysten tukeminen. Luomalla areenoita ja käytäntöjä, joiden kautta mahdollisimman monet organisaation jäsenet osallistutetaan keskusteluun tulevaisuudessa tarvittavasta osaamisesta vahvistetaan osaamisen kehittymistä (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2002: 129–130, 149–151).

Hannulan, Kukon ja Okkosen (2003: 19–25) tutkimuksen mukaan monet suomalaiset suuryritykset käyttävät osaamisen ja tietämyksen hallinta –toiminnoistaan useampaa nimitystä. Tyypillisimmät nimitykset osaamisen ja tietämyksen hallinnalle olivat osaamisen hallinta tai johtaminen, osaamisen kehittäminen. Joissakin yrityksissä käytettiin myös nimityksiä tiedon hallinta ja tietämyksen hallinta tai johtaminen. Tärkeimpiä alueita, joita tämä toiminta kattoi, olivat henkilöstön koulutustiedot, henkilöstön osaamistiedot, henkilöstön kokemustiedot, henkilöstön kehityssuunnitelmätiedot, henkilöstön koulutussuunnitelmätiedot, strategia, asiakastiedot ja laskentatoimen kustannus- tai muut sellaiset raportit.

Teemu J. Lehtosen (2002: 5) väitöskirjatutkimuksen mukaan strategisen osaamisen johtamistehtävä on päätösten tekeminen sen suhteen, mitä osaamista tulee ja voidaan kehittää sekä mistä ja miten se on saatavissa. Keskeisintä osaamisen rakentamisessa on verkostoituminen erilaisiin tietämyslähteisiin. Osaamisen ylläpidossa tärkeimpiä ovat organisaation sisäiset mekanismit. Hyödyntämisen yhteydessä tapahtuu muutoksia erityisesti kulttuuriin liittyvillä alueilla. Osaamisen johtamisessa huomion tulee kiinnittyä paitsi ammatilliseen, kovaan tuotanto-osaamiseen myös organisaation pehmeän osaamisen hallintaan ja kehittämiseen.

Lehtosen (2002: 29–32) mukaan organisaation osaamisen perusidea on osaamisen käsittäminen jaettuna merkitysrakenteena. Organisaation jäsenille yhteiset merkitysrakenteet koostuvat joukosta normeja, strategioita ja olettamuksia, jotka määrittävät, miten tehtävät jaetaan ja suoritetaan. Organisaation oppimista tapahtuu silloin, kun merkitysrakenteita käsitellään yhteisesti ja ne vaikuttavat yhteisten merkitysrakenteiden syntymiseen ja laatuun. Yhteisiä merkitysrakenteita pyritään rakentamaan ja vahvistamaan sekä työhön perehdyttämisellä että koulutuksen



kautta. Sosiaalisen kognition näkökulmasta organisaation ja verkostojen kollektiivinen osaaminen on yhteisiä uskomuksia siitä, miten asiat ovat ja miten pitäisi toimia.

Lehtosen (2002: 64–65) tarkastelutavassa organisaatio nähdään avoimena systeeminä, jonka olemukseen kuuluu vuorovaikutus ympäristönsä kanssa. Organisaatorakenteen sisällä voidaan nähdä erilaisia prosesseja ja järjestelmiä. Niitä ovat muun muassa syöte-, tuotanto-, tuote-, informaation käsittely- ja päätöksentekojärjestelmät sekä erilaiset tukijärjestelmät. Erityisen tärkeitä ovat niin sanotut rajafunktiot, jotka muodostavat organisaation ulkoiset rajat ja vaihdon ulkomailman kanssa. Johtamisprosesseihin kuuluvat tiedon kerääminen ja tulkinta, päätöksenteko voimavarojen käytöstä, päätösten kommunikointi, tiedon jakaminen, kannustejärjestelmien kehittäminen sekä sanktioiden määrittely. Johtamisprosessit vaikuttavat päätöksiin, sääntöihin, toimintatapoihin, normeihin ja arvoihin, jotka ohjaavat yrityksen tapaa hankkia ja jakaa voimavaroja osaamisen kehittämiseen.

Matti Koivuahan (2005: 41, 63–65) tutkimuksen mukaan johtaminen liittyy läheisesti kontrollin käsitteeseen, jolla viitataan tapaan vaikuttaa ja ohjata sosiaalisen systeemin toimintaan. Linearisessa viestintänäkemyksessä johtamisen katsotaan keskittyvän teknokraattisen kontrollin ympärille. Epälinearisessa viestintänäkemyksessä kommunikaatioverkoston johtaminen keskittyy puolestaan epäsuorempaan, sosiaaliseen kontrolliin. Koivuahan mukaan tietointensiiviset organisaatiot perustuvat usein työntekijöiden autonomisuudelle ja yhteisöllisyydelle. Niissä ei ole mahdollista toteuttaa hierarkkisia kontrollijärjestelmiä. Näiden puuttuessa kontrollia pyritään toteuttamaan ammatti-identiteetin ja organisaatiokulttuurin kautta. Tietointensiivisissä palveluorganisaatioissa kannustetaan keskusteluihin sekä tiukan valvonnan ja ohjaamisen sijasta korostetaan väljempää otsikoilla ohjaamista.

Raili Moilasan (2001a: 42–43) väitöskirjan mukaan oppivaa organisaatiota voi luonnehtia organisaatioksi, joka rakentaa edellytykset oppimiselle ja poistaa esteet oppimisen tieltä. Organisaatio on kokonaisvaltainen systeemi, jossa keskeisimmät tarkastelukulmat liittyvät toisaalta yksilötasoon ja toisaalta organisaatiotasoon. Moilanen kärjittää tämän vastakkaisasettelun siten, että vastakkain ovat tulosjohdettu, tiettyjä periaatteita noudattava organisaatio sekä oppiva yksilö ihminen. Oppivan organisaation organisaatiotason tekijöitä ovat oppimisen suunta eli yhteinen visio ja käsitys oppimisesta, oppimisen esteiden tunnistaminen ja poistaminen, oppimisen keinojen organisaatiotasoinen järjestäminen ja oppivaksi organisaatioksi kehittymisen arviointi. Yksilötasolla osa-alueet ovat periaatteessa samoja, vaikka tarkastelutaso onkin toinen.

Kirjassaan Oppivan organisaation mahdollisuudet (2001b: 13–24, 28–29, 45) Rai-li Moilanen esittää, että oppimisen puitteet muodostuvat arvoista, toimintaperiaatteista, rakenteista, toimintamalleista, kirjoittamattomista säännöistä ja erilaisista järjestelmistä, jotka voivat joko edistää tai estää oppimista. Oppimisen sisältö pitäisi pystyä johtamaan organisaation tulevaisuudenkuvista eli strategioista ja visioista. Organisaation strategiat ja visiot pitää pystyä purkamaan siten, että ne suuntaavat oppimista. Kokonaisuuden johtamisen kannalta on tärkeää, että esimiehet ovat tietoisia kokonaisuudesta ja eri osien vaikutuksesta tuloksen syntyyn. Keskeisenä keinona hän pitää organisaation strategiatyöskentelyä, jonka avulla pyritään siihen, että molemminpuolinen vuorovaikutus, tiedonkulku ja sitoutuminen olisi mahdollisimman onnistunutta. Tämä edellyttää johdolta keskustelevaa otetta.

Moilanen (2001b: 37–42, 49) mukaan oppimaan oppiminen tarkoittaa yksinkertaisimmallaan sitä, että otetaan omista ja työyhteisön aikaisemmista oppimistilanteista opiksi ja hyödynnetään näitä tietoja ja kokemuksia uusissa oppimistilanteissa. Yksilön oppimiseen vaikuttaa olennaisesti se, millaista tukea, valmennusta, koulutusta tai muuta organisaatiotason apua hän saa oppiessaan. Johdon tehtävänä on rakentaa puitteet ja tukea organisaation oppimista. Se ei kehity ilman johdon tietoista työtä.

Oppimisen johtaminen kattaa kaikki ne toimenpiteet, joilla yksilöitä autetaan onnistumaan heidän omassa oppimisessaan. Toimenpiteet liittyvät yksilön perusluonteen ymmärtämiseen, yleiseen tavoitteenasetteluun, motivaatioperustan rakentamiseen, oppimisen esteiden analysointiin ja poistamiseen, oikeiden yksilöllisten oppimisen keinojen valintaan ja oppimisen arviointiin. Johto ja esimiehet antavat omalla toiminnallaan selkeitä viestejä, mitä yhteisössä pitää ja kannattaa tehdä. He motivoivat ja innostavat olemisellaan, esimerkillään, teoillaan ja puheillaan. Johdolla on myös merkittävä rooli palautteen annossa. Asioiden läpikäyminen sekä yksilön että organisaation henkilöstön kanssa on tärkeää (Moilanen 2001b: 123–124, 152, 166, 228).

Jalosen (2007: 18–19, 64–65, 110) mukaan myös asioiden valmistelu päätöksentekoa varten on tietojohdamiseen liittyvä prosessi, jossa tavoitellaan informaation jalostamista tiedoksi ja edelleen tiedon hyödyntämistä vaihtoehtoehtojen valinnassa ja päätösesitysten laatimisessa. Valmistelun tehtävänä on huolehtia siitä, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi informaatiota erilaisista vaihtoehtoista asianmukaisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Informaation ja tiedon hallintaa on pidettävä hyvän valmistelun keskeisenä edellytyksenä. Tiedonhankinnan näkökulmasta asian valmistelu on reagointia erilaisiin tiedontarpeisiin.

Rationalismin mukainen valmistelu perustuu ajatukselle täydellisestä informaatiosta. Rationalismissa ilmiöt jäsentyvät syy-seuraussuhteisiin ja valmistelu ymmärretään näiden asioiden järkipäiseksi tarkasteluksi ja parhaan vaihtoehdon valinnaksi. Valmistelua voidaan lähestyä myös kommunikaation ja vuorovaikutuksen näkökulmista, jolloin tärkeää on myös se, miten eri toimijat osallistuvat valmistelutyöhön. Kommunikatiivisessa lähestymistavassa tietoa ei pidetä staattisena resurssina, vaan sitä tuotetaan, tutkitaan ja jaetaan vuorovaikutustilanteissa (Jalonen 2007: 21–22).

Joensuun (2006: 68, 107) mukaan postmoderni työntekijä ei usko dialogiin, vaan hän arvostaa erilaisuutta ja on kriittinen. Kompromisseja ei tavoitella, vaan erilaisuutta. Perinteinen sitoutuminen ei toimi, vaan sitoutumisen lähde on uuden oppiminen ja haastava työ. Työntekijän tiedot ja taidot ovat valtaa ja itsenä kehittäminen nähdään elintärkeäksi.

Leena Lintilän (2001: 40, 116–129, 192) väitöskirjatutkimuksen mukaan viestinnällä ja tiedonhankinnalla on yhteys. Monille kaksisuuntainen viestintä on merkittävä tapa hankkia tietoa. Tämä johtuu siitä, että ihmiset nähdään merkittävänä tiedonlähteenä ja niiden käyttäminen ilmenee viestintänä. Informaatiokulttuurilla tarkoitetaan organisaation hyväksytyjä ja järjestelmällisiä tapoja toimia tietoa, informaatiota ja dataa koskeissa asioissa. Informaatiokulttuurin käytännöllinen ulottuvuus sisältää tiedonvälitykseen ja -hankintaan käytetyt laitteet, järjestelmät, niiden toimivuuden ja niistä huolehtimisen. Käytännöllinen ulottuvuus kattaa sen, kuinka organisaatio kouluttaa ja opastaa jäseniään tiedonhallinnassa ja siihen kuuluvissa välineissä.

Aulikki Holman (2005: 20–21) mukaan tietojohdaminen käsittää ne organisaation prosessit ja käytännöt, joiden tavoitteena on kytkeä yhteen tiedon luominen, hankinta ja käyttö. Määrittely kattaa myös inhimilliseen ajatteluun ja kokemukseen perustuvan tiedon hallinnan. Tietojohdamisen keskiössä on yhä vahvemmin ihminen ja ihmisten keskinäinen toiminta, ei tieto- ja viestintäteknologia eikä myöskään puhtaasti yksilöllinen tiedonmuodostus psykologisena ja kognitiivisena prosessina. Tietämys nähdään tällöin ihmisten välisessä yhteistoiminnassa rakentuvana.

Organisaation tietämyksen luovat sen työntekijät ja kumppanit tavoitteellisessa yhdistely- ja erittelyprosessissa keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Kun tieto ymmärretään sosiaalisen vuorovaikutuksen tuotteena, sen syntyminen kytkeytyy tiettyyn kontekstiin. Tiedon syntyminen liittyy tavoitteelliseen toimintaan ja tähtää käyttökelpoisuuteen. Tällöin tietäminen nähdään dynaamisena tietämisen, kokemuksen ja oppimisen prosessina, inhimillisen toiminnan luonnollisena osana. Tietojohdaminen onkin käytännössä usein kontekstien luomista ja uudistamista, jotta

tiedon vastaanottaminen ja jalostaminen organisaation tarpeisiin kävisi mahdolliseksi (Holma 2005: 25–26).

Erilaisia tiedon luomisen malleja yhdistää käsitys siitä, että tieto syntyy ja jalostuu työyhteisön käytännön toiminnassa ja konkretisoituu tekemisessä. Tällöin tietojohdamisen ydinasia on ihmisten johtaminen. Organisaatiossa tieto liittyy työn käytännöllisiin vaiheisiin ja siihen, miten toimintaa tukeva tiedon infrastruktuuri toimii. Omaksuttu informaatiokulttuuri ohjaa henkilöstön tietokäyttämistä eli vuorovaikutusta, yhteistyön tekemistä, tiedonhankintaa ja jakamista sekä viestintää. Tietojohdamisella kehitetään organisaatiokulttuuria (Holma 2005: 29).

Tietojohdamisen synonyymeinä on käytetty tietämyksen hallintaa, osaamisen johtamista ja tietämyksen johtamista. Tietohallinnossa on kyse informaation hallinnasta, kun taas tietojohdamisessa on kyse tietoon, osaamiseen ja tietämiseen kytkeytyvien seikkojen muodostaman kokonaisuuden johtamisesta. Tutkimuskirjallisuudessa korostetaan tietojohdamisen inhimillisiä ja sosiaalisia ulottuvuuksia sekä ihmisten ja tekniikan kiinteää vuorovaikutusta tiedon ja osaamisen jakamisessa, informaation käsittelyssä ja uuden tiedon luomisessa. Tietojohdamista pidetään vahvemmin yleis- ja henkilöstöjohtamisen kuin tietotekniikkaan kytkeytyvänä johtamisen alana (Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 134–136).

Huotari, Hurme & Valkonen (2005: 147) mukaan osaamispääoman osaamisalueita on kolme: tietoresurssit, sosiaalinen pääoma ja infrastruktuuri. Tietoresursseihin kuuluvat eksplisiittiset, hiljaiset, viralliset ja epäviralliset tietoresurssit, sosiaaliseen pääomaan kuuluvat organisaatiokulttuuri, luottamus, tietoon liittyvä käyttäytyminen ja inhimilliseen pääomaan liittyvät tekijät, infrastruktuuriin kuuluvat prosessit, resurssit, teknologia ja arviointi.

### **Suomalaisen tietojohdamisen sisältö**

Kaikki edellä siteeratut kirjoittajat käsittelevät tietojohdamisen käsitteen yhteydessä myös sisäistä viestintää. Tietojohdamisen tärkeänä osa-alueena nähty organisaation suunta, visiot ja strategiat kuvataan vuorovaikutuksen tai osallistumisen kautta syntyvinä taikka sitten edellytetään, että kaikki organisaation jäsenet ovat sen ymmärtäneet ja hyväksyneet yhteisesti tai sitoutuneet siihen.

Aineistosta esiin nousseita tietojohdamisen osa-alueita, toimintoja ja niitä kuvaavia ilmaisuja voitaisiin ehkä ryhmitellä usealla eri tavalla. Tässä työssä ryhmitteilynä on käytetty kirjoituksissa aistittavissa olevaa vastakkainasettelua, jossa toiset korostavat tietojärjestelmiä ja toiset taas keskustelemaa kulttuuria. Tämä jako liittyy myös malleihin viestinnästä informaation siirtona, merkitysten tuottamisena tai yhteisyyden tuottamisena. Kysymys voi olla enemmän painotuksesta kuin

poissulkevasta vastakkainasettelusta. Näyttää siltä, että tietojohdamisessa viestinnän tulee olla sekä informaation siirtoa, merkitysten tuottamista että yhteisyyden tuottamista.

Aineiston sisällöstä nousivat esille seuraavat ilmaisut:

#### 1) organisaation suunta

Visiot, strategiat, strategiatyö, tietämysstrategia, osaamistarpeet, ydinsaaminen, tuloksellisuus,

#### 2) järjestelmät

organisaatorakenne, tiimit ja ryhmät, verkostot, tiedonhallinta, tiedon organisointi, tiedon käsitteellistäminen, viestintäjärjestelmä, koulutus- ja opintojärjestelmä, ICT-teknologia, palkkausjärjestelmä, ajanhallinta, suunnittelujärjestelmä, seuranta- ja arviointijärjestelmä, auditointi, riskien hallinta, asiakashallintajärjestelmä, päätöksentekojärjestelmä, tietopalvelu ja tietopääoma

#### 3) kulttuuri ja toimintatavat

organisaatiokulttuuri, informaatiokulttuuri, viestintäkulttuuri, tietokäyttätyminen, ilmapiiri, arvot, uskomukset, ideologiat, asenteet, normit, säännöt, rituaalit, yhteisöllisyys, yhteistoiminta, yhteiset asiat, suhteet, luottamus, erilaisuus, innostus, kriittisyys, tietämyksen huomioon ottaminen, jaetut merkitysrakenteet. sosiaalinen pääoma

#### 4) viestintä

informointi, tiedottaminen, sisäinen markkinointi, manipulointi, tiedon kulku, tiedon hankinta, informaation löytäminen, tiedon lähteet, tiedon tarjonta, tiedon siirto, tiedon vastaanotto, tiedon vaihto, tiedon virtaus, tiedon luominen, tiedon jalostus, oppien välitys, rajojen ylitys, palaute, reflektio, kommunikaatio, keskustelu, dialogi, vuorovaikutus

#### 5) johtaminen

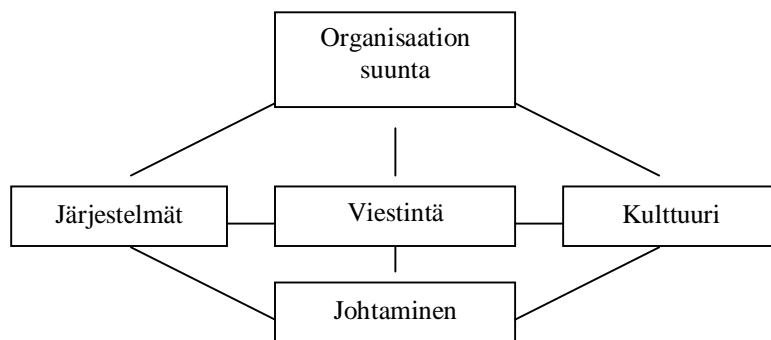
henkilöstöjohtaminen, esimiestyö, kokonaisvaltainen johtaminen, kokonaisuuden johtaminen, ohjausmenetelmät, integrointi, vaikuttaminen, valtuuttaminen, kannustaminen, mahdollistaminen, esteiden poisto, osallistaminen, tasa-arvo, motiivointi, sitouttaminen, työnohjaus, työn muotoilu, neuvonta, tukeminen, kehitysprojektit, verkostoituminen.

Tulkinnat näkyvät tietojohdamisen käsitejärjestelmässä siten, että käsitteiden hierarkkiset suhteet ja koostumussuhteet tulkitaan eri tavoin. Myös termit ja käsitteiden alat ja sisällöt vaihtelevat jonkin verran.

Suomenkielisessä kirjallisuudessa on siis nähty tietojohdamisen osa-alueiksi:

- 1) organisaation suunta, visiot, strategiat ja tavoitteet, jotka puolestaan suuntaavat tietojohdamista ja oppimisen johtamista
- 2) oppimista, osaamista ja tietämistä tukevien järjestelmien, rakenteiden ja tukipalvelujen luominen ja ylläpito
- 3) oppimiseen, osaamiseen ja tietämiseen johtavan kulttuurin, toimintatapojen ja ilmapiirin luominen ja ylläpito
- 4) organisaation suunnan, kulttuurin ja järjestelmien luomisen ja kehittämisen avulla johtaminen, mahdollistaminen, tukeminen ja kannustaminen
- 5) tiedon siirtymisen ja keskustelun mahdollistaminen ja edistäminen järjestelmien ja kulttuurin kautta.

Edellä olevat voidaan esittää alla olevana kuviona.



**Kuvio 2.** Tietojohdamisen osa-alueet.

Tietojohdamisen keskeinen osa-alue näyttää olevan viestintä.

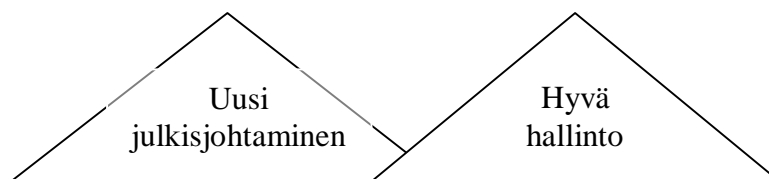
Aineistosta voidaan todeta, että kirjoituksista voidaan löytää sekä implisiittisesti että eksplisiittisesti tietojohdamisen osa-alueisiin, kohteisiin ja keinoihin liittyviä dikotomioita tai vastakkaisasetteluja.

## 2.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma

Julkisuudessa kuntasektoria arvostellaan tämän tästä usealta eri tahoilta huonosta tuottavuudesta, huonosta johtamisesta ja suunnittelusta, lakimääräisten palvelujen laiminlyönnistä ja väärästä rahankäytöstä. Tätä arvostelua on tapahtunut viime vuosikymmeninä sekä taloudellisesti hyvinä että huonoina aikoina. Taloudellisesti vaikeina aikoina kuntasektorilta puolestaan syytetään tilanteesta valtionhallintoa kuntien tehtävien jatkuvasta lisäämisestä ilman että annettaisiin vastaavasti lisää rahaa. Nämäkin asiat liittyvät kuntien tietojohdamiseen, joka on tämän tutkimuksen aiheena.

### Erilaisten vaatimusten yhteentörmäys

Kuntien johtamisessa sovelletut ”uusi julkisjohtaminen (NPM)” ja ”hyvä hallinto” korostavat jos ei aivan vastakkaisia niin hyvin erilaisia asioita. Ensimmäinen korostaa oikeutta julkiseen tietoon ja perusoikeuksien toteutumista, jälkimmäinen taas taloudellista tehokkuutta. Kumpikin asettaa omat, erilaiset vaatimuksensa kunnan tietojohdamiselle. Vaatimukset ovat vain osittain yhtenevät.



**Kuvio 3.** Erilaisten vaatimusten yhteentörmäys.

Lainsäädännössä määritelty hyvä tiedonhallintatapa liittyy keskeisimmin hyvän hallinnon periaatteeseen. Hyvällä hallintotavalla on pyritty takaamaan hallinto-toimen laatu erityisesti hallinnon asiakkaiden ja kuntalaisten kannalta.

Hallintolaissa määritellään yksityiskohtaisesti hyvän hallinnon perusteista. Yleisesti lueteltuna ne ovat hallinnon oikeusperiaatteet (tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja oikeutetut odotukset), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö (Salminen 2004a: 12–13, 107).

Hyvässä hallinnossa on kysymys ensiksi menettelyllisistä oikeusturvatakeista ja toiseksi se on viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaava periaate. Kolmas ulottuvuus on se, että yksilölle taataan riittävät mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 89).

Perinteisen mallin ja hyvän hallinnon keskeiset periaatteet ovat oikeudenmukaisuus, laillisuus, luotettavuus, lain kunnioitus ja puolueettomuus. Palvelut pyritään toteuttamaan mahdollisimman samankaltaisina sääntöjä ja normeja noudattaen, jotta ne toteutuisivat mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Malliin kuuluu selkeät toimivaltasuhteet sekä kirjallisen menettelyn ja dokumentoinnin periaate. Julkisessa hallinnossa noudatetaan edelleen myös perinteisen mallin toimintaperiaatteita (Virtanen & Stenvall 2010: 41–46).

Uusi julkisjohtaminen korostaa palvelujen vaikuttavuutta, tuottavuutta, taloudellisuutta sekä työntekijöiden autonomiaa, tulosvastuuta ja työn arviointia mittareiden ja tunnuslukujen avulla. Tämä edellyttää talousviestintään suunnittelun, raportoinnin, tarkkailun, valvonnan ja arvioinnin välineitä. Julkisjohtamisessa käytetty kieli on liiketalouskieltä hallinnon kielen asemasta. Uuteen julkisjohtamiseen kuuluu markkinaorientaatio ja johtamisoppien lainaaminen yrityselämästä yhteisen hyvän ja virkamiesetiikan asemasta.

Uusi julkisjohtaminen korostaa myös julkisen toiminnan strategisuutta, hallinnon suorituskykyä ja johtamisen ammattimaisuutta. Hyvää johtamista etsitään kiinnittämällä huomiota yksityisen sektorin saavutuksiin ja korostamalla julkisjohtajan roolia toimitusjohtajamaisena johtajana. Palvelujen oikeudenmukaisuutta ja virkamiesten eettisyyttä koskevat kysymykset siirretään syrjään (Salminen 2004a: 72–73, 77–78, 82).

Uuden julkisjohtamisen keskeisenä tavoitteena oli siirtyminen byrokraattisista toimintatavoista kohti tuotoksia, tuloksia ja vaikuttavuutta. Tavoitteena oli purkaa hallintokoneisto kaikesta kankeasta ja byrokraattisesta hallinnon taakasta. Tämä ei ole kuitenkaan tarkoittanut sitä, että kaikki aikaisempi olisi korvautunut uudella tai unohtunut (Virtanen & Stenvall 2010: 46, 63, 207).

Tietojohtamisen kannalta lienee niin, että sitä tietoa kerätään, hankitaan ja hyödynnetään, mihin johto kiinnittää huomiotaan. Professori Leena Eräsaari (2010) on esittänyt, että uusi julkisjohtaminen ja hyvinvointivaltion periaatteet ovat sovitamattomassa ristiriidassa keskenään. Uusi julkisjohtaminen tarkoittaa yhtäältä palveluiden yksityistämistä ja toisaalta niiden muuttamista yksityisen kaltaiseksi. Se tuo yrityselämän pelisääntöjä julkiselle puolelle. Hyvinvointivaltio tähtäsi eriarvoisuuden vähentämiseen, uusi julkisjohtaminen taas lisää eriarvoisuutta ja oikeudettomuutta. Uusi julkisjohtaminen pyrkii keskittämään valtaa johtajille. Johtamisen ja katutason arvot eriytyvät, lojaalisuus vähenee ja kyynisyys lisääntyy. Niemi & Salminen (2005) puolestaan esittävät, että tehokkuus on myös hyvän hallinnon keskeinen arvo. Tehottomuutta selittää hallinnon ja kansalaisten vähäinen vuorovaikutus. Kansalaisten tarpeita ei tunneta tai niistä on käytettävissä puutteellista tietoa.



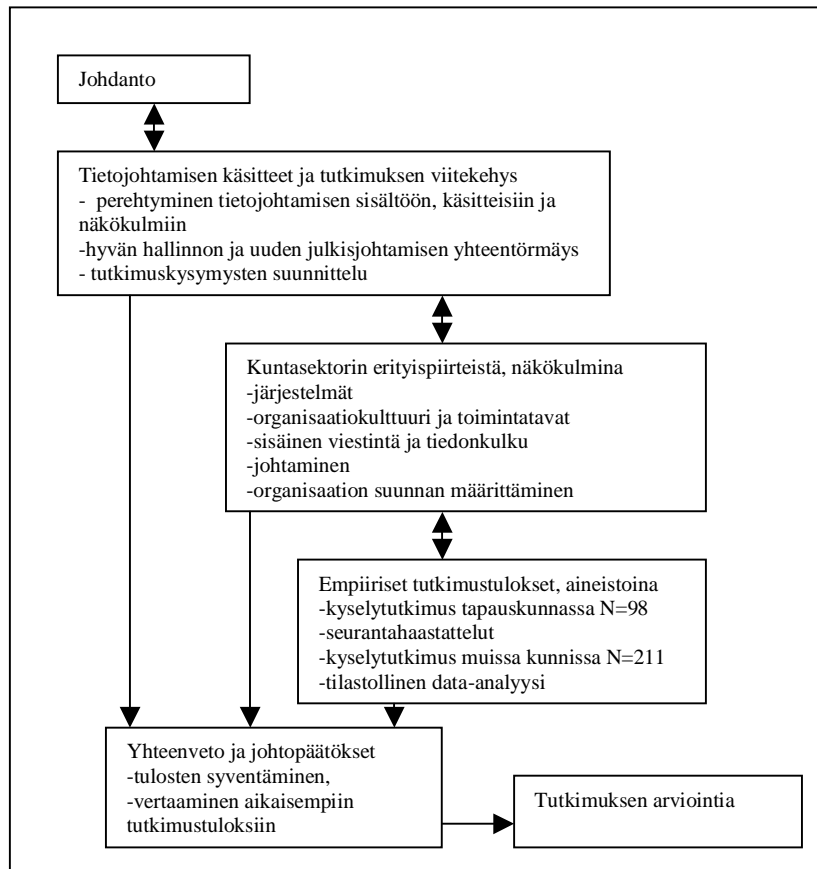
Tässä tutkimuksessa tietojohdantista käsitellään viidestä näkökulmasta, jotka ovat: 1) organisaation suunnan määrittäminen, 2) organisaation johtaminen, 3) viestintä ja tiedonkulku, 4) organisaatiokulttuuri ja toimintatavat ja 5) järjestelmät ja rakenteet. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata vähän tutkittua ilmiötä ottaen huomioon ”uusi julkisjohtaminen” ja ”hyvä hallinto” johtamismallien asettamat erilaiset tai ristiriitaiset vaatimukset kuntien tietojohdantiselle.

**Tutkimuskysymykset ovat:**

- 1) mitä kuntien tietojohdantaminen sisältää?
- 2) mitkä tekijät vaikuttavat kuntien tietojohdantamiseen?
- 3) millainen on kuntien tietojohdantamisen nykytila?

## 2.3 Tutkimusmenetelmät ja aineistot

Tutkimuksen suorittamistapa on esitetty seuraavassa kuviossa:



**Kuvio 4.** Tutkimuksen suorittamistapa.

Tutkimusten perusjaotteluna voidaan pitää jakoa kartoittavaan, kuvailevaan, selittävään ja ennustavaan tutkimukseen (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2003: 127–128). Tätä tutkimusta voidaan pitää kuvailevana ja myös kartoittavana tutkimuksena, koska tutkimuksen tarkoituksena on selvittää vähän tunnettua ilmiötä, kartoittaa ilmiötä koskevaa kirjallisuutta ja sen sisältöä ja etsiä uusia näkökulmia.

Tutkimuksia ryhmiteltäessä perustava jako kulkee teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen välillä. Teoreettisten tutkimusten kohteena ovat tieteenalan käsitteisiin, näkökulmiin tai teorioihin liittyvät ongelmat, ja tutkimusaineisto muodostuu näihin kysymyksiin kohdistuneesta aikaisemmasta tutkimuksesta. Empiirisissä tutkimuksissa kohteena on jokin reaalimaailman ilmiö, josta hankitaan uutta tietoa jollakin systemaattisella tiedonhankintamenetelmällä. Empiirinen tutkimus liikkuu kolmiossa, jonka muodostavat ongelmat, aineistot ja menetelmät (Uusitalo 1991: 42, 49, 60).

Tämä tutkimus on pyritty rajaamaan koskemaan vain kuntien palkattua henkilöstöä. Aina se ei ole mahdollista, koska luottamushenkilöorganisaatio ja palkatun henkilöstön organisaatio liittyvät kiinteästi yhteen muun muassa päätöksenteossa. Rajauksesta huolimatta ei voida välttää sitäkään, että kuntien henkilöstöllä on vuorovaikutusta ja suhteita moniin erilaisiin toimijatahoihin ja henkilöihin. Työntekijöillä itselläänkin on usein muitakin rooleja kuin työntekijän rooli.

Tutkimusstrategialla tarkoitetaan yleisesti niitä periaatteellisia valintoja, joilla tutkimus on tarkoitus toteuttaa. Tässä tutkimuksessa on teoreettinen ja empiirinen osa. Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu kahdesta kyselytutkimuksesta, niiden aineistoista ja kahdesta teemahaastattelusta.

Empiiriset tutkimukset ovat:

- 1) Tiedonkulku ja sisäinen viestintä tapauskunnassa, kyselytutkimus (N=92) vuonna 2004
- 2) Tiedonkulku ja sisäinen viestintä eräissä muissa kunnissa, kyselytutkimus (N=211) vuonna 2010
- 3) Teemahaastattelut tapauskunnassa vuosina 2006 ja 2008.

Lisäksi empiirinen osa sisältää osallistuvaan havainnointiin perustuvan tapauskunnan kuvauksen ja tapauskunnassa kyselytutkimuksen jälkeen tehtyjen seuranta-haastattelujen tulokset. Tutkimusta voidaan pitää laadullisena tutkimuksena, vaikka kyselytutkimusten tulokset on analysoitu tilastollisesti.

Tutkimusprosessin päävaiheet ovat suunnitteluvaihe, aineiston keräilyvälineiden kehittäminen ja aineiston keruu, aineiston käsittely analyysivälineitä varten, analyysi ja raportointi (Alkula ym. 1994: 24). Tämän tutkimuksen suunnitteluvaiheessa täsmennettiin tutkimuksen tavoite, valittiin ja nimettiin tutkittavat asiat ja päätettiin tiedonhankintatavaksi kyselytutkimus. Seuraavassa vaiheessa muotoiltiin kysymykset, laadittiin kyselylomake ja testattiin ja korjattiin kyselylomake. Kyselylomaketta laadittaessa otettiin huomioon mahdollisuus käsitellä aineistoa tilastollisella data-analyysillä. Kyselytutkimus päätettiin ensimmäisessä vaiheessa suorittaa tapauskunnassa.

Tapauskuntatutkimuksen tyypillinen tehtävä on ilmiöiden kuvaus ja toiminnan tarkastelu konkreettisesti ympäristössä (Räsänen, Anttila & Melin 2005: 292–293). Tapauskunnan valintaa perustellaan tässä tutkimuksessa ensiksi sillä tosiseikalla, että siitä oli käytännön syistä saatavissa helpoimmin ja runsaimmin tietoa. Toiseksi tapauskohteen valintaa voidaan perustella sillä, että kunta sijoittui kuntien

suuruusjärjestyslistalla melko keskelle ja edustaa asukasluvultaan niin sanottua keskivertokuntaa.

**Taulukko 2.** Kunnat kuntakoon mukaan.

Asukasluku 31.12.2006	Kuntien lkm 2007	Kunnat henkilöstö- määrän mukaan	% 2007
alle 2000	63	1–99	16,9
2000–6000	163	100–249	28,3
6000–10000	74	250–499	25,1
10000–20000	46	500–1499	21,3
20000–40000	35	1500–4999	6,0
40000–100000	13	5000–	2,4
yli 100000	6		
Koko maa	400		100

Tapauskunnassa oli vuonna 2007 267 vakituista työntekijää. Naisten osuus kaikista kunta-alan työntekijöistä oli 78 %. Tapauskunnassa naisten osuus oli 82 %.

Tapauskunnan kuvauksella on tarkoitus esittää, minkälaisia ovat tapauskunnan tietojohdantamisen ja tiedonkulun ympäristö, järjestelmät ja tavat käytännössä. Kysely- ja haastattelututkimuksilla on tarkoitus selvittää, millaisia kunnan tietojohdantaminen ja tiedonkulku ovat käytännössä ensin tapauskunnassa ja sitten muissa kunnissa. Österberg (2009: 177) on määritellyt, että sisäinen viestintä on organisaation sisäistä tiedonkulkua ja vuorovaikutusta.

Tilastollinen tiedon hankinta on verrattuna muihin tiedon hankinnan muotoihin hyvin järjestelmällistä ja tarkoin dokumentoitua (Melkas 2009a). Tilastollisen analyysitekniikan kehittyminen on lisännyt syy-yhteyksien selvittämistä yhteiskunnassa. Usein syyn etsiminen ei ole kovin järkevää. Syy-seuraussuhteiden yksinkertainen tulkinta johtaa yleensä harhaan. Havaitut korrelaatiot tai selitysosuudet ovat yleensä pieniä. Pelkkä tilastollinen tarkastelu ei useinkaan pysty vahvistamaan syy- seuraussuhteiden olemassaoloa (Melkas 2009b).

Tapauskunnassa suoritetun kyselytutkimuksen tehtävänä oli antaa vastauksia kysymykseen, minkälaiseksi tapauskunnan työntekijät arvioivat kunnan sisäisen viestinnän, tiedonsaannin ja tiedonkulun. Tutkimuskysymysten ratkaisemisessa edettiin jakamalla ne seuraaviin alakysymyksiin:

- 1) miten työntekijät ja esimiehet arvioivat kunnan sisäistä viestintää,
- 2) miten työntekijät ja esimiehet arvioivat kunnan sisäistä tiedonhallintaa ja -kulkua,
- 3) mitkä ovat suurimmat esteet kunnan sisäisessä viestinnässä ja tiedonkulussa,
- 4) poikkeavatko esimiesten arviot alaisten arvioista ja jos, niin miten,
- 5) löytyykö työntekijöiden taustasta tai asemasta selityksiä mahdollisille eroille arvioissa.

Yksittäistäkään tietoa ei usein voida selvittää yhdellä kysymyksellä. Yksittäinen tieto-ongelma on tavallisesti muotoiltava useammaksi kysymykseksi. Viranomaisten käyttämä kieli ja vaikeat käsitteet eivät sovi kyselylomakkeeseen, jos nämä eivät ole tuttuja vastaajalle ja vastaajat käyttävät arkipuheessaan toisenlaisia sanoja. Kysymykset voidaan jakaa suljettuihin eli strukturoituihin kysymyksiin ja avoimiin kysymyksiin, jotka voivat olla mielipide- ja tosiasiakysymyksiä. Myös kysymysjärjestyksellä voi olla vaikutusta vastaamiseen. Avoin kysymys on työläs, mutta hyvä tapa selvittää ongelma, josta entuudestaan on vähän tietoa (Malinen 1975: 88).

Validiteetilla tarkoitetaan mittarin kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. Validiteetin totaalinen puuttuminen tekee tutkimuksesta arvottoman (Uusitalo 1991: 84–86). Validius liittyy suoraan mm. operationalisoinnin vaikeuteen. Operationalisoinnin tehtävä on teoreettisen ja empiirisen käsitteen mahdollisimman hyvän vastaavuuden takaaminen (Alkula ym. 1994: 75). Vaikeat käsitteet eivät sovi kyselylomakkeeseen, jos nämä eivät ole tuttuja vastaajalle (Malinen 1975: 88).

Kyselytutkimus tehtiin postikyselynä. Kyselylomake lähetettiin kaikille kunnan palveluksessa oleville. Kyselylomakkeita lähetettiin 250 kpl. Lomakkeen kysymysten laadinnassa käytettiin apuna kirjallisuudessa esiintyviä asiaryhmittelyjä. Kyselylomake testattiin koetäytöllä ja sitä korjattiin saatujen kommenttien perusteella. Lomakkeen lisäksi lähetettiin lähetekirje ja maksettu palautuskuori. Vastaajien tunnistamiseen ei tehty merkintöjä. Kyselylomake lähetettiin koko perusjoukolla. Vastauksia saatiin 92, joka on lähes 37 % perusjoukosta.

Kyselytutkimuksien analyysimenetelmänä on käytetty tilastollista data-analyysiiä ja sen apuvälineenä taulukkolaskentaohjelmaa ja Tixel-nimistä tilasto-ohjelmaa. Tilastotieto on kvantitatiivista eli siinä ominaisuuksia koskevat mittaustulokset esitetään lukuina. Tutkimuskohteen lainalaisuuksien selvittämiseksi käytetään tilastollisia tunnuslukuja. (Niemi Tourunen 1996: 53–54, 59). Tilastotieteellisiä

menetelmiä voidaan käyttää, kun havaintoyksiköitä on riittävä määrä. Riittävää määrää on mahdotonta määritellä täsmällisesti. Käyttökelpoista tilastollista analyysiä voidaan tehdä jo alle parinkymmenen havainnon aineistolla, jos otanta ei ole pulma (Uusitalo 1991: 87). Tilastollinen kuvaamisella pyritään pelkistämään havaintomateriaalista saatava tieto mahdollisimman selkeään ja vertailukelpoiseen muotoon (Malinen 1975: 88).

Tilastollinen data-analyysi on tilastotieteen osa-alue, jossa lähtökohtana on empiirinen aineisto (Manninen 1998: 2–3). Tilastollinen lähestymistapa soveltuu myös uuden tiedon tuottamiseen (Niemi & Tourunen 1996: 7–12). Ensimmäisenä vaiheena tässä aineiston käsittelyssä oli vastausten syöttäminen Excel- taulukon muotoiseen havaintomatriisiin. Puuttuva vastaus syötettiin puuttuvan tiedon merkillä, joka oli –1. Seuraavana oli syöttötyön tarkistaminen ja korjaus. Aineistoa analysoitaessa Tixel-tilasto-ohjelma laskee tunnusluvut ja muut arvot, tekee taulukot ja piirtää grafiikan valituista havaintoyksiköistä valituilla menetelmillä. Nämä voidaan siirtää kopioimalla tekstinkäsittelyohjelmaan raporttia laadittaessa. Vastausten syöttämisen havaintomatriisiin ja ensimmäiset tulosteet teki hallinto- ja kasvatustieteiden ylioppilas Eija Kumpu.

Reliabiliteetti tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta. Satunnaisvirheitä voi syntyä monesta syystä. Esimerkiksi kyselytutkimuksen vastaaja voi ymmärtää kysymyksen toisin kuin tutkija on ajatellut, vastaaja voi merkitä vastauksen väärin tai tallennettaessa vastauksia tietokoneen muistiin voi tulla virheitä. (Uusitalo 1991: 84).

Työntekijöiden haastattelut suoritettiin keväällä 2006 ja keväällä 2008. Molemmilla kerroilla haastateltiin kuusi henkilöä. Haastattelu suoritettiin neljän kysymyksen avulla:

- miten arvioit tiedonkulun ja viestinnän tilaa omassa yksikössäsi ja koko organisaatiossa?
- saatko mielestäsi riittävät ja luotettavat tiedot kunnan asioista, esimerkiksi mitä on meneillään?
- mitä kautta saat tiedot parhaiten?
- mitkä arvioit olevan suurimmat esteet sisäisessä viestinnässä?

Keskustelun johdannossa muistutettiin suoritettujen viestintäkyselyjen tuloksista ja siitä, että kyselystä on jo muutamia vuosia. Haastattelussa ei käytetty nauhuria, vaan lausumat kirjoitettiin ylös saman tien.

Haastattelu on eräänlainen keskustelu, joka tapahtuu tutkijan aloitteesta ja usein tutkijan ehdoilla, mutta jossa tutkija pyrkii vuorovaikutuksessa saamaan selville haastateltavilta häntä kiinnostavat asiat tai ainakin ne, jotka kuuluvat tutkimuksen aihepiiriin (Eskola & Vastamäki 2001).

Haastattelu oli puolistrukturoitu, koska haastattelun aihepiirit eli teema-alueet olivat tiedossa. Haastatteluaineiston käsittelyssä käytettiin sisällönanalyysiä, koska kysymyksessä oli avovastausten analysointi. Sisällönanalyysi voi olla kvantitatiivista tai kvalitatiivista. Kummassakin tapauksessa sitä ohjaavat aikaisemmassa vaiheessa keskeisiksi havaitut käsitteet. Sisällönanalyysin tarkasteluyksikkö voi olla sana, lause tai myös teema tai aihe (Hirsijärvi & Hurme 1993: 36, 114–115).

Kunnat ovat tietysti mitassa samankaltaisia. Niillä on sama toimiala, säädöksiin ohjattu hallinto ja myös useat toiminnot ja palvelut ovat pitkälti normiohjattuja. Kuntien kehityshistoriassa on paljon yhteistä, erityisesti tämä koskee suunnittelu-, johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiä. Kunnilla on myös yhteinen keskusjärjestö, jonka suositukset ohjaavat ja yhtenäistävät kuntien toimintoja ja niiden järjestelyjä. Näistä johtuen voisi päätellä, että tapauskunnan tutkimustulokset ovat ainakin jossakin määrin myös yleistettävissä muihin kuntiin.

Muita kuntia koskeva kyselytutkimus suoritettiin puhelin- ja sähköpostikyselynä heinäkuussa 2009. Puhelut soitti hallintotieteiden ylioppilas Kaisa Eerola. Vastajat olivat kuntien työntekijöitä 71 kunnasta, N=211. Taustatietoina vastaajilta kysyttiin työskentelykuntaa, työskentelysektoria, mahdollista esimiesasemaa, ikää ja sukupuolta. Vastaajien löytäminen kesäaikana oli työlästä. Tämän vuoksi puhelinkyselyä täydennettiin sähköpostikyselynä. Vastauksista 87 saatiin puhelimen välityksellä ja 124 sähköpostina. Sähköpostikyselyä varten kyselylomake muutettiin Google-lomakkeeksi. Kaikki vastaukset syötettiin samaan havaintomatriisiin.

Tutkimuskysymysten ratkaisemisessa edettiin jakamalla kysymykset seuraaviin osa-alueisiin:

- 1) järjestelmät
- 2) organisaatiokulttuuri
- 3) viestintä ja tiedonkulku
- 4) johtaminen
- 5) kunnan tavoitteet ja strategiat.

Tässä kyselyssä tavoitteena oli saada vastaajiksi joukko, joka sukupuoleltaan, esimiesasemaltaan, työskentelysektoriltaan ja työskentelykunnan kooltaan vastaisi mahdollisimman paljon kuntasektoria pienoiskoossa. Oletuksena oli, että pelkästään esimiesten ja asiantuntijoiden vastaukset olisivat arkielämää positiivisempia.

Kuntien valinnassa käytettiin Kunnalliskalenterin kuntatilastoa ja vastaajien löytämisessä valittujen kuntien kotisivuja. Lahtinen & Isoviidan (1998: 64) mukaan puhelinhaastattelun etuna on muun muassa se, että kiintiöt voidaan varmistaa ja haastattelua voidaan täydentää muilla menetelmillä.

Otantamenetelmien luokittelu perustuu siihen, että menetelmät voivat perustua joko todennäköisyyslaskentaan tai ne voivat olla harkintaan perustuvia. Harkintaan perustuva otanta tarkoittaa, että tutkija vaikuttaa otantayksiköiden valintaan. Otoksen asemasta voidaan tällöin käyttää myös nimitystä näyte. Tällä menetelmällä voidaan varmistaa, että näytteeseen tulee yksiköitä oikeassa suhteessa. Näytteen menetelmä antaa tietyissä tilanteissa luotettavampia tuloksia kuin todennäköisyysotanta (Lahtinen & Isoviita 1998: 55–58).

Perusjoukkoon kuuluvat kaikki ne havaintoyksiköt, joita koskevia päätelmiä halutaan tehdä. Mitä suurempi otos on, sitä lähempänä perusjoukon tunnuslukujen arvoja otoksen tunnuslukujen arvot keskimäärin ovat eli sitä luotettavammat tulokset saadaan. Jos analyysissä halutaan tehdä ristiintaulukointia otoskokoa voidaan arvioida sen mukaan, minkä suuruista luvuista joudutaan laskemaan prosentteja (Alkula ym. 1994: 106–108). Kuntien työntekijöitä on yhteensä noin 430.000.

Kyselyaineisto käsiteltiin käyttäen tilastollista data-analyysiä ja sen apuvälineenä taulukkolaskentaohjelmaa ja Tixel-tilasto-ohjelmaa. Määrällisen aineiston analyysissä tehdään usein ero kuvailevan tilastoanalyysin ja tilastollisen päättelyn välillä. Kuvailevan tilastoanalyysin tarkoituksena kuvailla ja tiivistää määrällisen muuttujan jakaumaa. Tilastollisessa päättelyssä kyse on siitä, kuinka todennäköisesti otoksesta saadut tulokset voidaan yleistää koko perusjoukkoa koskeviksi tuloksiksi.

Työn ensimmäisessä luvussa esiteltiin tutkimuksen lähtökohdat, tieto, tietojohdaminen ja tietojohdamisen käytännöt sekä aikaisemmat tutkimukset. Tässä toisessa luvussa esitellään tietojohdamisen käsitteet, tutkimuksen tavoite, tutkimuksen viitekehys sekä tutkimusmenetelmät ja aineistot. Kolmannessa luvussa esitetään kunnan johtamiseen ja tietojohdamiseen liittyvät erityispiirteet. Neljännessä luvussa esitetään empiiriset tutkimustulokset. Viidennessä luvussa esitetään yhteenveto ja johtopäätökset ja kuudennessa luvussa käsitellään tutkimuksen arviointia.



## 3 KUNTASEKTORIN ERITYISPIIRTEISTÄ

### 3.1 Viestintä ja tiedonkulku

Viestinnän määritelmiä on useita, mutta niiden taustalla voidaan nähdä kolme erialista viestinnän mallia: 1) viestintä informaation siirtona, 2) viestintä merkitysten tuottamisena sekä 3) viestintä yhteisyyden tuottamisena. Gahmberg (2008) toteaa tästä, että sanoman välityksen näkökulman lisäksi merkitysnäkökulma on vahvistunut ja esiin on tullut myös kulttuuri- ja rituaalinäkökulmat.

Viestintä informaation siirtona -mallissa ajatellaan viestin siirtyvän lähettäjältä kanavaa pitkin vastaanottajalle. Shannonin ja Weaverin mukaan viestinnän perusongelma on, kuinka tuottaa yhdessä pisteessä uudestaan mahdollisimman tarkasti se, mitä on valittu jossakin pisteessä lähetettäväksi. Wilbur Schramm muokkasi tämän yksisuuntaisen viestintämallin kaksisuuntaiseksi siten, että vastaanottaja tulkitsee ja ymmärtää viestin ja muotoilee lähettäjän roolissa sanoman, jonka lähettää takaisin ensimmäiselle viestijälle. Viestintä merkitysten tuottamisena -mallissa painopiste ei ole sanomien siirrossa, vaan siinä kuinka merkityksiä tuotetaan valitsemalla merkkejä esitykseen ja kuinka näitä merkkikoosteita tulkitaan. Viestintä yhteisyyden tuottamisena -malli korostaa yhteisyyttä ja rituaalista näkökulmaa viestintään. Silloin viestintä kytkeytyy sellaisiin termeihin kuin yhdessä jakaminen, osallistuminen, yhteenliittyminen, kumppanuus ja yhteisen uskon omistaminen (Karvonen 2002) ja sen representaatio (Aula 2000).

Kuneliuksen (1998: 10–15) mukaan siirtonäkökulmasta yleinen viestinnän määritelmä kuuluu siten, että viestintä on sanomien vaihdantaa lähettäjän ja vastaanottajan välillä. Yksi lähettää, toinen vastaanottaa ja antaa palautetta. Tämän määritelmän perustapaus on kahden ihmisen keskustelu, yksi puhuu, toinen kuuntelee, antaa palautetta, vaikka nyökyttelemällä päättään. Viestintä on siis sanomien siirtoa ihmisten kesken.

Fisken (1993: 19–48) mukaan Shannonin ja Weaverin malli on hyvä esimerkki prosessikoulukunnan ajatuksista, koska siinä viestintää tarkastellaan sanomien siirtona. He näkivät viestinnän tutkimuksessa kolmen tasoista ongelmaa, tekniset ongelmat eli miten tarkoin viestittävät symbolit voidaan siirtää, merkityksen ongelmat eli miten tarkoin siirretyt symbolit vievät halutun viestin perille ja tehokkuusongelmat eli miten tehokkaasti vastaanotettu merkitys ohjaa toimintaa haluttuun suuntaan. Mallissa merkitys saadaan tarkennettua tarkentamalla sisään koodausta. Mallin osatekijät ovat informaatiolähde > lähetin > lähtevä signaali > häly > vastaanotettu signaali > vastaanotin > määränpää. Gebnerin mallissa vuodelta

1956 on kolmiosuhde tapauksen, siitä tehdyn havainnon ja sitä koskevan toteamuksen välillä. Mallissa merkitys syntyy ulkopuolisten ärsykkeiden yhteensovittamisessa olemassa olevien käsitteiden kanssa.

Semiotiikka pohtii, mihin asian, teon, sanan, kuvan tai esineen merkitys nojaa ja miten merkki merkitsee ja millä tavalla jokin tulkinta syntyy. Vastausta merkityksen ongelmaan voi etsiä kahdesta semiotiikan suunnasta nimittäin strukturalistisesta ja pragmaattisesta semiotiikasta. Strukturalistisen eli järjestelmäpainotteisen semiotiikan (Saussure) päähuomio kohdistuu erilaisten merkkijärjestelmien rakenteen ja sääntöjen erittelyyn. Ajattelumalliin mukaan kieli on olemassa kahdella tavalla, kielijärjestelmänä ja puhuntana. Merkitys syntyy järjestelmässä ja siksi tärkein asia on merkkijärjestelmä. Merkkien viittaussuhde on sosiaalisesti sopimuksenvarainen, mutta yksilöllisesti sitova. Merkkien merkitys ja arvo ovat suhteellisia, ne riippuvat merkin suhteesta muihin merkkeihin ja kielen käyttö on valintaa ja yhdistelyä. Pragmatistinen eli tilanne- tai käyttöpainotteinen semiotiikka (Peirce) on kiinnostunut merkityksen ja tulkintatilanteiden välisestä yhteydestä. Molemmat valaisevat tulkitsevan toiminnan ja sen yhteiskunnallisten ja kulttuuristen suhteiden puolia. Käytäntöpainotteisessa semiotiikassa ovat keskeisiä, että tulkinta on jatkuva prosessi, tulkinnat syntyvät sosiaalisen toiminnan luomissa käytännöissä ja niiden konteksteissa, merkitykset ja tulkinnat ovat todellisuudessa yhteisöllisiä, koska merkitykset liittyvät käytäntöihin ja todellisuudessa tuottamiseen, ne eivät voi koskaan olla sopimuksenvaraisia (Kunelius 1998: 137–161).

Diskurssin käsitteen voidaan sanoa perustuvan Saussuren struktuaalikielitetieteen. Saussuren semiotiikassa on yhtäältä institutionaalinen ja yhteiskunnallinen kielijärjestelmän taso ja toisaalta yksilöiden puhunnat. Diskurssin käsite on tullut tunnetuksi erityisesti Michel Foucaultin teksteistä. Diskurssit kehittyvät, muuttuvat ja kuolevat pois. Ne elävät käyttötavoissa, jotka voivat olla hyvinkin vakiintuneita sosiaalisia instituutioita. Kielenkäyttö luo myös tietynlaisia sosiaalisia suhteita osallistuvien välille ja valinta on aina keskeistä esittämisessä (Karvonen 2002).

Diskurssit ovat kiinnostaneet myös yhteiskuntatieteilijöitä, jotka käsittävät diskurssit kielitieteilijöitä laajemmin merkityssystemeinä, tapoina rakentaa tietoa ja sosiaalisia käytänteitä. Samassa merkityksessä on käytetty myös tulkintarepertuaarin käsitettä. Yhteiskuntatieteissä diskurssi on määritelty säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemiksi, joka rakentuu sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentaa sosiaalista todellisuutta. Kieli heijastaa ja rakentaa yhteisöjen toimintatapoja ja sen avulla opitaan sosiaalisen kontekstin arvot, asenteet ja käyttäytymistavat. Konstruktionismi lähestyy diskurssia yhteisön näkökulmasta. Yhteisö-

jen sosiaaliset rakenteet muovaavat diskursiivisia käytäntöjä. Kieli ja sen käyttöyhteys liittyvät tiiviisti yhteen (Luukka 2000).

Funktionaalaisella lähestymistavalla tarkoitetaan suuntausta, jonka tavoitteena on selvittää, miten kieli toimii sosiaalisen vuorovaikutuksen välineenä ja sosiaalisena ilmiönä. Kieli on siinä mielessä sosiaalinen ilmiö, että se opitaan yhteisöissä. Funktionaalaisesta näkökulmasta kielen keskeinen ominaisuus on merkitysten luominen. Funktionaaliin oletuksiin perustuvat määritelmät, joissa diskurssi ei ole sanoja paperilla, vaan sosiaalisen toiminnan muoto tiettyssä yhteisössä ja tilanteessa tai sosiologinen ilmiö, jonka avulla välitetään ja synnytetään merkityksiä (Luukka 2000).

Tulkinta on ymmärrettäväksi tekemistä, asioiden kääntämistä omalle kielelle. Tulkinnan näkökulmasta kieli ei esitä tai heijasta todellisuutta, vaan se on väline, jolla todellisuudelle annetaan merkityksiä ja tulkintoja. Vasta merkityksellisenä maailma on mielekäs. Näin kielen käyttö rakentaa sosiaalista todellisuutta. Tulkinnan näkökulmasta sanomien tuottaminen ja niiden lukeminen ovat yhtä laista toimintaa. Tulkinnan näkökulmasta on kyse yhteisyydestä, jossa ihminen on kulttuuriolio, joka erilaisin kulttuurin antamin välinein tekee itseään ja suhdettaan muihin ja maailmaan ymmärrettäväksi niin itselle kuin muille (Kunelius 1998: 135–136).

Siirtomallin edustajien tietoteoria on useimmiten kallellaan realismiin. Sen mukaan todellisuus on ihmisten käsityksistä riippumaton seikka, ja ihmisten tietämys todellisuudesta voi lähestyä oikeaa tietoa siitä, millainen todellisuus itsessään on. Yhteisyyssmallin pohdinnat kytkeytyvät tietoteoriaan, jota voi sanoa konstruktivismiksi tai konstruktionismiksi. Sen mukaan ihmisten todellisuutta koskeva tieto on aina jostakin näkökulmasta, jotakin käyttöä varten rakentunutta. Kaikki tieto on kulttuurisidonnaista. Viestintä siis tuottaa, pitää yllä, korjaa ja muuntaa todellisuutta. Useimmiten kuitenkin konstruktivismiin ja realismiin välillä on kyse vain painotuseroista (Kunelius 1998: 14–15).

Fisken (1993: 15–17) mukaan prosessikoulukunta on taipuvainen ammentamaan yhteiskuntatieteistä, psykologiasta ja sosiologiasta sekä ottamaan kohteekseen viestintäteot. Semioottinen koulukunta taas ammentaa mieluummin kielitieteestä ja taideaineistosta ja ottaa kohteekseen viestintäteokset. Prosessikoulukunnan mielestä sosiaalinen vuorovaikutus on prosessi, jossa henkilö on kosketuksessa toiseen, vaikuttaa tämän käyttäytymiseen ja toisin päin. Semiootikkojen mielestä sosiaalinen vuorovaikutus tekee yksilöstä tietyn kulttuurin ja yhteiskunnan jäsenen. Prosessikoulukunnan mielestä sanoma on se, mikä siirtyy viestintäprosessissa. Semiootikosta sanoma on merkkirakennelma, johon latautuu merkityksiä vasta kun se joutuu vuorovaikutukseen vastaanottajan kanssa.

Pragmaattista informaatiota tarkastellaan tavoitteellisen toiminnan kannalta. Informaation pragmaattinen arvo määritellään sen kykynä lisätä tavoitetilan saavuttamisen todennäköisyyttä. Sosiaalisella tasolla voidaan puolestaan selittää informaation vaihto- tai markkina-arvo (Karvonen 2002).

Uudessa retoriikassa erotetaan toisistaan argumentoinnin peruslähtökohdat ja tekniikat. Lähtökohdilla tarkoitetaan niitä yleisiä periaatteita, joihin argumentoinnissa vedotaan ja joita ilman argumentaatio ei olisi mahdollista. Tekniikoista muodostuu varsinaisen argumentaation runko, retoriset kuviot, analogian, metaforien yksittäistapausten, rinnastusten ja vertausten käyttö. Vakuuttamisesta on kyse silloin, kun argumenteilla pyritään vaikuttamaan universaaliin yleisöön, suostutuksesta taas silloin, kun pyritään vaikuttamaan tiettyyn, intresseiltään rajattuun yleisöön (Leiwo, Luukka & Nikula 1992: 14–15).

Brownin ja Levinsonin kohteliaisuusteoria lähtee liikkeelle kasvojen käsitteestä. He jakavat sen edelleen positiivisiin ja negatiivisiin kasvoihin. Positiivisilla kasvoilla viitataan ihmisten tarpeeseen olla pidetty ja negatiivisilla kasvoilla vastakaiseen tarpeeseen säilyttää yksityisyys ja toimintavapaus. Ihmisten välisessä kanssakäymisessä tulee jatkuvasti vastaan tilanteita, jotka uhkaavat joko puhujan tai kuulijan taikka molempien kasvoja. He käsittelevät kolmea kontekstin tekijää, jotka ovat ihmisten välinen sosiaalinen etäisyys, puhujien välinen valtasuhde ja asian painoarvo. Myös edeltävien puhetilanteiden ominaisuudet ja saman tilanteen aikaisemmat vaiheet vaikuttavat siihen, miten mikäkin puhunnos tulkitaan. Kielellisten muotojen ja niiden kohteliaisuusfunktioiden suhde on siis monitasoinen ja tilannesidonnainen (Nikula 2000).

Viestintä sanomien siirtona pitää viestintää prosessina, jossa joku henkilö vaikuttaa toisen käyttäytymiseen ja mielentilaan. Jos vaikutus eroaa tarkoitetusta tai on sitä vähäisempi, koulukunta on usein sitä mieltä, että viestintä epäonnistui. Merkityskoulukunnan mielestä viestintä on merkitysten tuottamista ja vaihtoa. Se pohjaa, kuinka sanomat ja ihmiset toimivat vuorovaikutustilanteissa tuottaakseen merkityksiä. Heitä askarruttaa tekstien rooli kulttuurissamme. Sen mielestä väärinkäsitykset eivät välttämättä todista viestinnän epäonnistuneen. Ne saattavat johtua lähettäjän ja vastaanottajan kulttuurieroista. Tutkimuksen perusmenetelmä on semiotiikka eli merkki- ja merkitystiede ja siksi koulukuntaa kutsutaan semiootisesta koulukunnasta (Fiske 1993: 14–15).

Viestintää kuvataan usein myös Harold Laswellin viidellä W:llä: Who said, What, to Whom, in Which medium, with What effect. Viestinnällä on siis muodosta riippumatta aina jokin tietoinen tai tiedostamaton tarkoitus. Viestintäprosessia kuvaa silloin malli: lähettäjä > tavoite > sanoma > muotoilu > viestintäkanava > tulkinta > vastaanottaja > palaute. Viestintäprosessin eri vaiheissa on erilaisia

esteitä. Prosessin esteiden lisäksi on vielä fyysisiä, semanttisia ja psykososiaalisia esteitä (Karlöf & Lövingsson 2004: 352–353). Shannonin alkuperäinen siirtoteoria on esitelty jo vuonna 1948 (Shannon 1948).

Aulan mukaan viestintä voidaan nähdä monensuuntaisena ja -tasoisena vuorovaikutuksena, missä asioita tulkitaan ja missä niille luodaan merkityksiä. Tämä näkemys korostaa merkitysten syntymistä ja uusiutumista ihmisten välisen vuorovaikutuksen tuloksena, ei valmiiksi annettuina. Merkitysnäkemys mukaan merkityksiä ei välitetä, vaan ne luodaan yhdessä. Siihen vaikuttavat muun muassa kieli, kulttuuri, ympäristö, menneisyys ja odotukset tulevasta (Aula 2000). Viestintä voidaankin nähdä tapahtumana, jossa merkityksen antamisen kautta tulkitaan asioiden tilaa ja jossa tämä tulkinta saatetaan muiden tietoisuuteen vuorovaikutteisen, sanomia välittävän verkoston kautta (Åberg 2000: 54).

Viestinnän määritelmässä korostuvat informaation välittyminen, tiedon rakentuminen, vallan käyttö ja vaikuttaminen, ihmisten välisen yhteyden rakentuminen ja yhteistoiminta tai viestintätekniikka. Viestintäosaamisella tarkoitetaan yleensä vuorovaikutussuhteiden luomisen ja ylläpidon tai ryhmissä työskentelyn valmiuksia. Osaamisen määrittelyssä voidaan korostaa työtehtävien vaatimaa ammatti-kohtaista viestintä- ja informaatio-osaamista, teknologiavälitteisen viestinnän taitoja, mediakompetenssia tai kulttuurien välisen viestinnän kompetenssia. Yleispätevän määritelmän mukaan viestintäosaaminen on yksikön kykyä tai valmiutta viestiä toisten kanssa (Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 75–76).

Kun organisaation huomio kiinnittyy ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, viestintä ja organisaatiokulttuuri nähdään silloin johdon työkaluna näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Tavoite määrää viestinnän sisällön ja strategiset tavoitteet ja arvot määräytyvät tekemisen kautta. Klassisten organisaatioteorioiden hierarkkinen malli on tyypillinen julkishallinnon organisaatioissa. Näkemys on lähellä niin sanotun viestinnän prosessikoulukunnan viestinnän määritelmää (Aula & Hakala 2000).

Jos organisaatiota tarkastellaan kulttuurisena, merkityksiä tuottavana yhteisönä, silloin keskiössä on viestinnän käsitteellistäminen niin sanotusta yhteisyysnäkökulmasta. Viestintä on yhteisyyden tuottamista ja ylläpitämistä. Viestinnän näkeminen siirtona kiinnittää huomiota siihen, millaista informaatiota viesti välittää, mikä on viestin sisältö ja millaista osanottajien välinen välitys- ja vaihtotoiminta on. Yhteisyyttä korostava käsitteellistäminen korostaa puolestaan sitä, että viestinnässä on kysymys ihmisten välisistä suhteista ja että viestin muoto on yhtä tärkeä kuin sen sisältö. Viestintä on tällöin tietystä organisaatiokontekstissa tapahtuva prosessi, jossa ihmiset yhdessä sanomien avulla luovat, ylläpitävät, käsittelevät ja muokkaavat merkityksiä (Aula 2000).

**Taulukko 3.** Organisaatioviestinnän malleja (Åberg 2000: 97).

Organisaatioviestintämalli	Näkökulma
Prosessimallit	Yhteisöviestintä prosessina
Semioottis-kulttuuriset mallit	Yhteisöviestintä kulttuurisena merkitysprosessina
Järjestelmämallit	Yhteisöviestintä osista koostuvana järjestelmänä
Kaaosmallit	Yhteisöviestintä epälineaarisenä, dynaamisena järjestelmänä
Vuorovaikutusmallit	Yhteisöviestintä vuorovaikutteisena järjestelmänä
Sovitemallit	Yhteisöviestintä tilanteeseen sovitettuna järjestelmänä
Funktio- ja käyttösyymallit	Yhteisöviestinnän tehtävät ja käytön syyt

Juholinin mukaan organisaatioviestinnän teorioissa on viestinnän johtamisen suhteen nähtävissä kolme suuntaa. Ensimmäinen pitää viestintää johdettavissa olevana prosessina, joka tähtää organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Toinen näkee viestinnän ei-hallittavana prosessina, joka juuri siitä syystä voi tuottaa jotakin, mitä kontrolloidussa tilanteessa ei synny. Kolmas näkee, että kansalaisilla on vastuu omasta elämästään ja organisaatio on itseorganisoituva ja viestinnän tehtävä on liittää asiat kokonaisuuteen ja auttaa ihmisiä ymmärtämään asioita laajemmin. Ensimmäisen teoreettisena taustana ovat johtamisajattelun klassinen teoria, järjestelmäteoria ja kontingenssiteoria, toisen kaaosteoria ja kolmannen kommunitarismi ja itseorganisoituvat systeemit (Juholin 1999: 56–59).

Johtajakeskeinen viestintä on yleisin organisaatiossa, joissa viestinnälle luotu suuntaviivat ja strategiat. Järjestelmälähtöisyys takaa sen, että tieto kulkee suunnitellulla tavalla. Yhtä yleinen lienee hallitsematon malli, kun viestinnän merkitystä ei ole tiedostettu. Vaikka johdon viestintä on tärkeää, myös horisontaalinen ja verkostoihin perustuva viestintä koetaan arvokkaaksi (Juholin 1999: 84).

Aula (1999: 253–256) esittää, että viestintä ja kulttuuri ovat jatkuvassa, toistuvassa vuorovaikutuksessa toisiinsa. Vuorovaikutus voi integroida organisaatiota kohti tasapainoa tai viedä kohti epätasapainoa. Viestinnällä voidaan luoda ja ylläpitää erilaisia organisaation kulttuureja ja viestintäprosessi vaikuttavat koko organisaation hallintaan. Muutostilanteissa viestinnän tehtävä on uusien suotuisien olosuhteiden luominen ja rakenteiden itseohjautuvien järjestelmien tukeminen.

Juholin määrittelee, että sisäisellä viestinnällä tarkoitetaan työyhteisön tai muun organisaation sisäistä tiedonkulkua ja vuorovaikutusta. Kyse on toisaalta tiedon ja informaation vaihdosta ja toisaalta yhteisyydestä, kokemusten jakamisesta ja kulttuurista. Sisäistä viestintää kuvataan myös johtamisena ja esimiestyön välttämättömänä osa-alueena, myös osana tiedon hallintaa ja jalostamista, ihmisten moti-

voimista ja sitoutumista tehtäviinsä ja yhteisöönsä. Viestinnän ja tiedonkulun arviointi kietoutuu monesti organisaation keskustelunhaluun ja -kykyyn eli viestinnällisyyteen. Joholin määrittelee yhteisöviestinnän siten, että sillä tarkoitetaan yhteisön omaa viestintää, joka käsittää yhteisön sisäisen viestinnän eli vuorovaikutuksen ja tiedonvaihdon organisaation jäsenten kesken sekä kanssakäymisen erilaisten ulkoisten yhteistyö- ja kohderyhmien kanssa (Juholin 1999: 16–17, 22).

Viestinnän vuorovaikutusmallit kuvaavat viestintää ihmisten yhteydenpidon muotona ja yhteisyyden rakentajana. Siinä painotetaan merkitysten syntymiseen liittyviä tekijöitä: viestintäosapuolet, viesti, palaute, merkkijärjestelmä ja viestinnän konteksti. Osapuolten omat tiedot uskomukset, arvostukset, asenteet, kokemukset ja viestintätaidot ovat merkityksentämisessä (sense-making) ratkaisevia (Huotari, Hurme & Valkonen 2005: 42). Yhteisöllisyys viestinnässä tarkoittaa, että viestintä vahvistaa kulttuurista yhteisyyttä (Kunelius 1998: 15, Aula 2008).

Viestintäjärjestelmä muodostuu viestintäkanavista, tietosisällöistä, viestinnän järjestelyistä ja säännöistä sekä niiden välisestä suhteesta. Viestintäjärjestelmä edustaa suunniteltua viestintää. Suunnitelmallisuudella pyritään siihen, että oleellinen tieto olisi samansisältöisenä vastaanottajille samanaikaisesti tai mahdollisimman samaan aikaan. Spontaani ja epävirallinen viestintä täydentävät sitä. Työyhteisön toiminta perustuu monenkeskiseen viestintään, joka sisältää kaiken ihmisten välisen vuorovaikutuksen. Virallinen ja suunnitelmallinen viestintä liittyy työyhteisön toimintaan, suunnitelmiin ja muutoksiin. Niistä informoidaan ja niiden pohjalta keskustellaan. Kanavat jakautuvat periaatteessa kasvokkai- eli suullisiin, painettuihin eli kirjallisiin ja sähköisiin kanaviin. Kanavien määrittelyssä on kaksi puolta. Toisaalta pitäisi katsoa, mitä kanavia on olemassa ja toisaalta, mihin tarkoituksiin niitä käytetään (Juholin 1999: 37).

Työviestinnän kanavista esimies-alainen verkko on Åbergin mukaan edelleen tärkein. Esimies on tärkein operatiivisen viestinnän kanava, hän on avainasemassa kaikessa muussakin sisäisessä viestinnässä. Hänen puoleensa alaiset kääntyvät kaikissa työpaikan asioissa. Esimiehen merkitys johtuu muun muassa siitä, että esimiesasemasta johtuen alaisen on kuunneltava häntä, esimestä pidetään ylempien johtotasojen edustajana ja esimies pystyy muita paremmin suhteuttamaan oman työyksikkönsä työt laajempaan kokonaisuuteen (Åberg 2000: 214, 217). Sisäisen tiedotuksen muodot ja kanavat voidaan luokitella neljään ryhmään sen mukaan ovatko ne lähikanavia vai kaukokanavia ja ovatko ne suoraa keskinäisviestintää vai välitettyä pienjoukkoviestintää (Åberg 1989: 179–181).

Erityisesti puheviestintä on keskeinen osa johtajan ja esimiehen työtä. Puhuminen, suostuttelu, vakuuttelu, tiedon välittäminen ja neuvottelutaito ovat ammattitaitokysymyksiä (Karhu 1997: 7, 34). Usein ajatellaan, että sisäistä viestintää li-

säämillä kaikki työyhteisön ongelmat ratkeavat. Jos tiedottamisen määrää lisätään liikaa, tulee vastaan niin sanottu informatiivisuusongelma ja silloin on yhä vaikeampaa löytää tärkeät viestit tietojen tulvasta (Åberg 1989: 196, Koski 2000). Lisäksi tarvitaan toimintatavat tiedon hyödyntämiseen (Tanttu 2007: 66).

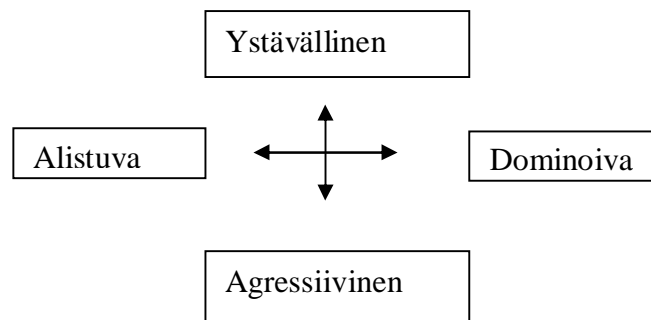
Parhaimmillaan johtajat hyödyntävät viestinnässäänkin omia perusarvojaan ja -taitojaan. He toimivat silloin siten, joka on heille ominainen ja aito, mutta ei silti heidän normaali olotilansa (Quinn 2005). Sekavat viestit tuhoavat luottamusta ja alaiset joutuvat selittämään itselleen ja muille, mitä oikeastaan on tarkoitettu (Argyris 1993). Elisa Juholinin (2008) mukaan vanhassa maailmassa esimies jakoi tietoa niin paljon kun katsoi sopivaksi. Organisaatio omaksui tiedon ja huhumylly täytti aukot. Hierarkialtaan matalassa ja tietointensiivisessä organisaatiossa jokainen, niin yrityksen johtaja kuin tavallinen asiantuntija on viestijä. Jotta tieto todella kulkisi, myös alaisten velvollisuus on viestiä ja auttaa tietoa kulkemaan paikasta toiseen.

Martti Kejonen on väitöskirjatutkimuksessa (2006) analysoinut teollisuusyrityksen eri henkilöstöryhmien työpuheiden eroja ja erilaisia näkökulmia. Analysoidussa työyhteisössä vallitsi kolme erilaista diskurssia eli tapaa tulkita työnteon puitteita ja päätöksentekoa. Johto painotti voimakkaasti tuottavuuden strategista kasvattamista ja kehysti puheensa vetoamalla koulutuksen avulla hankittuun tekniseen tai taloudelliseen uuteen tietoon. Työntekijät korostivat työn laatua ja vetoivat työkokemuksensa kautta hankittuun kokemustietoon. Toimihenkilöt asettuivat usein sillanrakentajan rooliin ja he ymmärsivät sekä johdon että työntekijöiden näkökannat.

Puheviestintä mahdollistaa yhteisön jäsenten keskinäisen vuorovaikutuksen, jossa merkityksiä – ideoita ja mielipiteitä, käsityksiä ja tunteita – luodaan, jaetaan ja vaihdetaan. Puheviestinnästä on olemassa satoja määritelmiä, mutta yhteistä useimmille määritelmille on ihmisten välisen yhteyden, vuorovaikutuksen sekä vuorovaikutusosapuolten yhteisvastuullisen toiminnan korostaminen. (Kostiainen 2003: 10). Vuorovaikutuksessa lähtökohtana on, että tiedonvälitys on yhteydessä erilaisiin sosiaalisiin rooleihin. Roolit määrittävät meidän asemamme toisiinsa nähden. Palvelun tuottaja on eri asemassa kuin kuluttaja. Rooleihin liittyy vastavuoroisia odotuksia. Ihmiset ottavat eri rooleja eri ihmisten seurassa sen perusteella, millainen sisäinen tila ja kokemus heille tässä yhteydessä rakentuu. Näistä nopeastikin vaihtuvista rooleista käytetään nimitystä roolipositiot (Toskala 2002).

Vuorovaikutuksen muodoista on erilaisia malleja. Perusmallia kuvaa ulottuvuudet hallitseminen – alistuminen ja muodollisuus – läheisyys. Reijo A. Kauppila (2000: 49, 63–65) esittää eri teoreetikkojen malleja yhdistelemällä ihmisen neljä perusvuorovaikutustapaa.





**Kuvio 5.** Ihmisen neljä vuorovaikutustapaa (Kauppila 2000).

Sosiaalisissa tilanteissa ihmiset pyrkivät vaikuttamaan toisiinsa itselleen edullisella tavalla. Erilaisista vaikuttamisen motiiveista voidaan nähdä syntyvän uusia vuorovaikutustyyliä kuten esimerkiksi ”vakuuttava”, johon kuuluu jonkin verran dominoivuutta ja ystävällisyyttä, mutta olennaista siinä on vahva sosiaalinen konteksti.

Viestintätyyli voi vaikuttaa voimakkaasti toisiin ihmisiin, oli sitten kyse kahdenkeskisestä, kirjallisesta tai muusta viestinnästä. Onnistunut viestintä edellyttää sanoman ymmärtämistä. Jos yksittäisen viestin tarkoitusta tai sisältöä ei ymmärretä oikein, sen perillemeno ei onnistu. Viime kädessä vastaanottaja antaa viestille lopullisen merkityksen (Misteil 1999: 25).

Organisaatiossa tapahtuvaa viestintää voidaan luokitella usealla eri tavalla. Luokitteluperusteita voivat olla esimerkiksi johtamisen osa-alueet, viestinnän välineet, viestinnän kohderyhmät, viestinnän sisältö ja viestinnän tarkoitus sekä erilaiset viestintäteoriat. Aulan (2008) mukaan organisaatioviestinnän johtamisen päätehtävä on merkityksen ja ymmärryksen tuottaminen työyhteisön tarkoituksesta, tavoitteista, visiosta ja missiosta.

Tämän työn kannalta on tärkeä viestintämallien kolmijako: 1) viestintä informaation siirtona, 2) viestintä merkitysten tuottamisena sekä 3) viestintä yhteisyyden tuottamisena, koska viestinnän siirtomalli kuvaa osuvasti pääosaa erilaisista kunnan viestintää koskevista määräyksistä, mutta ei välttämättä yhtä hyvin kunnan organisaation jokapäiväistä sisäistä viestintää.

### **Erityispiirteitä kuntien viestinnässä ja tiedonkulussa**

Kuntien viestinnän tehtäviksi on määritelty informointi ja neuvonta, kansalaiskeskustelu, osallistumisen edistäminen ja markkinointi ja maineenhallinta (Laven-

to 2008:19). Lavennon mukaan kuntien työyhteisöviestinnän lähtökohtana on Juholinin (2007) työyhteisöviestinnän agenda-mallin mukaisesti

- 1) isojen asioiden jakaminen ja keskustelu
- 2) ajantasaistiedon saatavuus ja osallisuus sen vaihdannassa
- 3) tunnelma
- 4) osallistuminen ja vaikuttaminen työyhteisössä
- 5) yhdessä tekeminen ja oppiminen
- 6) viestintäfoorumien uudelleen määrittely ja hyödyntäminen (Lavento 2008: 56).

Organisaatioviestinnässä on sekä yhteisiä että organisaatiosidonnaisia viestintäkäyttäytymisen muotoja. Sairaalassa, pankissa tai sellutehtaassa painottuvat erilaiset viestinnän osatekijät (Wiio 2008). Viestinnän irrottaminen kontekstistaan ja tutkiminen on aina enemmän tai vähemmän keinotekoisia (Juholin 2008). Viestinnällä voidaan ohjata informaation hankintaa ja käsittelyä (Jaatinen 2008). Kunnallishallinnossa suurimmat haasteet liittyvät sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden että kuntalaisten ja viranhaltijoiden väliseen vuorovaikutukseen (Jalonen 2006).

Kunnalla on yleinen velvollisuus antaa tiedoksi hallintoasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat ja erityisesti se koskee kirjalliseen muotoon dokumentoitavaa päätöstä, joka on annettava viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen muutosta tai oikaisua valittamalla. (Heuru 2003: 265–366). Tiedoksiantosäännöksillä on merkitystä toimintakulttuuriin myös siinä mielessä, että kunnan työntekijöillä voi olla myös kuntalaisen tai asianosaisen roolit. Päätöksestä tiedottaminen puolestaan on menettely, jossa viranomaisen saattaa asiasta kiinnostuneiden tietoon tekemiään ratkaisuja ja informoi vireillä olevan asian käsittelystä (Mäenpää 2003: 260, 272).

Julkisuusperiaatetta toteutetaan kunnallishallinnossa asiakirjojen julkisuudella, kokouksen julkisuudella, tiedottamisella ja asioiden vireillä olosta ilmoittamalla. Kuntalain tiedottamista koskevassa säännöksessä korostetaan tiedottamista tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista ja toisaalta vireillä olevista ja valmisteluvaiheessa olevista asioista. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kunnan harkinnassa (Harjula & Prättälä 2001: 215). Julkisuusperiaatteeseen kuuluu nimenomaan myös viranomaisen oma-aloitteinen tiedottaminen (Mäenpää 2003a: 101, 104).

Kuntien strategista viestintää voidaan arvioida kahdesta näkökulmasta, toisaalta, miten viestintä tukee kunnan strategioiden saavuttamista sekä toisaalta, millä tavoin strateginen johto hyödyntää kunnan toimintaympäristöä koskevaa tietoa.

Viestinnällä on strategista merkitystä toimintastrategian saattamisessa käytännön tasolle ja viestintä auttaa havaitsemaan heikot signaalit riittävän ajoissa (Lavento 2008: 32–34).

Kuntien strategiseen suunnitteluun liittyvä sisäinen viestintä on vuorovaikutusta, jossa johto kertoo organisaation visiosta, strategiasta ja tavoitteista kuntaorganisaation jäsenille, käy keskustelua, kannustaa työntekijöitä aloitteisiin ja palkitsee tavoitteiden saavuttamisesta. Jotta viestintä onnistuu ja tuottaa haluttuja tuloksia, sen on pyrittävä tavoittamaan mahdollisimman moni organisaation jäsenistä ja saatava henkilöstö mukaan tuloksellisuuden arviointiin (Kervinen, Kuusela & Laulainen 2005). Selkeä viestintä on vaikutusvallan käyttämisen hallintaa. Organisaatio luo mitään sanomattoman kulttuurin, jos johto ei määrittele, mitä menestyminen tarkoittaa, ei viesti omaa visiotaan menestyksestä, eikä tee selväksi kaikille, mitä heiltä odotetaan (Hamm 2006).

Tiedonkulun organisoiminen on eräs johtamisen keskeisistä työvälineistä. Määräysten täyttäminen edellyttää, että viestintävastuut ovat selkeä (Miettinen 2001: 35, 46). Viestinnän dialogimallin mukaan taas viestintää ei organisoida johtajälhtöisesti ja ohjeistetusti, vaan vastuu viestinnästä on jokaisella. Tässäkin viestintämallissa on tarpeen määritellä perusasiat, kuten viestinnän tavoitteet, periaatteet, arvot ja käytännöt (Juholin 1999: 130–132).

Organisaatiossa viestintää tapahtuu jatkuvasti ja kaikkialla. Näitä vuorovaikutuksen tiloja kutsutaan areenoiksi. Areenalle muodostuu oma kulttuuri, joka ohjaa areenan kehitystä. Areenoiden kautta esitettyä näkemystä organisaation viestinnästä kutsutaan dynaamisen organisaatioviestinnän teoriaksi. Teorian mukaan organisaation jäsenet yhdessä luovat merkityksiä sanomien avulla ja organisaatiolla ei voi olla yhtä yhtenäistä kulttuuria. Teoria sisältää muun muassa näkemysten viestinnän kaksoisfunktiosta, jonka mukaisesti viestintä voi olla integroivaa eli järjestystä tuottavaa tai dissipatiivista eli kaaosta generoivaa. Viestinnällä voidaan siten luoda tai tukahduttaa kulttuurien diversiteettiä. Viestinnällä on tehtävä suotuisten olosuhteiden luomisessa rakenteiden emergenssille ja itseohjautuvalle järjestäytymiselle (Aula 2000).

Kunnissa organisaation tavoitteena on vakaa tasapaino ja viestinnän tehtävänä on tasapainon ylläpitäminen ja poikkeamien korjaaminen. Selkeästi organisoidut viestintätilanteet, kuten kehityskeskustelut ja osastopalaverit sisältävät oman rakenteensa. Vaikka rakenteita ei aina tiedosteta, ne tapahtuvat suhteellisen selkeiden sääntöjen mukaan. Spontaanit tilanteet kuten satunnaiset käytävä- ja kahvipöytäkeskustelut poikkeavat organisoiduista tilanteista monin tavoin. Koska näitä spontaanisti viriäviä tilanteita varten ei ole säännöstöä, ne lähtevät liikkeelle eri tavoin ja päättyvät erilaisiin lopputilanteisiin. Spontaaneissa tilanteissa viestintä on

erityisen vuorovaikutteista, vapaata hierarkioista ja yllätyksellistä. Kahvilassa keskustelu antaa alaisella mahdollisuuden puhua asioista, joita toimisto-olosuhteissa ei todennäköisesti lähestyttäisi. Viikoittain toistuvat palaverit voivat kärsiä siitä, että esimies vie ne pitkälle valmisteltuna läpi samalla kaavalla. Liian perusteellinen valmistelu voi pahimmillaan viedä alaisilta osallistumisen halun (Puro 2004: 66, 89).

Suositusmallien mukaiset johtoryhmät toimivat kunnissa keskustelu, viestintä- ja toiminnan koordinoitifoorumina. Vähimmillään ne voivat tosin jäädä yksikön johtamisen edellyttämään informaation välitykseen. Eri yksiköiden välinen informaatio ja toimintojen koordinointi parantuu, kun asioita käsitellään johtoryhmässä, vaikka kukin johtoryhmän jäsen vastaakin oman yksikkönsä johtamisesta ja tuloksista. Yksi johtoryhmän tavoite onkin tiedonkulun parantaminen jäsenten ja heidän johtamiensa yksikköjen välillä sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen (PARENNE & SALMIMIES 1993: 9–10, 28, 43).

Keskeisiä kunnissa ovat myös esimiehen ja alaisten väliset säännöllisesti toistuvat keskustelut, joissa käydään läpi jo toteutuneita tuloksia ja suunnitellaan tavoitteita tulevalle toimintakaudelle. Näistä keskusteluista käytetään monia nimiä painotuksesta riippuen. Joissakin organisaatioissa puhutaan tuloskeskusteluista, toisissa tavoitekeskusteluista. Joissakin painotetaan kehittymistä ja joissakin suunnittelua. Puhutaan kehityskeskusteluista ja suunnittelukeskusteluista. Ratkaisevaa kuitenkin on, että keskusteluja käydään (Autio, Juuti & Latva-Kiskola: 5).

Jos kulttuuri on avain myös muille kuin virallisille viestintäkanaville, silloin asioista voidaan keskustella muuallakin kuin virallisissa kokouksissa ja tuottaa samalla yhteisyyden tunnetta (Huhtala & Hakala 2007: 124–125).

Viestinnän niveltäminen organisaation toimintaan edellyttää, että tiedetään, keille ja keiden kanssa viestitään ja millaisia odotuksia heillä on (Juholin 1999: 91, 106, 111). Kun ihmiset motivoitetaan selkeillä tehtävillä, katsauksilla tavoitteiden saavuttamisesta ja tavoitteiden saavuttamisesta saatavilla palkkioilla, malli kuvaa organisaation selkeään työnjakoon, kontrolliin liittyvinä rakenteina ja ylhäältä alaspäin alas päin suuntautuvina vallan prosesseina. Viestintä ja organisaatiokulttuuri nähdään johdon työkaluna näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Tavoite määrää viestinnän sisällön ja strategiset tavoitteet ja arvot määrittyvät tekemisen kautta. Viestintä on silloin käsitteellistetty siirtotoimintana (Aula 2000).

Kunnallinen talous- ja tulosviestintä tapahtuu pääasiassa talousarvioiden, erilaisten tavoitteiden antamisena, raporttien tuottamisena, jakeluna ja käsittelynä. Nykypäivänä raporteja tuottavat sekä taloushallinto palveluna eri tahoille että kunnan eri toimijat oma-aloitteisesti laskentajärjestelmistä. Taloushallinto on organi-

saation eräs keskeisimmistä tuki- ja valvontajärjestelmistä. Perusoletuksena on se, että taloudellinen informaatio toisaalta parantaa päätöksenteon tasoa ja siten nostaa toiminnan tehokkuutta (Hyvönen, Järvinen, Oulasvirta & Pellinen 2005).

Talousviestintää voi tarkastella useasta eri näkökulmasta. Näkökulmia on muun muassa ammatillisen henkilöstön ja luottamushenkilöiden näkökulmat, tiedon tuottajien ja käyttäjien näkökulmat, sisäisen ja ulkoisen viestinnän näkökulmat ja niin edelleen. Talousinformaatioon liittyy läheisesti taloustiedon hallinta, talousviestintä ja tiedon hyväksikäyttö johtamisessa ja päätöksenteossa. Laskentatoimen tietojärjestelmä on eräs organisaatioiden keskeisistä tieto- informaatiojärjestelmistä. Sen merkitys perustuu laskentatoimen tuottaman tiedon tärkeyteen johtamisprosesseissa (Neilimo & Uusi-Rauva 1999: 32, 33, 259). Hallinnon tuottamalla taloudellisella tiedolla on suuri merkitys kunnallisessa päätöksenteossa. Päätökset tehdään sen varassa, väittää kuntien talousarviokokouksia väitöskirjaansa varten tutkinut Anne Luomala (2010a).

Tärkeä osa kunnallisen virkakoneiston ja luottamushenkilöorganisaation välisestä viestinnästä ja tiedonkulusta liittyy toimielinten kokouskäytäntöön. Pöytäkirjan laatimisesta ja sen sisällöstä määrätään kunnan pakollisessa hallintosäännössä. Myös viranhaltijan päätöksistä on pidettävä pöytäkirjaa (Harjula & Prättälä 2007: 470–486). Virkamiesten erityistä vastuuta kutsutaan virkavastuuksi (Koskinen & Kulla 2009: 236).

Kunnallisen päätöksenteon rationaalisuus näkyy suunnittelu-uskona, jonka mukaan asioiden syitä ja seurauksia analysoimalla ja arvioimalla voidaan järkiperäisesti valita paras vaihtoehto. Asioiden valmistelua päätöksentekoa varten voidaan pitää tietointensiivisenä toimintana. Valmistelussa pyritään hyödyntämään tehokkaasti olemassa olevaa tietoresurssia. Tiedon johtamisen näkökulmasta valmistelu tavoittelee informaation jalostamista tiedoksi ja tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa (Jalonen 2006). Erilaiset tietoresurssit ovat keskeinen tuotannontekijä tietointensiivisille palveluorganisaatioille (Lönniqvist & Kujansivu 2001). Toisaalta tieto voidaan nähdä joko resurssina, tuotoksena tai toimintaa ohjaavana puitteena (Asanti 2003: 24).

Kunnissa sovellettavien NMP-oppien mukainen johtaminen edellyttää informaatiota organisaation toiminnan tuloksellisuudesta. NMP:tä vastaan esitetty kritiikki liittyy suurelta osin raportoinnin ja valvonnan lisääntymiseen. Erityisesti tulosjohtamiseen liittyvän mittaamisen on koettu vähentävän professionaalista autonomiaa (Jylhäsaari 2009). Asiantuntijaorganisaation johtaminen tulisi perustua vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön (Aaltio 2008: 161). Pehmeän valvonnan tehokas muoto on haasteiden tarjoaminen (Florida 2005: 219).

Toimiva talousviestintä synnyttää vuorovaikutusta. Se pyrkii suuntaamaan huomiota ja näin muuttamaan henkilöstön mielipiteitä, asenteita, näkemyksiä ja toimintaa. Sen tehtävänä on tuoda päätöksentekotilanteeseen sekä faktoja että perusteltuja mielipiteitä. Ratkaisevaa on, syntyykö tuotetun informaation avulla tietämystä ja muuttuuko tieto osaamiseksi (Partanen 2005: 27–40, 110).

Tietokäyttäytyminen on tärkeää myös demokratian toteutumisen kannalta. Kunnilla on poikkeuksellisen laaja ja monipuolinen tiedon tarve. Kommunikatiivisessa lähestymistavassa painotetaan tiedon monitulkintaisuutta ja näkökulmien moninaisuutta. Kuntayhteisöissä tarvitaan panostusta asiantuntijoihin sitoutuneen tiedon jakamiseen liittyvien esteiden poistamiseen (Jalonen 2010).

Hyvän hallinnon käytäntöihin sitoutuminen on johtanut tiedon-hankintakäytäntöihin, joissa korostuvat lain kirjaimen noudattaminen (Jalonen 2010). Lisäksi funktionaalisessa, osastojakoisessa organisaatiossa toimintatapoja yhtenäistetään ohjeilla ja määräyksillä siitä, miten asiat tulee tehdä. Tällaiset organisaatiot korostavat johdon kyvykkyyttä. Toisaalta uuden julkisjohtamisen myötä tulosojohtamisessa korostetaan yksittäisen työntekijän kyvykkyyttä hyödyntää organisaation toimintamallia (Sarala & Sarala 2003: 41–31). Tietojärjestelmien rakenne on pääosin raportointia ja valvontaa korostavaa ja siten kamreerivetoisesti tieto kulkee pysty- eikä vaakasuunnassa (Hamel & Breen 2007:143).

Itsenäisiksi tulosityksiköiksi ja myös maantieteellisesti hajautuneessa organisaatiossa tärkeää on se, missä määrin työntekijät ovat tietoisia toinen toisistaan. Pienetkin etäisyydet vaikuttavat vuorovaikutuksen ja kommunikaation määrään. Viestintäteknologian välittämän vuorovaikutuksen ongelmana on sen heikko kyky tukea epävirallista, spontaania vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Yhteisöllisyys syntyy yhdessä tekemisen ja sitä koskevan viestinnän kautta (Vartiainen, Kokko & Hakonen (2004: 37–48, 154). Työntekijöiden pitäisi pystyä luottamaan siihen, että he saavat sen tiedon, jolla on merkitystä heidän työnsä kannalta (Österberg 2009: 178).

Viestintä on kulttuurisidonnainen toiminto organisaatiossa. Viestintä on riippuvainen siitä, millainen organisaatio itsessään on (Juholin 1999: 62). Kunnan viestinnässä on kyettävä yhdistämään hyvän hallinnon edellyttämät ja byrokraattisen perinteen määrämuotoiset, kirjalliset ilmoitus- ja tiedottamistavat, työntekijöiden eri roolit sekä kasvokkaisviestinnän vuorovaikutustavat uuden julkisjohtamisen tavoitteiden asettamiseen, raportointiin ja institutionaalisiin keskusteluihin.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät kunnan ja yrityksen väliset painotuserot ovat tiedonkulun ja sisäisen viestinnän suhteen alla olevan taulukon mukaiset.

**Taulukko 4.** Painotuserot tiedonkulussa.

<b>Tiedonkulku ja viestintä</b>	<b>Kunta</b>	<b>Yritys</b>
Tiedonkulun suunta	Hiearkkinen virkatie	Hajautunut, verkostomainen
Viestintäjärjestelmät	Selkeät perusjärjestelmät	Vuorovaikutussuhteet
Viestinnän kieli	Hallinnon kieli	Liiketalouskieli
Perinteiden vaikutus	Kirjallinen viestintä	Ei ohjaavia perinteitä
Päätösten julkisuus	Tiedoksiantovelvollisuus	Päätökset ei julkisia
Tiedottamisvelvollisuus	Laaja ja lakisääteinen	Suppea

### 3.2 Organisaation suunta ja strategiat

Strategiatutkimus jaetaan Marko Kohtamäen (2010) mukaan tyypillisesti sisältötutkimukseen ja strategian prosessitutkimukseen. Prosessitutkimus tutkii strategiatyötä ja strategiaprosesseja, joiden avulla organisaatiot tuottavat strategioita. Strateginen suunnittelu voidaan määritellä analyttiseksi työksi, jossa organisaation johto analysoi ja tunnistaa organisaatiolle sopivan strategian. Kun strategia on päätetty, sen mukaan edetään ja tarvittaessa sitä muutetaan. Organisaatio tarvitsee selkeän suunnan, päämäärän, johon pyritään. Toimintaa voidaan saada aikaan asettamalla tavoitteita, mittaamalla ja palkitsemalla niiden saavuttamisesta. Yhteisen strategian kehittäminen edellyttää keskustelua ja vuoropuhelua strategiasta, tavoitteista ja strategisten valintojen syistä ja perusteista.

Organisaatiolla on oltava jonkinlainen visio toimintansa suuntaamiseksi ja strategia, jolla tätä visiota toteutetaan. Tällöin on ensiksikin tiedettävä, missä nyt ollaan ja toiseksi kehitettävä valmiudet muutoksen varalle (Stähle & Grönroos 1999: 29). Muutos- ja kehitystarpeet on pyrittävä selvittämään. Tähän kuuluvat tuleva toimintaympäristö, oma lähtötilanne heikkouksineen ja vahvuuksineen erityisesti osaamisessa, oma tavoite tai rooli tulevassa toimintaympäristössä, strategisten tavoitteiden valinta sekä strategioiden valinta, joista yksi on osaamisen kehitysstrategia (Ojala 2002: 219). Kestävän kilpailuedun kolme tekijää ovat ennakointi, uudistumiskyky ja innovatiivisuus. (Stähle & Wilenius 2007).

Teleologiset teoriat näkevät tapahtumien ketjun etenevän visiosta tavoitteiden kautta strategiseen suunnitelmaan ja toteutukseen. Vaihtoehtona on evolutionaarinen muutuskäsitys. Se kiinnittää huomiota emergenssiin ja muihin epäsäännöllisiin kehityspolkuihin, jotka ovat uppoutuneena historiallisiin tapahtumiin (Sotara & Mustikkamäki 2008).

Strategian tekemiseen liittyy epävarmuus ja epäselvyys. Epävarmuus viittaa tietämyksen ja informaation puutteeseen, kun taas epäselvyys liittyy ilmiöiden ja tavoitteiden monimutkaisuudesta aiheutuvaan hämmennykseen. Epäselvyys eli merkitysten puuttuminen kannustaa ymmärtämiseen ja epävarmuus informaation keräämiseen. Toimijat tekevät usein erilaisia ja osin ristiriitaisia tulkintoja, mikä lisää strategian tekemiseen liittyvää epäselvyyttä. Prosessoimalla informaatiota organisaatiot pyrkivät saamaan järjestystä. Strategisen informaation tehtävänä on epäselvyyden ja epävarmuuden vähentäminen. Strategia syntyy monimutkaisessa päätöksentekoprosessissa oppimisprosessin tuloksena monenlaisen informaation synteessinä (Määttä 2005: 37, 38).

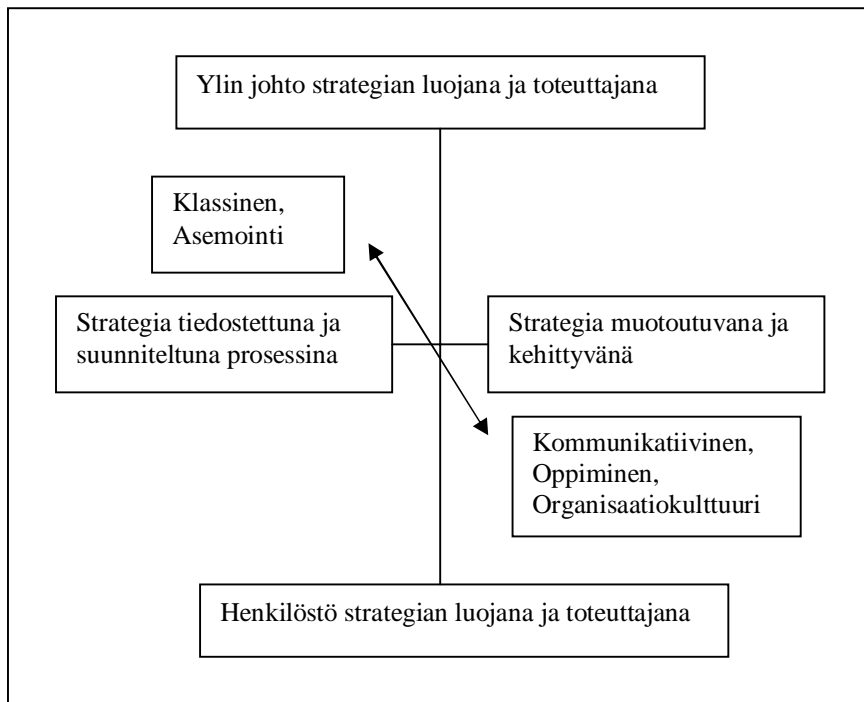
Strateginen informaatio voi olla luoteeltaan eksplisiittistä ja implisiittistä, formaalia ja epäformaalia, fakta- ja intuitioperusteista, määrällistä ja laadullista sekä rahamääräistä ja ei-rahamääräistä. Strateginen informaatio liittyy organisaation sisäiseen toimintaan tai ulkoiseen ympäristöön sekä epävarmuuden ja epäselvyyden vähentämiseen ja se perustuu virallisiin ja sosiaalisiin järjestelmiin sekä muodolliseen ja toiminnalliseen informaatiojärjestelmään. Strateginen informaatio määritellään usein merkityksen ongelmaksi, jota käsitellään käsityksinä ja tulkintoina. Nämä ilmenevät ihmisten puheina (tulkinnat) ja tekoina (toimintana) (Määttä 2005: 45).

Organisaatioiden täytyy tehdä tulkintoja. Johtajien pitää yrittää tehdä organisaatioille ”tolkkua” ympäristön tapahtumista. Organisaation tulkinta on analoginen yksilön oppimisen kanssa ja se etenee: datan kerääminen > tulkinta > oppiminen (Weick 2001: 244).

Johnsonin ja Scholesin strategisen suunnittelun kolmivaiheinen etenemismalli etenee seuraavasti: Ensimmäinen on tehtävä strateginen analyysi, jossa käydään läpi ympäristön tarjoamat mahdollisuudet ja rajoitteet, yrityksen kyvykkyys ja muut voimavarat, sidosryhmien odotukset ja kulttuurin suoma tila ja rajoitteet. Toisessa vaiheessa täsmennetään erilaiset strategiavaihtoehdot ja arvioidaan niiden soveltuvuutta ja kestävyyttä ja tehdään arvioinnin perusteella valintoja. Kolmannessa vaiheessa suunnitellaan strategian toteuttamista ja määritellään tarvittavat voimavarat, sitä tukeva organisatorinen ohjausjärjestelmä ja rakenne sekä tuetaan organisaation jäseniä tarvittaviin muutoksiin. Tämä teknis-rationaalinen näkemys korostaa johtajien systemaattista päätöksentekoa. Siinä rationaalisen päätöksentekijän toiminta kuvataan melko mekanistisena etenemisenä, jossa tavoitteet määritellään, puretaan osatavoitteisiin, etsitään vaihtoehtoisia keinoja niiden toteuttamiseksi, arvioidaan ne ja tehdään valinnat, toteutetaan ja arvioidaan ja lopuksi korjataan alkupäätä, jos on tarpeen (Viitala 2002:70, Johnson & Scholes 1993).



Rannisto on asemoinut strategia-ajattelun ulottuvuudet seuraavan kuvan mukaisesti.



**Kuvio 6.** Strategia-ajattelun keskeiset ulottuvuudet (Rannistoa 2005 mukaelen).

Klassinen strateginen ajattelu sijoittuu kuviossa vasempaan yläkulmaan korostaen strategian luomista tiedostettuna ja suunniteltuna prosessina (Rannisto 2005: 45–46).

Lähestymistapoja strategiaan on siis erilaisia. Se voi olla suunnittelulähtöisyys, jolloin analyysi, ajattelu ja kontrolli ovat tärkeitä. Se voi olla visionäärisyys, jolloin karismaattinen johtaja on tärkeä. Se voi olla oppimislähtöisyys, jolloin kollektiivinen oppiminen on tärkeä. Eri strategiakoulukunnat painottavat eri asioita, jotkut painottavat suunnittelun, toiset ympäristön, oppimisen, vallan tai kulttuurin näkökulmia (Maijonen 2005: 58).

Strategian laadinnassa pyritään usein siihen, että organisaatiolla on yksinkertainen ja ytimekäs strategialauselma, jonka jokainen voi sisäistää ja ottaa ohjenuoraksi tehdessään vaikeita valintoja. Yleensä strategia kiteytyy ja sen sisältö kirkastuu lauselmaa koskevissa keskusteluissa. Lyhyt lauselma sisältää strategian kolme osatekijää, jotka ovat tavoite (objective), kenttä (scope) ja kilpailuetu (erilaisuus, advantage). Muutaman kymmenen sanan pituinen lauselma voi vaikuttaa merkit-

tävästi organisaation menestykseen. Sanat johtavat tekoihin, eikä retoriikan merkitystä pidä aliarvioida (Collis & Rukstad 2008).

Evolutionaarisen taloustieteen ekonomistin Joseph Schumpterin keskeinen näkemys oli, että kilpailu ja innovaatiot vievät taloutta eteenpäin. Ne, jotka eivät pärjää kilpailussa, katoavat (Saarivirta 2008). Hamel ja Prahaland nostivat esiin 1990-luvun alussa osaamisperusteisen strategiaopin käsitteellä ydinosaaminen. Tarkasti määriteltyjen tehtävien ja erilaisten kilpailuasetelmien takia ydinosaamisen käsite kuntasektorille ei ole samassa mielessä mielekäs.

Porterin mukaan miltei huomaamatta on käynyt niin, että johtamismenetelmät ovat vieneet strategian paikan. Yritykset tarvitsevat sekä operatiivista tehokkuutta että strategiaa. Operatiivinen tehokkuus tarkoittaa, että yritys suorittaa samanlaiset toiminnot kilpailijoita paremmin. Strateginen asemointi tarkoittaa puolestaan sitä, että yritys tekee erilaisia toimintoja kuin kilpailijat tai vastaavasti samanlaisia toimintoja eri tavalla. (Porter 1996). Strategia ei ole sama kuin esimerkiksi yritysostot, verkottuminen, jatkuva oppiminen, ydinpätevyudet tai tasapainotettu mittaristo (Kamensky 2006).

Strategia voi tarkoittaa skenaarioajattelussa ”nykyhetkessä tehtäviä päätöksiä ja toimenpiteitä tulevan menestyksen valmistamiseksi ja hyödyntämiseksi”. Strategisessa johtamisessa tarvitaan analyysiä ja synteisiä. Synteesin tekeminen tarkoittaa kykyä tehdä rationaalisia päätöksiä subjektiivisten, ristiriitaisten ja vaillinaisten pohjatietojen perusteella. Strategiaprosessissa otetaan huomioon menneisyys, nykytilanne, ympäristö ja tulevaisuutta koskevat arvot (Karlöf & Lövingsson 2004: 247–259). Organisaation pystyttävä tiedon analysointiin niin, että ympäristön muutokset huomataan ja virheelliset käsitykset eivät pääse vaikuttamaan toimintaan (Sivusuo 2005: 37, 43, 47–48).

Ympäristön luotauksella tarkoitetaan informaation hankkimista ja käyttöä organisaation ulkoisen ympäristön trendeistä ja tapahtumista. Tietoja tulisi voida käyttää organisaation toiminnan suunnittelussa. Riippuen organisaation uskosta ympäristön analysoitavuuteen, luotausta voidaan tehdä eri tavoin (Choo 2001). Organisaatioilta voi usein jäädä huomaamatta pienet vaaran merkit. Myös heikot signaalit tulisi analysoida järjestelmällisesti ja toimia tilanteen vaatimalla tavalla (Michael, Bohmer & Edmundson 2007).

Strategioiden pitäisi perustua kulttuuriin, koska strategioita voidaan muuttaa kulttuuria helpommin. Strategia ei voi onnistua, jos se on ristiriidassa kulttuurin kanssa. Muutos alkaa aina tiedosta ja tietämyksestä. Ihmiset haluavat tietää syyn muutokselle (Sivusuo 2005: 37, 43, 47–48). Sarala & Sarala korostavat henkilöstön mukaan ottamista strategiseen suunnitteluun, jolloin jokainen yksikö, ryhmä ja

työntekijä joutuu pohtimaan, mitä visiot ja strategiat merkitsevät heidän osaltaan käytännössä (2003: 76). Simolan (2001) mukaan organisaatiossa tulee vallita riittävä yksimielisyys keskeisistä tavoitteista ja toimintatavoista. Toisaalta liian laaja konsensus ehkäisee oman toiminnan kriittisen arvioinnin ja kehityksen. Siten tärkeä taie uudistumiselle, että erilaiset näkemykset ovat sallittuja ja toivottavia.

Mika Aaltosen (2008) mukaan perinteinen syy- ja seurauslogiikka ei enää riitä muuttuneessa maailmassa. Kun syy ja seuraus eivät enää toimi lineaarisesti, joudutaan pohtimaan päätöksenteon suhdetta aikaan. Ajan suhteen erilaisia asioita on johdettava eri tavalla. Myös sillä on merkitystä, onko kyseessä järjestys vai kaaos tai jokin välitila. Aaltonen tarkastelee tapahtumat ennen ja jälkeen tiettyä hetkeä, jolloin ajan mittaaminen kahden pisteen välillä ei ole enää olennaista. Kun otetaan käyttöön uusi yksisuuntainen, lineaarinen aikakäsitys, voidaan luoda hienovaraisempi jatkuvuuden ja jatkumattomuuden maailma. On tehtävä vain selväksi, mistä on tultu ja mihin ollaan menossa.

Evolutionaarisen taloustieteen mukaan menneisyydessä tehdyt valinnat vaikuttavat nykyhetkeen. Tehdyistä valinnoista muodostuu polku, jonka aikaisemmasta kehityskulusta ollaan riippuvaisia. Tämä taas saattaa johtaa lukkiutumiseen, jossa polun suunnan muuttaminen on vaikeaa. Mitä enemmän on valinnan mahdollisuuksia, sitä enemmän on myös mahdollisuuksia tulevaisuuden kehityspoluiksi (Saarivirta 2008). Evolutionarisessa tulevaisuudentutkimuksessa yhteiskunnallisten systeemien itseorganisoituva kehitys sisältää vakaan kehityksen vaiheita ja murrosvaiheita. Ne taas tuottavat uusia vakaan kehityksen vaiheita tai johtavat systeemin romahtamiseen. Murros ei ole vain uhka, vaan myös mahdollisuus (Mannermaa 1999: 181–182).

Lineaarisen prosessin sijasta strategia voidaan nähdä silmukaksi janan sijaan. Kun näin ajatellaan, strategia on jotakin, joka on jatkuvasti työn alla ja sitä muutetaan sen mukaisesti kuin organisaation ja toimintaympäristön vuorovaikutus kulloinkin edellyttää. Strategiasilmukka-ajattelun vahvuus on uuden informaation huomioon ottaminen ja sen kääntäminen toiminnaksi. Strategian muotoilusta ja toimeenpanosta tulee yhtenäinen kokonaisuus. Mekanismi, jolla toimintaa tässä ohjataan, on keskustelut. Täyttä konsensusta ei tavoitella, mutta ei toimita niinkään, että yksi henkilö sanelisi. Tavallisesti strategiat suunnitellaan prosessin alussa, eli juuri silloin, kun on vähiten tietoa. Linjan muutos perustellaan silloin yllättävillä takaiskuilla, kun oikea nimitys olisi ”uusi informaatio” (Sull 2007).

Kun kehitys on emergenttiä, strategiat ja politiikat tuntuvat turhilta. Emergentti kehitys painottaa sopeutumista, kun taas politiikkaintentiot painottavat päämäärähakuisuutta. Johtajuus tässä yhteydessä tarkoittaa visioiden luoja, energian synnyttäjä ja suunnan antajaa (Kostiainen 2008).

### **Kuntien strategiatyön erityispiirteet**

Kuntia voidaan tarkastella johtamisjärjestelmänäkin kahdella eri tasolla, jotka ovat kuntaorganisaation taso ja yhteisön taso. Kuntaorganisaatiotasolla kunta nähdään luottamushenkilöistä ja palkatusta henkilöstöstä koostuvaksi organisaatioksi. Yhteisön tasolla kunta nähdään osana laajempaa paikallista yhteisöä, johon kuuluvat lisäksi kuntalaiset, järjestöt ja valtion organisaatiot. Kunnan toiminnot eli prosessit voidaan jakaa poliittiseen, hallinnolliseen, talous- ja palveluprosessiin (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003: 13, 56–57, 123).

Kommunikatiivisuus merkitsee kunnissa sitä, että pyritään julkisen keskustelun kautta hakemaan yhteisymmärrystä ennen päätöksen tekoa. Esimerkiksi termit kansalainen, käyttäjä ja asiakas kuvaavat kohderyhmää eri näkökulmasta. Julkisyhteisön henkilökunta on ristiriitaisessa asemassa. He voivat olla kansalaisia, työntekijöitä, asiakkaita ja päätöksentekijöitä (Aula & Hakala 2000: 78, 109, 118). Kunnan asukkaan näkeminen pelkästään asiakkaana jättää huomiotta asukkaan muut roolit.

Välineellisessä tarkastelussa kunta ymmärretään ennen kaikkea laissa säädettyjen palvelusten tuottajaksi. Itseisarvoisessa mielessä kunta voidaan ymmärtää paikkaan sidotuksi yhteisöksi, johon kuntalaiset tuntevat yhteenkuuluvuutta ja johon he viittaavat kuvaillessaan, mitä tai millaisia ihmisiä he oikeastaan ovat. Tämä kommunitaristinen ajattelu korostaa yhteisöllisen sidonnaisuuden ja paikallisen identiteetin merkitystä (Sihvola 2003: 37–38, 69–71).

Kuntalaki ei sisällä tavoitteiden asettamista lukuun ottamatta määräyksiä kuntien strategisesta johtamisesta tai -suunnittelusta eikä myöskään kuntastrategian pakollisuudesta. Toimintaympäristön jatkuva muutos on pakottanut kunnat laatimaan strategioita. Syynä ovat myöskin yleinen strategisen johtamisen merkityksen korostuminen liikkeenjohdollisissa opeissa ja kuntajohtamisen yleinen viime vuosien kehitys. Yleisstrategioiden lisäksi kunnilla on myös erillisstrategioita kuten elinkeinostrategia, palvelustrategia ja niin edelleen. Strategisten analyysien teko kunnissa on varsin yleistä. Yleisin käytetty tiedonhankintatapa on SWOT eli nelikenttäanalyysin tekeminen ja muita ovat kuntavertailut ja talousanalyysit sekä toimintaympäristö- ja sidosryhmäanalyysit (Maijonen 2005: 58–63).

Kuntalain mukaan valtuusto siis hyväksyy ennen vuoden loppua taloussuunnitelman seuraaviksi kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Taloussuunnitelmassa ja talousarviossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Lähökohtana on myös toimintaa ohjaavien arvojen asettaminen ja sen pohjalta tapahtuva tavoitteiden määrittely. Talousarvio ja taloussuunnitelma on lain mukaan laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Yleiset

talousarvioperiaatteet ovat täydellisyysperiaate, tasapainoperiaate, vuotuisperiaate, yksityis-kohtaisuusperiaate ja yhtenäisyysperiaate (Harjula & Prättälä 2007: 494, 500).

Tiedonkulun kannalta tärkeimpiä toimielinten käsittelyyn tulevia päätöksiä ovat talousarvioon – ja suunnitteluun sekä toimintakertomukseen liittyvät asiat (Oulasvirta & Brännkär 2000: 29). Luottamushenkilöiden ja ammatillisen henkilöstön yhteistyö toiminta-ajatuksen, vision ja strategioiden työstämisessä on tärkeä yhteistyökohde. Yhteistyössä määrämuotoisten kokousten rinnalle käytetään palaveria, joiden tarkoituksena ei ole asioista päättäminen, vaan uusien näkökulmien löytäminen (Miettinen 2001: 32, 37, 47).

Kunnallinen suunnittelutyö on vaiheittainen prosessi ongelman tunnistamisesta vaihtoehdon valintaan. Päätöksenteko voi olla rationaalista, jos päätöksenteon perusteet ja vaikutukset voidaan kuvata formaalilla tiedolla. Tulosjohtamisessa lähdetään siitä, että tavoitteita asettamalla kunnalle luodaan eräänlainen yhteinen tahtotila, joka ohjaa päätöksentekoa kuntalaisten parhaaksi. Tavoitteita seurataan tulostittareilla ja niillä tarkkaillaan, miten viranhaltijat onnistuvat tavoitteiden saavuttamisessa (Möttönen 1997, Möttönen 2007).

Analyttiset suunnittelun mallit lienevät siis lähimpänä julkisten byrokratioiden johtamisperinnettä ja ovat osoittautuneet toimiviksi (Santalainen & Huttunen 1993: 49, 77–83). Perinteinen strateginen suunnittelu voi edetä esimerkiksi seuraavasti: Strategisten avaintekijöiden tunnistaminen > tavoitteiden asettaminen > strategian valinta > toteutus > kontrolli (Linnanen, Boström & Miettinen 1994: 66).

Tavoitteiden asettamisen ja toiminnan kehittämisen välineinä kunnissa viime vuosina on käytetty muun muassa laatukriteereitä ja laatumittaristoa sekä Balanced Scorecard -mittaristoa ja sen muunnelmia. Mittaristossa oleellista on tasapaino eri näkökulmien välillä (Suomen Kuntaliitto 2000a: 7, Rautiainen 2010). Karimaan (2000: 224) mielestä balanced scorecard- mittaristo selventää ja kääntää vision ja strategian taloustavoitteiksi ja -mittareiksi, asiakastavoitteiksi ja -mittareiksi, prosessitavoitteiksi ja -mittareiksi ja oppimis- ja kehitystavoitteiksi sekä -mittareiksi. Mittaristo kytkee yhteen ja viestii nämä strategiset tavoitteet ja mittarit. Jokaisen mittarin pitäisi olla elementtinä jossakin syy- ja seuraussuhteiden ketjussa. Maijosen (2007) mukaan kunnan toiminnan ja talouden tunnusluvut sekä kuntalaisten palvelutarpeiden ennakointi muodostavat tärkeimmän kehyksen suunnittelulle ja toteuttamiselle.

Yksiköittäin toteutettu tulosvastuu perustuu siihen, että yksittäisten etujen maksimointi johtaa myös kokonaisuuden kannalta parhaaseen tulokseen. Tulossuun-

tautunut instrumentaalinen rationaalisuus voi myös olla yhteisymmärryssuuntautunutta ja kommunikatiivista (Sotarauta 1996: 157–158). Tehokkuutta tarkastellaan tasapainotilana, jossa rajalliset resurssit on käytetty optimaalisesti tavoitteiden saavuttamiseen. Erilaiset johtamisen, arvioinnin ja laskennan välineet luovat mahdollisuuksia perustella päätöksiä (Vakkuri 2009c).

Kovan linjan strateginen ajattelu pohjautuu koviin faktoihin, muodolliseen prosessiin ja analyttiseen ratkaisuun. Humanistisempi ja laadullisempi ihmisen roolia korostava pehmeän linjan strateginen ajattelu on eri vaiheissaan korostanut luovuutta, joustavuutta, pienten askelten strategiaa, yrityskulttuuria, yhteisiä arvoja ja sankareita. Kommunikatiivisessa suunnittelussa keskitytään huomion kiinnittämiseen, merkitysten osoittamiseen ja huomion kiinnittämiseen mahdollisuuksien muotoilemiseksi ja selkiyttämiseksi. Strategiat syntyvät, muuttuvat ja kehittyvät sekä foorumeilla että areenoilla (Sotarauta 1996: 161–162, 190–191, 249, 295–298).

Kuntien strategisen johtamisen keskeinen kysymys on, millaisen informaation pohjalta palveluista päätetään. Arviointijärjestelmien tehtävänä on antaa signaaleja kehittämistarpeista. Palautteet kertovat yksikön toiminnallisista heikkouksista ja vahvuuksista. Arviointi tuottaa samalla pohjaa toimivuutta ja tavoitteisiin pääsyä koskeville päätelmille. Tuloksellisuuden mittaaminen on erityisen tärkeää julkisissa organisaatioissa, joilta puuttuvat markkinoiden tuomat arviointipuitteet (Lumijärvi 1999: 28). Myös kansalaisilla pitää olla oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Tämä edellyttää kaksisuuntaisten viestintäkanavien olemassaoloa kansalaisten ja viranomaisten välillä (Hakala 2000).

Ympäristötekijöiden jaottelu muodostuu poliittisista, taloudellisista, sosiokulttuurisista, teknologisista, ympäristöllisistä ja laillisista ympäristötekijöistä (PESTEL). Verrattaessa julkishallinnollisten ja liiketoiminnallisten organisaatioiden strategioihin vaikuttavia tekijöitä huomataan niiden olevan yllättävänkin samantaisia (Vuorinen 2005: 53). Pääatalon (2005) väitöskirjatutkimuksen mukaan ei riitä, että kunnissa tehdään huomioita toimintaympäristötekijöistä, ellei saatua tietoa käytetä hyväksi niin strategisessa työssä, organisaation kehittämisessä kuin kehitettäessä toimintatapoja ja malleja. Backlundin (2007) väitöskirjatutkimuksen mukaan kunnallishallinnon käytännöt eivät tue kuntalaisten kokemuksellisen tiedon systemaattista hyödyntämistä.

Monilla pienillä ja keskisuurilla kunnilla ei ole omaa tilasto- ja ennustetuotantoa toimintaympäristöstä ja sen kehitysnäkymistä. Tiedon hankinnassa ja suodatuksessa aikaisemmat tiedonhankinnat ja kokemukset ohjaavat käyttämään samoja tiedonhankintakanavia useampien sijasta (Alessandra & Hunsaker 1993: 15).

Olavi Borgin (2000) selvityksen mukaan kunnallisjohtajien näkemys kunta-alalle hyödyllisistä tutkimuksista painottuu vahvasti soveltavaan, käytännönläheiseen ja selvitystyyppiseen tutkimukseen. Tämän mukaisesti Suomen Kuntaliitto ja Tilastokeskus nähdään ylivoimaisesti tärkeimmiksi käyttökelpoisen tiedon tuottajiksi (Borg 2000: 14).

Kuntien tulevaisuudennäkymiä kuvataan yleisesti synkiksi. Parkkinen on väitöskirjatyössään rakentanut kuntatalouden laskentamalleja, jolla hän analysoi kuntien taloudellista tilannetta vuoteen 2040. Lähes kolmen prosentin talouskasvun skenaariossa vain kolmasosalla kunnista on enää ylijäämäinen talous vuonna 2040. Alle puolentoista prosentin kasvun skenaariossa vain muutama vahva kunta selviää. Skenaarioissa oletettiin eräiden muiden oletusten lisäksi, että kuntien tuottavuuden pysyy Baumolin taudin mukaisesti ennallaan ja työn reaalihinnan kasvaa kuten muillakin aloilla (Parkkinen 2007). Kuntien ongelmaksi näyttää muodostuvan yhtäältä talouden heikkeneminen ja toisaalta pula osaavista ammattilaisista. Tämä merkitsee sitä, että kuntien on etsittävä uusia ratkaisumalleja ja toimintatapoja palvelukykyensä säilyttämiseksi (Kauppinen 2005: 7–8, 75).

Lähtökohtana kunnan strategiatyössä on oltava selvä näkemys siitä, miten kunta aikoo menestyä, mikä on kunnan palvelustrategia ja mikä on sitä toteuttava toimintatapa. Osaaminen ja oppiminen ovat menestyksen ehdottomat edellytykset ja johtaminen niiden mahdollistajana kriittinen tekijä. Kunnan osaaminen on palveluorganisaation asiantuntemuksessa. Siinä ilmeisesti ei saavutettavissa selvää eroa toisiin kuntiin. Ratkaisevaa on se toimintatapa, miten osaamista käytetään hyväksi palvelujen kehittämisessä ja tarjoamisessa, millainen on palvelukonsepti ja millainen on palveluja tarjoava organisaatio rakenteeltaan (Kettunen 2003: 51–53).

Karin Filander (2000) esittänyt, että julkisen sektorin toimintaa on määritelty uudelleen yksityisen sektorin sanastojen kautta. Työntekijöiden odotetaan perustelemaan toimintansa tärkeyttä tuloksellisuuden, tehokkuuden ja yrittäjyyden sanastolla. Puheen kautta kansalaisuus on muuttunut asiakkuudeksi.

Esko Juntunen on väitöskirjassaan (1999) korostanut visioiden ja strategisen suunnittelun merkitystä. Hänen mukaansa strategisen suunnittelun avulla pyritään luomaan kehikkoa, jonka avulla organisaatio voi hahmottaa tulevaisuuden visioitaan. Kuntien strategisina vaihtoehtoina hän (2003: 71–73) hän näkee seuraavat: 1) kunta voi tehostaa omaa palvelutuotantoaan parantamalla työmenetelmiä ja vähentämällä henkilöstöä 2) kunta voi nostaa kunnallisveroa tulojensa lisäämiseksi 3) kunnat voivat ryhtyä läheiseen yhteistyöhön palvelujensa tuottamiseksi ja 4) kuntaliitosten kautta haetaan suurempaa kuntakokoa. Tällä tavoin yritetään kehittää uutta elinkaarta tehostamalla entistä toimintaa ja sopeutetaan olemassa olevaa toimintaa käytön ja voimavarojen suhteeseen.

Strategiatyössä mahdollisuuksien yhtenä ääripäänä on tiukan yksiiäninen strategiaprosessi, jossa korostetaan johdon roolia ajattelijana ja toimintaympäristöä koskevien analyysien ja laskelmien laadintaa. Toinen ääripää korostaa moniäänisyyttä, jossa jokainen organisaation jäsen on strategian roolissa ja strategia ei ole ainoastaan analysoitua, kirjoitettua tietoa, vaan myös nähtyä, koettua, puhuttua ja merkityksiä tuottavaa (Lehtimäki 2000). Virtasen & Stenvallin (2009) mukaan muutosten johtaminen on kuitenkin helpompaa, jos se perustuu tietoon. Tiedon avulla tullaan tietoisiksi muutoksen tarpeesta.

Julkisen sektorin strategiat noudattavat hyvän hallinnon periaatteita, kuten avoimuutta ja ainakin jonkinasteista demokratiaa. Kun yritykset laativat strategioita, kansalaisilla ei ole asiaa näihin laadintaprosesseihin (Niemi & Salminen 2005: 37). Lisäksi julkisen organisaation strategisen liikkumavaran perusta on kirjattu säännöksiin. Julkisen organisaation liikkumavara elää jatkuvissa muutostilanteissa. Muutostilanteen tiedostaminen ja liikkumavaran hyväksikäyttö on johdon vastuulla. Se vaatii ammatillisen ja poliittisen johdon yhteistyötä ja vuorovaikutusta (Määttä & Ojala 2002: 35–36).

Kunnissa laaditaan useita erilaisia poliittisia erillisstrategioita, joilla pyritään toimialoittain turvaamaan palvelujen saatavuus ja laatu. Jokaisessa kunnassa tulee olla esimerkiksi vanhuspoliittinen strategia, josta selviää, miten kunta vastaan vanhuspoliittisten tavoitteiden toteutumiseen. Samalla kunnat hakevat toimialojen välisiä horisontaalisia ratkaisuja (Ikola-Norrbacka & Salminen 2007).

Henkilöstön laajaa osallistumista korostetaan visiosta mittareihin asti. Strategian merkitystä ja arviointitiedon siirtymistä yksittäisen työntekijän työhön voidaan tarkastella muun muassa kehityskeskusteluissa (Silvennoinen-Nuora, Lumijärvi & Sihvonen 2005). Strategian toimeenpano mahdollistuu vain johdon ja henkilöstön välisellä kaksisuuntaisella viestinnällä (Sundquist ym. 2002: 3). Suorittavan tason on riittävästi päästävä vaikuttamaan strategiaan ja tavoitteisiin (Toikka 2002).

Strategiaprosessissa joudutaan tasapainoilemaan laajan osallistumisen aikaansaamisen hyvän sitoutumisen, mutta vähäisen ohjailevuuden ongelmien kanssa tai toisaalta vähäisen osallistumisen kautta saatujen selkeämpien tavoitteiden mutta vähäisen tietämyksen ja sitoutumisen kanssa (Rannisto 2007). Kommunikatiivisen toiminnan ei kuitenkaan välttämättä tarvitse tuottaa yhteisymmärrystä, vaan avata mahdollisuuksia ja johtaa valintoihin (Suutari & Lakso 2008).

Henkilöstövoimavarojen johtamiselta edellytetään vastausta siihen, onko osaaminen oikealla tasolla, onko rekrytoinnissa onnistuttu, onko henkilöstö motivoitunut ja sitoutunut, onko henkilöstön tuottavuus ja kustannustehokkuus riittävä-



lä tasolla. Keskeisimmät keinot ovat työn muotoilu, henkilöstön hankinta ja valinta, henkilöstön kehittäminen, palkitseminen sekä työhyvinvointi (Kauhanen 2006).

Asioiden kehystäminen vaikuttaa siihen, mitkä asiat ovat tärkeitä ja mitä nostetaan esille ja miten eri toimijat hahmottavat kehittämistodellisuutta. Kehys voidaan nähdä eräänlaisena kokoavana johtojatukseksi tai teemana (Suutari & Lakso 2008). Kaikki tapahtumat, joihin osallistumme, tarvitsevat jonkin ymmärtämisen avaimen, vastauksen kysymykseen ”mitä tässä on tekeillä” (Peräkylä 2005).

Strategia ei saa olla liian joustamaton, vaan muuttuvissa tilanteissa on tärkeää, että strategia ja sen toteutus ovat kimmoisia. Kimmoisuus on seurausta löyhästi toisiinsa liittyvistä toiminnoista, jotka ovat suhteellisen itsenäisiä ja muodostavat lähes orgaanisen rakenteen (Hakkarainen 2006, Raisio 2009).

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät kunnan ja yrityksen painotuserot organisaation suunnan määrittelyn suhteen ovat seuraavan taulukon mukaiset.

**Taulukko 5.** Painotuserot suunnan määrittelyssä.

Organisaation suunta	Kunta	Yritys
Olemassaolon tarkoitus	Asukkaiden hyvinvointi	Taloudellinen hyöty
Toimiala	Lakimääräinen	Valittavissa
Palvelujen järjestämisvelvollisuus	Lakimääräinen	Ei velvollisuutta
Toimintavapaus	Lait, asetukset, normit	Paljon vapausasteita
Suunnan määrittely	Strategia, jota toteutetaan	Ilmaantuva strategia
Taloussuunnitteluvaihtoehto	Lakimääräinen	Ei velvoitetta

### 3.3 Organisaation johtaminen

Johtajuutta koskevat teoriat voidaan luokitella luonneteorioihin, tyyliteorioihin, johtaja-alaissuhteiteorioihin ja niin sanottuun uuteen johtajuuteen (Peltonen 2007). Tutkijat voivat lähestyä samoja aihepiirejä hyvinkin eri tavoin. Eri tavat perustuvat erilaisiin tapoihin hahmottaa maailmaa (ontologia) ja erilaisiin käsityksiin siitä, miten maailmasta voidaan saada tietoa (epistemologia) ja mitkä tiedon hankkimisen keinot ja muodot ovat mahdollisia (metodologia). Tienari & Meriläinen (2009: 102–103, 142–149) esittelevät kaksi erilaista näkökulmaa johtamiseen. He kutsuvat niitä suhteissa rakentuvaksi (konstruktivistis-kriittiseksi) ja yksilökeskeiseksi (positivis-managerialistiseksi). Yksilökeskeinen näkemys korostaa esimies-alaissuhteita, kun taas suhteissa rakentuva näkökulma korostaa organisaati-

tion jäsenten vuoropuhelua. Johtajuuden ymmärtäminen dialogiksi haastaa johtajuuden yksilöiden suorituksen ja korostaa jaetun johtajuuden merkitystä.

Organisaatioteoriassa on tapana Risto Harisaloon mukaan esitellä asioita joko kohdistamalla huomio ajatuskulkuihin tai teorioiden kehittämiseen vaikuttaneisiin ajattelijoihin. Organisaatiot voidaan määritellä neljällä tavalla. Määritelmät ovat tavoite- ja tehokkuusmalli, säilymismalli, vaihdantamalli ja tulkinnallinen mielikuvan malli. Organisaatio on siten yhteistoimintamalli, joka kokoaa ja yhdistää erilaiset voimavarat haluttujen tarkoitusten toteuttamiseksi. Tässä ajattelussa korostetaan tarkoituksen mahdollisimman tehokasta toteuttamista, organisaation olemassaolon ja toiminnan jatkuvuuden turvaamista, ympäristöä organisaation olemassaolon perustana ja organisaatiosta esitettyjä erilaisia mielikuvia (Harisalo 2008: 17–31).

Organisaatioteorioita on mahdollista luokitella eri tavoin. Harisalo esittää kolme tapaa. Ne ovat ajallinen kehitys, teoreettinen painopiste ja metodologinen painopiste. Ajallinen kehitys on siis yksi tapa luokitella organisaatioteorioita. Käytännössä kuitenkin johtavat organisaatioteoriat elävät rinnakkain enemmän tai vähemmän elinvoimaisina.

**Taulukko 6.** Organisaatioteorioiden ajallinen kehitys (Harisalo 2008: 49).

1	Tieteellinen liikkeenjohto	1910→
2	Klassinen organisaatioteoria	1915→
3	Ihmissuhteiden koulukunta	1920→
4	Byrokrania- ja rakennekoulukunta	1920→
5	Päätöksentekoteoria	1950→
6	Järjestelmäteoria	1950→
7	Valtateoria	1960→
8	Kontingenssiteoria	1965→
9	Strategisen johtamisen teoria	1970→
10	Organisaatiokulttuuriteoria	1980→
11	Innovaatioteoria	1990→

Kronologinen tarkastelutapa tuo esiin tapahtuneen kehityskulun. Takala (2004: 8–9) jakaa kehityksen johtamistoiminnan varhaishistoriaan, taylorismin aikakauteen, ihmissuhdekoulukunnan aikakauteen ja moderniin aikakauteen. Buchanan & Huczynskin (2004) mukaan aikakaudet ovat klassinen organisaatio, moderni organisaatio ja post-moderni organisaatio, jolloin ensimmäinen on teollisten organisaatioiden ajanjakso, toinen teknologian kehityksen ajanjakso ja kolmas informaation ja tiedon hallitsema ajanjakso.

Honkasen (1989: 19) mukaan organisaatioteorioiden avulla voidaan kuvata sekä organisaation rakennetta ja toimintaa että eri ryhmien ja yksilöiden käyttäytymistä. Honkanen esittää kuusi eri organisaatiotutkimuksen tutkimussuuntausta, jotka ovat johtamisteoreetikot, rakenneteoreetikot, ryhmäteoreetikot, yksilöteoreetikot, teknologiateoreetikot ja talousteoreetikot.

Organisaatiot voidaan erottaa toisistaan rakenteen perusteella kuten esimerkiksi vertikaalinen/horisontaalinen tai keskitetty/hajautettu päätöksenteko. Linjaorganisaatiota voidaan pitää organisaatorakenteen perusmallina. Muita organisaatiotyyppisiä ovat linja-esikuntaorganisaatio, toimintokohtainen organisaatio, tulosityksikköorganisaatio, projektiorganisaatio, matriisiorganisaatio ja verkkomainen organisaatio (Juuti 1992: 210–215).

Organisaation kehittämisessä teknostruktuurialaisen lähestymistavan teoriat kiinnittävät huomiota tekniikkaan, kuten työmenetelmiin ja työprosesseihin ja organisaation rakenteisiin. Inhimillis-prosessuaalisessa lähestymistavassa kiinnitetään huomiota organisaation toimintaan osallistuviin ihmisiin ja tavoitteena on vaikuttaa etenkin organisaation kulttuuriin tai ilmapiiriin, siis ihmisten asenteisiin, ajatuksiin, arvoihin, vuorovaikutustapoihin, kommunikointiin ja johtamistyyleihin (Honkanen 1989: 10–13).

Tieteellistä liikkeenjohtoa pidetään ensimmäisenä johdonmukaisena, teoreettisena yrityksenä ymmärtää organisaatiota. Se korostaa työntekijöiden fyysisten kykyjen ja työolosuhteiden tutkimisen tärkeyttä tehokkuuden edistämiseksi ja painottaa materiaalien palkkioita motivoinnissa (Harisalo 2008: 37–40, 65). Taylorismin periaatteet ovat tuotantoprosessien hallinta ja valvonta, mittaaminen, suunnittelun ja ajattelemisen pitäminen johdolla, suoritettavan työn tieteellinen osittelu ja työprosessien jakaminen yksinkertaisiin ja toistuviin toimintoihin (Takala 2004: 41–50, Viitala 2003: 24, Lämsä & Hautala 2005: 23–25, 157, Crainer 1998: 225–231).

Klassisen organisaatioteorian teoreetikot yrittivät ymmärtää organisaation rakentamisen keskeisiä periaatteita. Organisaatiolla pitää olla oma hallinnollinen järjestelmänsä, että tuotanto saadaan suunniteltua ja toteutettua. He tunnistavat erilaisia vaihtoehtoja, kuten tarkoitus tai asiakas, osastojaon perustaksi. Organisaatiota on johdettava ja se edellyttää myös hallinnollista ammattitaitoa (Harisalo 2008: 37–40, 68–87). Hallinnolliset funktiot ovat erilaisia käytäntöjä joilla organisaatio saadaan toimimaan. Fayolin hallinnollisten funktioiden tehtävinä olivat suunnittelu, organisointi, määräysten anto, koordinointi ja valvonta. Gullick kuvasi keskeisiä hallinnollisia funktioita kirjainyhdistelmällä POSDCORB (suunnittelu, organisointi, miehitys, ohjaus, koordinointi, raportointi, budjetointi), jolla hän vastasi

kysymykseen, mitä hallinnollisia tehtäviä ihmisillä on hoidettavanaan (Takala 2004: 62–68).

Ihmissuhteiden koulukunta syntyi reaktiona tieteelliselle liikkeenjohdolle, joka oli sen mukaan unohtanut ihmiset. Heidän mukaansa työntekijöiden sosiaaliset suhteet ja normit määrittävät heidän työntekeään ja tuottavuuttaan (Harisalo 2008: 37–40, 91–123). Ihmissuhdekoulukunnan mukaan epävirallinen organisaatio oli yhtä tärkeä kuin virallinen organisaatio. Keskeisiä ajatuksia olivat ryhmätyön ja sosiaalisen ilmapiirin kehittäminen, me-hengen kehittäminen ja työn mielekkyyden korostaminen, painotettiin yhteisiä etuja ja työtyytyväisyyttä. Organisaatiokulttuurin suuntaaminen ja viestinnän tehostaminen olivat tärkeitä keinoja (Takala 2004: 83–92, Viitala 2003: 25–26, Lämsä & Hautala 2005: 27–28, Crainer 1998: 147–150).

Yksilöteoreetikkoja on eniten kiinnostanut, mikä ihmisiä motivoi ja miten eri tekijät vaikuttavat ihmisten työkäyttäytymiseen. Kurt Lewin määritteli johtamisen päätyypit autoritääriin ja demokraattiseen sekä antaa mennä -johtamistyyliin ja vertasi näiden vaikutuksia työtyytyväisyyteen ja tehokkuuteen. (Viitala 2003: 26–27, Karlöf & Helin Lövingsson 2004: 148–149).

Rakenneteoria yrittää ymmärtää niitä hallinnollisia tekijöitä, jotka edistävät tai rajoittavat organisaation rationaalista toimintaa. Organisaatioiden rakenteiden valtateoreetikot analysoivat yhteiskunnallisten valta- ja vaikutussuhteiden kanavoitumista organisaatioihin ja organisaatioiden sisäisiä vallankäytön ja alistussuhteiden muotoja. Byrokratiateorian tarkoituksena on kuvata, kuinka organisaatiot voidaan muuttaa rationaalisesti ja tehokkaasti toimiviksi byrokraatioiksi. Byrokraatia kuvaa asiantilaa, jota kohti organisaatioiden toivotaan kehittyvät. Kun organisaatiot kasvavat kooltaan, niiden on jatkuvasti etsittävä uusia rakenteellisia ratkaisuja (Harisalo 2008: 37–40, 127–142).

Organisaatorakenteella määritellään työnjako, osastoihin jako, toimivallan ja vastuun jako sekä valvontajänne eli hierarkian korkeus ja käskylinja. Rakenneteoreetikot havaitsivat, että yksi ei-toivottu seuraus oli, että hallinnolliset rakenteet sitovat, rajoittavat ja estävät johtajia toimivasta tavoitteellisesti. Ominaispiirteiden perusteella on mahdollista tunnistaa viisi erilaista rakenteellista vaihtoehtoa organisaatiossa. Ne ovat yksinkertainen rakenne, konebyrokraatia, ammattimainen byrokraatia, divisioonarakenne ja tilapäinen rakenne (Harisalo 2008: 134, 139).

Byrokratialle ominaisia piirteitä ovat säännöt, työnjako ja hierarkisuus. Tehtävät tulee suorittaa oikein ja ajallaan. Termillä rationaalinen-legaalinen tarkoitetaan pyrkimistä tiettyyn päämäärään tiettyjen sääntöjen ja menettelytapojen mukaisesti. Koulukunnalle on ominaista myös tiukka kuri. Byrokratiateoria korostaa virallista

organisaatiota. Tieto virtaa tuotannosta käskytietä ylöspäin, sitä käsitellään eri organisaatiotasoilla ja siirretään ylöspäin kunnes se saavuttaa ylimmän johdon. Täältä se palaa ylimmän johdon käsittelyn jälkeen käskynä allaspäin. Pyrkimys kaikessa kommunikoinnissa on kirjalliseen informaatioon (Takala 2004: 68–74, Viitala 2003: 25).

Hierakkisella organisaatiolla on huono maine. Jokaisessa organisaatiossa tarvitaan kuitenkin joku, jolla on lopullinen valta ja joka on viime kädessä vastuussa, tarvitaan joku, joka pystyy tekemään lopulliset päätökset ja joka voi odottaa, että niitä noudatetaan (Drucker 2000: 22). Oikein ymmärrettynä byrokratia julkisessa toiminnassa merkitsee kansalaisen oikeusvarmuutta, yhdenvertaisuutta, asiantuntemusta ja ettei ketään sorretta laillisessa oikeudessaan (Aravirta 2003: 127). Byrokratian yksi piirre on, että asiat taltioidaan kirjallisesti. Asioiden kirjallinen taltioiminen merkitsee toiminnan ennustettavuutta ja on siten välttämätön byrokratian toiminnan kontrolloimiseksi (Vartola 2005: 77, 131).

Päätösteoria kohdisti huomion siihen prosessiin, jossa päätettiin organisaation toiminnan järjestämisestä ja tulevaisuudesta. Organisaatiot eivät ole vain rakenteita ja funktioita, vaan myös päätöksentekoa. Päätöksenteko on täysin rationaalista, kun organisaatio asettaa ensin itselleen tavoitteet ja miettii sitten, minkälaisin keinoin tavoitteet voidaan saavuttaa. Päätöksenteon osat ovat tavoitteet, vaihtoehdot, seuraukset ja valinta. Rationaalisessa päätöksenteossa organisaatiolla pitäisi olla täydellinen tietämys asioista. Monet analyysimenetelmät edustavat rationaalisen päätöksenteon ihannetta. Koska täydellinen rationaalisuus jää usein saavuttamatta, organisaatioita on yritetty ymmärtää rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta. Tavoitteet sisältävät usein erilaisia merkityksiä, monista syistä on vaikea saada esille kaikkia vaihtoehtoja, päättäjät voivat olla erimielisiä keinojen tehokkuudesta ja valintojen vaikutusten analyysi jää puutteelliseksi. Usein riittää vaihtoehto, joka mahdollistaa etenemisen asiassa (Harisalo 2008: 145–176, Takala 2004: 122, 134–135).

Järjestelmäteorian mukaan on tärkeää ymmärtää eri osatekijöiden välisiä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteita. Järjestelmillä on luontainen kyky säädellä omaa toimintaansa voidakseen säilyttää oman tasapainonsa ja mukautua uusiin olosuhteisiin. Inhimillisille järjestelmille on tunnusomaista avoimuus, tiedon jatkuva ja erisuuntainen vaihto, asioiden uudelleen määrittely ja monimutkaisuus. Järjestelmäteorian ensimmäisiä sovelluskohteita oli operaatioanalyysi. Se korosti kvantitatiivisten suunnittelumenetelmien käyttöä. Sen sijaan vuorovaikutteisessa suunnittelussa korostetaan oppimista, joustamista ja uudelleen suuntautumista. Keskeiset käsitteet ovat osallistumisen periaate, jatkuvuuden periaate ja holistisuuden periaate (Harisalo 2008: 179–195, Takala 2004: 137–143).

Systeemitheorian keskeinen idea siis on, että organisaatio ei ole suljettu systeemi, vaan se on avoin ja vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Avoin järjestelmä mukautuu ympäristönsä kehitykseen muuttamalla sisäisiä osasysteemejään. Organisaatio koostuu monista osajärjestelmistä (Takala 2004: 137–143, Lämsä & Hautala 2005: 166–167). Systeemi toimii osiensa vuorovaikutuksen ansiosta (Buchanan & Huczynski 2004: 880). Byrokratian ihannetyyppi managerialistisin ja mekanistisin toimintatavoin on esimerkki suljetusta systeemistä organisaatiotutkimuksessa (Glegg 1990: 51).

Valtateoria vastaa kysymykseen siitä, millaista valtaa organisaatiot käyttävät ja kuka sitä niissä käyttää. Valta ilmenee ihmisen haluna ja kykynä vaikuttaa ihmisten ajatteluun, käyttäytymiseen ja valintoihin. Kun valtaa arvioidaan organisaatioissa, on vallan eri ulottuvuuksien lisäksi otettava huomioon vallankäyttäjän tavoitteet, valtaresurssit ja valtastrategiat. Valta on organisaatioiden kuten muidenkin järjestelmien ja ihmisten keino kohdata ongelmansa, haasteensa ja ratkaista ne. Valta mahdollistaa, yhdistää ja erottaa. Tieteellisessä liikkeenjohdossa ja klassisessa organisaatioteoriassa luetettiin asiantuntijoiden valtaan (Harisalo 2008: 198–213).

Teoria organisaatioiden ympäristöistä korosti, että organisaatiot ovat ympäristönsä luomuksia. Ympäristöteoria on kehittynyt järjestelmäteorian varassa. Toimintaympäristö ja organisaatiot ovat monin tavoin vuorovaikutuksessa keskenään. Organisaatiot ovat avoimia järjestelmiä, jotka ottavat ympäristöstään panoksia ja muuntavat ne erilaisiksi tuotoksiksi. Organisaatioiden ympäristöteoria sisältää myös evoluutioteorian (Harisalo 2008: 234). Organisaation muuntumista ohjauksen ympäristöstä tuleva palauteinformaatio (Takala 2004: 147).

Kontingenssiteoriassa korostuu organisaation ja sen ympäristön välinen vuorovaikutus. Systeemi voidaan määritellä vuorovaikutuksessa olevien osien muodostamaksi kokonaisuudeksi. Suunnittelu, ennakointi ja valvonta ovat johtamisen avainsanoja. Organisaatiota ei pidetä suljettuna systeeminä, vaan se nähdään vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Kontingenssiteorian mukaan ei ole olemassa yhtä oikeaa organisaatiorakennetta, vaan organisaatiorakenteen tulisi sopeutua ympäristön ominaisuuksiin (Takala 2004: 146–154, Viitala 2003: 28–29; Lämsä & Hautala 2005: 167).

Evoluutioteoria yrittää ymmärtää asioiden kehitystä erilaisten tekijöiden enemmän tai vähemmän ennakoimattoman yhteisvaikutuksen tuloksena. Evoluutiivinen kehitys saattaa johtaa yhä monimutkaisempaan lopputulokseen. Tällainen todellisuus muovautuu itsestään ja järjestää itseään ilman ohjaavaa suunnittelijaa tai toimijaa. Evoluutioteoria on lähtökohtana ajatukselle, jota kutsutaan kompleksisuusteoriaksi. Se tutkii monien eri tekijöiden vuorovaikutusta ja sen yhteisvai-

kutuksia. Evoluutioteoria yrittää ymmärtää, miksi organisaatioissa on vaihtelua ja miksi ne kehittyvät erilaisiksi. Evoluutioteoriassa on läheiset yhteydet resurssi-riippuvuusteoriaan, organisaatioekologiaan ja polkuriippuvuusteoriaan (Harisalo 2008: 231–233).

Kompleksisuusteoriaan liittyviä käsitteitä ovat muun muassa ilmaantuminen tai emergenssi, itseorganisointuminen, palaute, epälineaarisuus, yhteisevoluutio, bifurkaatio, polkuriippuvuus, mahdollisuuksien avaruus, kaukana tasapainosta, monimuotoisuus ja kytketyneisyys. Itseorganisointuminen on kompleksisten systeemien ominaisuus ja sitä kautta syntyy järjestystä, joka näkyy osia suurempina uusina kokonaisuuksina. Kontrolli on systeemikokonaisuuden vaikutussuhde systeemin osiin. Systeemiosien vaikutussuhde systeemin kokonaisuuteen on emergenssi. Teoriat auttavat ymmärtämään systeemin osien kytkeytyneisyyttä ja niiden keskinäisen vuorovaikutuksen kautta syntyvää emergenssiä käyttäytymistä. Systeemin kompleksisuus perustuu osien epälineaarisiin suhteisiin ja dynaamiseen rakenteeseen. Kompleksinen systeemi on holistinen ja sen kokonaiskäyttäytyminen muodostuu agenttien eli systeemin aktiivisten osien yksittäisten toimintojen seurauksena. Organisaatio kompleksisena systeeminä sopeutuu ympäristöönsä muuttamalla toimintamallejaan kokemustensa perusteella yhdessä ympäristönsä kanssa (Vainio 2005: 10–12).

Organisaation muuttuminen voi tapahtua joko kilpailullisen tai tietoisien valikoinnin kautta (selection), tai muuttuminen voi tapahtua olosuhteisiin sopeutumisen kautta (adaptation) tai siten, että organisaation toisiinsa yhteydessä olevien kokonaisuuksien muuttuminen ovat riippuvaisia toisistaan (co-evolution). Organisaation muutoksen yhteydessä yhteisevoluutiolla tarkoitetaan johdon tarkoituksellisen toiminnan, toimintaympäristön ja institutionaalisten vaikutteiden muodostama kokonaisuutta. Uudistumista tapahtuu siis kaiken aikaa organisaation eri tasoilla ja organisaation yksiköt kehittyvät yhteisevoluutiossa sekä toistensa että ympäristön kanssa (Markova 2005: 59, 39).

Strateginen johtaminen korostaa asioiden suunnittelua ja ennakkointia, organisaation virittämistä kohtaamaan tulevaisuuden haasteet ja ongelmat. Strategioteoriassa tulevaisuus ymmärretään avoimeksi erilaisina mahdollisuuksineen ja uhkineen. Strategioteoria tarjoaa organisaatiolle mahdollisuuden vaikuttaa tulevaan kehitykseen omilla ratkaisullaan. Se analysoi organisaatiota kokonaisuutena ja se on teoria erilaisten valintojen ja päätösten teosta, jotka määrittävät organisaation tulevaa menestystä. Käsitellessään epävarmuutta, monimutkaisuutta ja strategista valintaa koskevaa päätöksentekoa, strategioteoria lähestyy päätöksentekoa ja ottaa samalla kantaa rationaalisuuden asteeseen valintojen teossa. Strategioteoriat muodostava laaja-alaisen kokonaisuuden (Harisalo 2008: 237–261).

Teoria organisaatiokulttuureista korosti, että näkyvät ja tunnistettavat rakenteet, viralliset käytännöt ja prosessit eivät ole tärkeimmät organisaation toimintaan vaikuttavat tekijät, vaan ne ovat organisaation kulttuurin ulkoisia vaikutuksia, heijasteita. Organisaatio on myös kulttuuri, joka määrittää, kuinka ihmiset suhtautuvat asioihin, mitä he pitävät tärkeinä ja kuinka he tulkitsevat organisaation tarkoitusta ja johdon pyrkimyksiä. Organisaatio on tapa jäsentää todellisuutta. Kulttuurin on mahdollista vaikuttaa, mutta se saattaa olla vaikeampaa kuin muuttaa organisaation rakennetta (Harisalo 2008: 281).

Innovaatioteoria yrittää vastata yhteiskunnallisten olosuhteiden muutokseen, jossa organisaatiot toimivat. Muutokselle on tullut tyypilliseksi, että pysyvyys on muuttunut epäjatkuvuudeksi, vakiintuneet syy- ja seuraussuhteet ovat menettäneet merkitystään ja asioiden rationaalinen hallinta ja ennakointi ovat käymässä yhä vaikeammiksi. Organisaatiot eivät voi enää perustaa valintojaan vahvoille trendeille siinä määrin kuin aikaisemmin. Organisaatiot voivat menestyä oppimalla uutta, tekemällä tosin, tekemällä kokonaan uusia asioita., pysymällä ajan tasalla, uudistamalla itseään ja sopeutumalla muuttuviin olosuhteisiin (Harisalo 2008: 37–40, 309–310).

Tulosjohtamisessa toimintoja pyritään ohjaamaan voimavarojen jakamisella. Toimintaa ohjataan osoittamalla, millaisia tuloksia yksikön toiminnan tulisi tuottaa. Tulosten seurannassa yksiköt velvoitetaan itse osoittamaan työnsä tulokset. Tulosjohtamisen budjetti vaatii yksityiskohtaisia kohdemäärityksiä ja tehokkaita suoritemittareita. Johtajien on tiedettävä, kuinka paljon ja mihin tarkoitukseen he voivat määrärahoja käyttää ja kuinka heidän menonsa ja tulonsa suhteutuvat vuosisuunnitelmaan. Kun keskushallinto saa säännöllisesti informaatiota resurssien käytöstä ja toiminnan tuloksellisuudesta, yksiköiden johtajille voidaan antaa vastuu toimialueestaan (Stewart 1993: 159–160).

Tapa, jolla yritys on organisoitu, ratkaisee paljolti ne strategiset valinnat, joihin kulloinkin päädytään (Roberts 2005). Organisaatioiden ei kuitenkaan tarvitse tavoitella täydellistä rakennetta voidakseen toteuttaa strategiaansa. Tuloksekkaampi lähestymistapa voi olla se, että otetaan pohjaksi organisaatoratkaisu, joka jo toimii ja luodaan yrityksen tilanteeseen sovitettu strateginen järjestelmä (Kaplan & Norton 2006).

Organisaatioviestintä on saanut paljon vaikutteita organisaatioteorioista. Hallitsevimpina on ollut Taylorin ja Weberin muotoilema teoria. Sille on ominaista sääntöjen ja ohjeistuksen runsaus, yksityiskohtaiset toimenkuvat ja hierarkkinen rakenne. Viestintä nähdään suoraviivaisena ja yksisuuntaisena, yleensä ylhäältä alas etenevänä prosessina, jossa viestin edellytetään menevän kerralla perille ja vaikut-



tavan halutulla tavalla vastaanottajan tietoihin, asenteisiin ja käyttäytymiseen (Juholin 1999: 47).

Organisaatioita on alettu yhä useammin nähdä postmodernista näkökulmasta. Postmodernit ajattelijat eivät ole tyytyneet modernien rationaliteetin normalisoi-vaan yhdenmukaisuuteen. Postmoderni ajattelu on poistanut eron tarinan ja tosi-asian väliltä. Ihmiset selittävät elämäänsä tarinallisen viitekehyksen avulla ja muokkaavat organisaationsa ja itsensä puhumalla ja viestinnällä. Organisaatiot ovat siten ihmisten luomia merkitysjärjestelmiä (Juuti 2001: 127–131).

Johtamisessa ja viestinnässä on kyse on saman asian eri näkökulmista. Johtamista koskevissa akateemisissa tutkimuksissa ja liikkeenjohdon kirjallisuudessa viestintä nähdään osana esimiestaitoja, vuorovaikutusta, tiedonkulkua, sitoutumista ja yrityskuvan luomista. Viestinnän soviteteorian mukaan ei ole myöskään yhtä oikeata tapaa hoitaa yhteisön viestintä, vaan on valittava erilaisille organisaatioille ja erilaisiin tilanteisiin parhaiten soveltuva (Juholin 1999: 16, 85, 51–53). Myös Gary Yukl (1991) on luokitellut johtajien tehtäväalueita ja jaotellut ne kolmeen pääryhmään: informointi ja informaation hankinta, päätöksenteko ja suhteiden rakentaminen.

Peter Druckerin mukaan nykyään kaikki tietävät, etteivät työntekijät ja johtajat saa kaikkia tarvitsemiaan tietoja muualta kuin toisiltaan. Annettavat tiedot käsitellään ensin, koska ne avaavat viestintäyhteyden. Ellei viestintäyhteyttä ole, johtaja ei saa muilta mitään tietoja. Johtajat saavat vain pienen osan tarvitsemistaan tiedoista tietojärjestelmästä (2000: 129–153). Kommunikaation pitää olla avointa ja rehellistä, jotta syntyy johtamiskulttuuri, jossa on luottamus henkilöstöjohtamiseen (Anttila 2006).

Johtamisessa on kysymys sekä yhteyden saamisesta johdettaviin ja omien näkemysten ja arvojen viemisestä eteenpäin että kyvystä ilmaista itseään. Johtajien edellytetään ilmaisevan sen, mikä on hänelle tärkeätä, täsmällisesti ja selkeästi, koska johdettavat haluavat tietää ja ymmärtää, mihin johtaja pyrkii ja tähtää (Halpern & Lubar 2003: 88–89, 110, 135–139, 196).

### **Kuntajohtamisen erityispiirteet**

Kunnilla on itsehallinto, johon valtion viranomaiset saavat vain rajoitetusti puuttua (Halme 2005: 17). Valtion puolestaan tulee vastata riittävän yhdenmukaisuuden, yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumisesta myös kunnallishallinnossa (Ryynänen, Lehtonen & Mennola 1995:38). Kunnallinen itsehallintomalli perustuu käsitykselle, että pienehköissä itsehallintoyhteisöissä asukkaat voivat vaikuttaa itseään koskevien ratkaisujen tekemiseen (Nousiainen 1998:294). Itse-

hallinnon keskeisiä elementtejä ovat rajoilla määrätty alue ja siellä oleva väestö (Kuotola 2009). Toisen näkökulman mukaan kuntien asemaa ei voida enää ymmärtää itsehallinnon näkökulmasta, vaan kunnat toimivat valtion tasolla päätetyn hyvinvointipolitiikan toteuttajina (Loikkanen & Nivalainen 2010, Stenvall 2011). Sandbergin (2010) mukaan Suomi on paradoksaalinen yhdistelmä vahvaa valti-onohjusta ja suurta kunnioitusta kuntien itsehallintoa kohtaan.

Kuntien hallinto ja päätöksenteko on Suomessa järjestetty edustuksellisen demokratian muotoon. Edustuksellisuus perustuu kuntien asukkaiden käyttämään äänivaltaan kunnallisvaaleissa (Wiberg 2001: 22). Hallintoa tarvitaan, että saadaan asiat tehdyiksi (Simon 2000: 1). Ylin päätösvalta kunnallishallinnossa on luottamushenkilöillä eli valtuustolla (Harjula & Prättälä 2001: 3–4). Kunnallinen itsehallinto on maallikkohallintoa (Ryynänen 2003: 44, 50).

Valtuuston tehtäviin kuuluu muun muassa päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, hallinnon järjestämisen perusteista, talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio, perittävien maksujen yleisistä perusteista, valita jäsenet kunnan toimielimiin, valita tilintarkastajat ja hyväksyä tilinpäätös. Valtuusto on samanaikaisesti vastuussa kunnan tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuuksista.

Kunnan luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne määrätään valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä. Johtosäännöillä määrätään eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä, toimielinten kokoonpanosta ja esittelystä (Harjula & Prättälä 2004: 195–197). Kunnan talousarvion tehtävänä on konkretisoida itsehallinto käytännön toiminnaksi (Kalliokoski & Myllymäki 2006: 35, 114–116, 186–202). Myös kunnan toiminnan suunnitelmallisuus on vahvasti talousarvioon sidottua (Ollila 2006: 151).

Kunnanhallitus on valtuuston ohella kunnan pakollinen toimielin. Laissa on säädetty, että kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloushoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Harisalo & Ranniston (2009) mukaan hallituksella voi olla valtuusto parempi tietämys päätettäväksi tulevista asioista ja siten hallituksen ja valtuusto välillä voidaan nähdä tiedon epäsymmetria eli informaatiokuilu.

Kuntalain mukaan kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa, tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksen tekoa, järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa, avus-

tamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua, sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnan johtaminen jakaantuu poliittisille luottamushenkilöille ja ammattijohtajille eli viranhaltijoille. Kaksoisjohtamisen kysymykset kohdistuvat sekä ylimpään johtoon että toimialajohtoon eli kunnanjohtajan suhteeseen hallitukseen ja valtuustoon sekä toimialajohtajan suhteeseen lautakuntaan. Poliittisen ja ammatillisen johtajuuden yhteensovittaminen ei ole aina helppoa, koska aina ei olla yhtä mieltä siitä, mitkä asiat kuuluvat poliittiselle ja mitkä ammatilliselle johdolle (Miettinen 2001: 17–22).

Kuntaorganisaatio voidaan myös määritellä joko pelkästään virkasuhteisen henkilöstön muodostamaksi organisaatioksi tai siihen voidaan lukea mukaan luottamushenkilöt ja laajimmillaan myös kuntalaiset (Leväsvirta 1999: 20–21). Hallintokoneiston sisäistä työnjakoa määrittelee toimivalta. Toimivallassa voidaan erottaa lähinnä asiallinen, asteellinen ja alueellinen ulottuvuus (Mäenpää 2003b: 99–100, 107). Paikallisyhteisöillä viitataan seutukuntiin, kuntiin ja kyliin. Paikallisyhteisöjen voidaan ajatella muodostuvan kolmesta osatekijästä: interaktio (kanssakäyminen), identiteetti (samaistuminen) ja instituutiot (palvelut, yhdistykset ja niin edelleen) (Rannikko 2009).

Salminen on listannut koulukunnat, joiden voidaan katsoa kuuluvan julkisten organisaatioiden tutkimuksen (Salminen 2004a: 21, 79). Koulukunnat ovat klassisen hallinto-opin aika, tieteellinen liikkeenjohto, ihmissuhteiden koulukunta, byrokratioteoria, organisaatiokäyttäytyminen ja päätöksentekoteoria, organisaatiohumanismi, systeemitarkastelut ja funktionalismi, kriittinen hallintoteoria, vertaileva julkishallinto, uusi julkishallinto (New Public Administration), julkinen valinta (Public Choice), organisaatiokulttuuri, johtamissuuntaukset ja johtajuustutkimus, uusi julkisjohtaminen (New Public Management) 1980-luvulta lähtien ja [uusi julkinen palvelu (New Public Service) 2000-luvulta].

New Public Management (NPM) -johtamisoppi ilmenee julkishallinnossa Kirsi Lähdesmäen (2003) mukaan muun muassa markkinamekanismien hyödyntämisessä ja tulosvastuussa. Oppi vaatii julkiseen hallintoon parempaa johtamista ja mallia tulee hakea erityisesti yritysjohtamisesta. Opissa uskotaan, että paremmalla johtamisella lisätään tuottavuutta ja kansalaisten verorahoille saadaan enemmän vastinetta. Julkisen hallinnon roolia palvelujen tuotannossa voidaan pienentää ja antaa tilaa markkinamekanismeille. Tulosjohtamisella voidaan lisätä virastojen ja niiden johdon toimintavapautta ja tiukentaa tulosvastuuta.

Virkakoneisto huolehtii asioiden järjestyksessä pitämisestä. Se valmistelee päätökset ja panee ne täytäntöön. Se huolehtii myös päätöksenteossa tarvittavan tiedon saatavuudesta ja oikeellisuudesta (Halme 2005: 39, 47, 151). Tiedonkulun kannalta hierarkkisen organisaation tehtävänä on tiivistää tietoa ylöspäin ja jakaa sitä takaisin palasina alaspäin (Anttonen 2008). Vakkurin (2009a) mukaan yritystalouttakin piinaavat samat hierarkkista johtuvat talouden tehottomuus- ja kannattavuusongelmat kuin kuntiakin.

Virkamiesten asema oikeudellisesti sidotumpi kuin työntekijöiden. Virkamiessäädöksissä virkamiehille on annettu velvollisuus hoitaa virkaan kuuluvat tehtävät eikä niistä voida sopia. Ilmaisuvapautta rajoittavat vaitiolovelvollisuus, käyttäytymisvelvoitteet ja asiallisuusvelvoitteet virantoimituksessa (Vartola 2005: 167, 182–183, Salminen 2004a). Palvelutehtävien lisäksi kunnille kuuluu julkisen vallan käyttöä, kuten yksilön etuuksiin ja velvollisuuksiin liittyvää viranomaispäätöksentekoa (Jäntti & Maijonen 2008: 11–13).

Yhteisöllisyys viittaa myös yhteiseen tiedon rakenteluun, jäsentelyyn, argumentointiin ja siten uuden tiedon luomiseen. Yhteistyöksi voidaan nähdä yhteinen tekeminen tiettyyn päämäärään pyrkien (Hietalahti 2006). Yksilö ja kollektiivi, yksilöllisyys ja yhteisöllisyys eivät ole jyrkästä vastakkaisia, vaan toisiaan täydentäviä yhteiskunnan rakennepiirteitä. Rauhallinen yhteiskuntakehitys edellyttää jonkinasteista tasapainoa niiden välillä (Nousiainen 1998: 25). Yhteisöllisyys ilmenee epävirallisessa arkisessa vuorovaikutuksessa ja vuoropuhelussa. Työelämän ilmiönä myönteinen yhteisöllisyys liitetään samassa organisaatiossa työtä tekevien yksilöiden ja lähiyhteisöjen yhteistyön välttämättömyyteen, jotta työlle asetetut tavoitteet saavutetaan mahdollisimman tehokkaasti. Kielteistä yhteisöllisyyttä ilmentävät ylikorostunut hierarkkisuus, sääntely ja liiallinen kontrolli, klikit ja henkinen väkivalta (Hautala 2005).

Kuntien palvelutuotannon organisointi on viime vuosina uudistunut. Kuntaa ei enää nähdä ensisijaisesti palvelujen tuottajana, vaan palvelujen järjestäjänä (Mecklin & Martikainen 2003: 67). Yhä suurempi osa palveluista hankintaan joko ostopalveluina yksityisiltä tuottajilta tai tuotetaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Tämä ja uudet johtamismallit ovat johtaneet siihen, että kunnan oma organisaatio on myös muuttunut hierarkkisesta organisaatiosta taloudellisten itsenäisempien yksiköiden muodostamaksi konserniksi (Nyholm & Sevon 2005: 7, 64). Kuntajohtamisen hallinnan malli tarkoittaa kunnan toimintojen ohjaamista siten, että eri toimijoiden intressit voitaisiin sovittaa yhteen.

Kunnallisten palvelujen tilaaminen ja tuottaminen erotetaan usein omiksi toiminoikseen ja osa palveluista ulkoistetaan. Keskeisinä syinä kehitykselle nähdään erikoistumisen tuomat hyödyt ja resurssien optimointi. Uskotaan myös, että kil-

pailu pakottaa tuottajaa kehittämään toimintaansa (Pento 2007a, Halmeenmäki 2010). Lisäksi kunnat joutuvat lisäksi miettimään, mitä palveluja kunta ylipäätään tuottaa (Pihkala ym. 2005). Tilaaja–tuottaja-malleja voidaan rakentaa myös kunnan organisaation sisään, jolloin puhutaan usein tilaaja–tuottaja-asetelmasta. Tällöin toimintaa ohjataan tulosohjauksen ja tulostittareiden antaman informaation avulla (Malone 2004).

Kuntien toimintatapojen muutokset ovat demokratian kannalta ongelmallisia, koska edustuksellinen demokratia ja osallistumisen instrumentit on suunniteltu peruskunnissa tapahtuvaa päätöksentekoa varten (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001: 28). Myös valtuusto on tulosjohtamisen myötä menettänyt asemaansa kunnan päätösvallan käyttäjänä. Valtaa on siirretty täytäntöön panijoille (Heuru 2000). Niinikään sopimusohjaus muuttaa professionalistien, poliitikkojen ja hallintoehkäilöiden keskinäisiä suhteita. Tilaajien neuvottelijat muodostavat uudenlaisen eliitin (Sihvonen 2006). Uusi julkisjohtaminen (NPM) ei ole kovinkaan kiinnostunut edustuksellisen demokratian osuudesta kuntien johtamisessa tai edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän kehittämisestä. (Niiranen 2005).

Kuntakonserni voidaan määritellä organisaatioksi, joka on organisoitunut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi. Tulosityksiköt voivat olla joko erillisiä juridisia yksiköitä tai sisäisiä tulosityksiköitä (Meklin & Martikainen 2003: 24, 26). Konsernirakenteella pyritään murtamaan jäykkää moniportaisia hierarkioita. (Santalainen & Huttunen 1993: 84–85, 87, 96–98). Konsernissa tavoitteena on huolehtia, että kuntakonsernin yhtiöt toimivat kunnan asettamien tavoitteiden mukaisesti (Hynynen 2004). Kunta ei enää ole pelkästään byrokraattisesti johdettu organisaatio, vaan se on löyhtynyt konserniksi, jossa osa täytäntöön panevista yksiköistä on irroitettu itsenäisiksi yhtiöiksi tai liikelaitoksiksi (Hiironiemi 2005: 8, 53).

Omistajaohjaus on ennen muuta päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä (Niskakangas, Pönkä & Oksanen 2007: 11–16). Näihin asioihin voi vaikuttaa vain valittujen luottamushenkilöiden kautta (Jäntti & Sundquist (2008: 30–34, 69). Ohjaus on useimmiten informaatiota. Informaatio-ohjaus on onnistunut silloin, kun vastaanottaja toimii tavoitteiden suuntaisesti (Stenvall & Syväjärvi 2006: 17–25). Ohjaus on suoraa, kun päätöksentekijä pystyy suoraan vaikuttamaan toimijan tapaan toimia. Epäsuora ohjaus voi välittyä resurssoinnin ja henkilöstövalintojen kautta (Maanonen 2007).

Kuntajohtamisessa onnistuminen syntyy pehmeän ja kovan johtamisen yhdistelmänä. Kovassa mallissa pyritään kytkemään henkilöstövoimavarat strategioihin tavoitteisiin ja niin edelleen. Pehmeässä on keskeistä sitoutumisen mahdollista-

minen, jolloin tärkeitä ovat joustavuus, vuorovaikutus ja informaation kulku (Stenvall, Syväjärvi & Vakkala 2008).

Kompleksisuusajattelun kielellä demokratiat ovat Jalosen (2007: 43, 215) mukaan täynnä emergentejä ilmiöitä, joiden ymmärtäminen edellyttää eritasoisten ja eri tyyppisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutusta painottavissa lähestymistavoissa organisaatio nähdään muodollisen rakenteen sijaan toimijoiden välisenä systeiminä.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät kunnan ja yrityksen painotuserot johtamisen suhteen ovat seuraavan taulukon mukaiset.

**Taulukko 7.** Painotuserot johtamisessa.

<b>Johtaminen</b>	<b>Kunta</b>	<b>Yritys</b>
Johtamisjärjestelmä	Kaksinkertainen ohjaus	Yksinkertainen ohjaus
Ohjausjärjestelmä	Pakolliset johtosäännöt	Itseorganisoituminen
Onnistuminen	Vaikuttavuus, tuottavuus	Kannattavuus, tuotto
Tilivelvollisuus	Luottamushenkilöille	Omistajille
Johtajan asema	Alisteinen, valitusoikeudet	Toimintavapaus
Johtajan työn näkyvyys	Julkista työtä	Ei julkista työtä
Johtamisedellytykset	Tiukat raamit	Paljon vapausasteita

### 3.4 Järjestelmät ja rakenteet

Organisaation on tiedettävä, mitä tietoja sillä on käytettävissään sekä mistä ja kuinka ne on löydettävissä. Toisaalta tietoa voidaan kerätä ja käsitellä loputtomasti ja siitä voi tulla itsetarkoitus. Kuitenkin tärkeämpää kuin nykyisen tiedon hallinta on kyky kuvitella vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ja huomata kehityksen alkuja (Aaltonen 2005, 2007).

Toimivan tietojärjestelmän on muun muassa mahdollistettava tarkastella, mitä tapahtuu sen jälkeen, kun visio on jäsennetty, visiota toteuttavat strategiat laadittu, arviointikriteerit ja mittarit valittu sekä tavoitteet asetettu, mistä tiedetään, edetäänkö vision suunnassa ja miten strategiat ja tavoitteet toteutuvat, onko tarvittava tieto olemassa ja saadaanko se olemassa olevista järjestelmistä, miten järjestetään tarvittavan tiedon nopea, tehokas ja luotettava toimitus, kuinka tuoretta tietoa on saatavissa ja miten sitä analysoidaan, kenellä ja mitä tietoa on saatavissa. Tietojärjestelmien tulee lisäksi tuottaa tietoa kaikista organisaation strategisista näkökulmista. Tieto mahdollistaa ja tukee strategiavalintojen tekemistä (Määttä & Ojala 2002: 132–133).

Davenport toteaa, että hän ei tiedä yhtään yritystä, jossa tiedonhallintajärjestelmä toimisi hyvin. Käytännöllisimmin tiedonhallintaa pitäisi keskittyä jakamaan selkeää tietoa, jolla on eniten merkitystä tuloksen kannalta. Hyödyllisen tiedon kerääminen sekä sen jakelun järjestäminen ja käytön hallinta ovat organisaatioille välttämättömiä taitoja (Davenport 2005).

Tietohallintoon ja -teknologiaan on myös kehitetty malleja hyvästä johtamis-, hallinto- ja valvontatavasta. Tarkoituksena on varmistaa, että informaatiojärjestelmä tukee organisaation strategioita ja tavoitteiden saavuttamista. Hallittavia resursseja ovat informaatio eri muodoissaan, tietojenkäsittelyn infrastruktuuri, sovellukset ja palveluita tuottavat henkilöt (Pohjola 2007). Kaiken hyvän hallinnon tulos on luottamus (Airaksinen 2005b).

David J. Skyrme (1999) on esittänyt seitsemän tietoaletta, millä organisaatiot voivat tiedolla ja osaamisella tuottaa lisäarvoa. Nämä ovat asiakassuhteet, sidosryhmäsuhteet, toimintaympäristönäkemykset, organisaation muisti, prosesseihin liittyvä tieto, tuotteisiin ja palveluihin liittyvä tieto ja ihmisten osaaminen. Taitavaan tiedonhallintaan kuuluu myös määrällisten ja laadullisten tutkimusten hyödyntäminen. Analytiikalla tarkoitetaan datan laajaa hyväksikäyttöä, tilastollista ja kvantitatiivista analyysiä, selittäviä ja ennustavia malleja sekä toiminnan ja päätöksenteon perustamista tosiasioihin (Davenport & Harris 2007: 22–26).

Taloushallinto on organisaation eräs keskeisimmistä tuki- ja valvontajärjestelmistä. Perusoletuksena on se, että taloudellinen informaatio parantaa päätöksenteon tasoa ja siten nostaa toiminnan tehokkuutta (Hyvönen, Järvinen, Oulasvirta & Pellinen 2005). Tuloksellisuuden parantamisessa ja johtamisessa uskotaan tuloksellisuusinformaation käytön voimaan (Pakarinen 2005). Raporttien lukujen lisäksi myös tulkinnat pitäisi olla oikeita. Talouden ammattilaisten ja johdon lisäksi muidenkin olisi myös ymmärrettävä niitä (Alhola 2005). Päätöksentekoa delegoitaessa ja toimintojen muuttuessa tietotarpeita on eri puolilla organisaatiota (Lumijärvi, Kiiskinen & Särkilähti 1995: 14, 22). Se, miten informaatiota tuotetaan ja miten tuotettua informaatiota käytetään eivät aina käy yksiin. (Vakkuri 2001: 171, 172, 181, 188).

Tulosmittaristo johtamisjärjestelmänä tarkoittaa strategista ja operatiivista suunnittelua, tavoitteiden asettamista ja seurantaan sekä strategian toimivuudesta oppimista (Malmi, Peltola & Toivanen 2002: 9–36, 48, 87–88). Mittarit ja niiden avulla asetetut tavoitteet ovat jälkikäteisarvioinnin kriteereitä tai arviointiperusteita. Mittariston tulisi toimia myös yhteistoiminnan, kommunikoinnin ja informoimisen välineenä (Niiranen, Stenvall, Lumijärvi, Meklin & Varila 2005, Korhonen & Selivuo 2006). Tulosjohtaminen sisältää oletuksia rationaalista valinnoista ja

strategisista poluista, joita noudattamalla saavutetaan asetetut tavoitteet (Niiranen 2005).

Kaplanin ja Nortonin (2002: 49) mukaan balanced scorecard -mittariston oppimis- ja kasvunäkökulmaan kuuluvat muun muassa tietojohdaminen, kuten tietojärjestelmät, tiedon, osaamisen ja parhaiden käytäntöjen keruu, taltiointi ja niiden jakamista kaikkiin yksiköihin (Kaplan & Norton 2006). Prosessien yhtenäistäminen eri toimintayksiköissä tuottaa synergiaa kahdella tavalla. Ensiksikin organisaatio saavuttaa mittakaavaetuja ja toiseksi etuja saadaan luomalla keskitettyjä resursseja, joilla on erikoistietoa ja taitoa (Kaplan & Norton 2007: 96). Smalen (2007) väitöskirjatutkimuksen mukaan myös henkilöstöjohtamisen yhdenmukaisamisessa informaatiojärjestelmien rooli on tärkeä.

Suorituskyvyn mittaaminen voi auttaa työntekijöiden kehittymistä, jos mittausta käytetään osaamisen ja taitojen edistämiseen. Tämä korostaa keskustelun merkitystä johtamisessa. Keskustelu on sekä työntekijälle että esimiehelle helpoin tapa tunnistaa kehittämistarpeet (Hovila & Okkonen 2005). Kuitenkaan julkisten organisaatioiden kohdalla pelkät taloudelliset mittarit eivät yksin riitä kertomaan, toimiiko organisaatio toiminta-ajatuksensa mukaisesti (Kaplan & Norton 2002: 145, 355).

Tuottavuuden parantamisessa ei ole ehkä riittävästi kiinnitetty huomiota pehmeään linjaan. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ovat johtamisen ongelmia. Perinteisesti tuottavuuden parantamiseen ratkaisuja on haettu kovasta linjasta eli teknologiasta ja tuotannon laajentamisesta (Airaksinen 2005b). Palautteen antamisella on merkittävä rooli myös oppimisessa. Niin kauan, kun yksilöt eivät itse pysty keräämään palautetta omasta työstään ja kehittymisestään, heille on sitä annettava, koska palautteen saaminen on keskeinen osa oppimista ja kehittymistä (Moilanen (2001a).

Tehokkuus voidaan jakaa ulkoiseen ja sisäiseen tehokkuuteen. Ulkoinen tehokkuus voidaan määritellä puhtaasti taloudellisiin indikaattoreihin perustuvaksi tehokkuudeksi. Sisäisessä tehokkuudessa myös laadullisilla seikoilla ja palvelujen kyvyllä vastata käyttäjien tarpeisiin on merkitystä kustannustasojen ohella (Fredriksson & Martikainen 2006: 10–11, 17). Vaikuttavuuden mittaaminen on usein vaikeampaa kuin taloudellisuuden ja tehokkuuden. Esimerkkejä vaikuttavuustavoitteista ovat jonojen pituus, odotusajat, käsittelyajat ja asiakastyytyväisyys (Sjöblom 1999: 120).

Laatumittareilla on edelleen tärkeä merkitys toimintojen johtamisessa. Hyvin toimiva laadunseurantaohjelma tarjoaa mittareita sisäisiä tavoitteita ja asiakastavoitteita varten (Kaplan & Norton 2004: 111, 115). Tasapainotettu mittaristo ko-



rosta laadun, asiakaslähtöisyyden ja taloudellisuuden näkökulmien yhdistämistä (Niiranen, Stenvall; Lumijärvi, Meklin & Varila 2005). Laadun hallinnan tarkastelua helpottaa laadun jakaminen kahtia, asiakaslaatuun ja toiminnan laatuun. Asiakaslaadulla tarkoitetaan laatua yrityksestä ulospäin, asiakkaille tarjottavaa, asiakkaiden saamaa ja kokema laatua. Toiminnan laatu puolestaan kuvaa yrityksen sisäistä toimintaa, kykyä saavuttaa tavoiteltu laatutaso (Lillrank 1990: 8).

Asiakkaille laatu on samaa kuin asiakastyytyväisyys (Järvelin, Kvist, Kähäri & Rääkkönen 1992: 41). Asiakaslähtöisyys alkaa asiakkaiden kuulemisesta. Tämä tarkoittaa asiakaspalautteen keräämistä, sen ymmärtämistä ja toimimista sen perusteella (Ricci 2004). Teknologia etäännyttää asiakasta palveluorganisaatiosta. Kun vaikkapa pankkiyhteyksiä hoidetaan pääsääntöisesti etäispäätteen avulla, asiakkaan ja pankin välinen suhde ohenee (Gönroos 2003).

Koettuun laatuun vaikuttaa erityisesti se, mitä asiakkaan ja palvelujen tarjoajan välisessä vuorovaikutustilanteessa tapahtuu (Pesonen 2002). Koetun laadun lisäksi kokonaisuuteen vaikuttaa se, minkälaisia odotuksia asiakkaalla on ollut etukäteen (Grönroos 1991). Palveluorganisaation laatuajattelussa voidaan nähdä laatu-mittarina asiakkaan tyytyväisyyden lisäksi henkilöstön tyytyväisyys (Lehtonen 2002). Laadun parantaminen ei koskaan pääty, koska laatu syntyy ihmisten välityksellä (Sergersketter 2004). Tuotteen tai palvelun valmistamiseen osallistuvilla pitäisi olla yhteinen käsitys siitä, minkälaista laatua tavoitellaan ja mistä laatu syntyy (Viitala & Jylhä 2006: 281), sillä kaikki työntekijät ovat vastuussa laadusta (Graig 2004).

Kun palveluja on tuottamassa muitakin kuin oma henkilöstö, on tärkeää arvioida palveluja monipuolisesti ja muun muassa vaikutuksia asiakkaan kannalta (Niiranen 2003). On oltava selvillä siitä, miten asiakkaat kokevat palvelut ja niiden laadun sekä miten organisaation tulee toimia tuottaakseen asiakkaiden vaatimuksia vastaavia palveluja (Grönroos 1987: 9–11).

Mittaristo toimii tulosjohtamisessa tiedon tuottajan roolissa (Malmi, Peltola & Toivanen 2002: 9, 17, 36). Kunnissa tulosten arvioinnista on säädetty kuntalaissa siten, että tavoitteena on arvioida kunnan demokraattisessa päätöksenteossa asetettujen tavoitteiden toteutumista (Niiranen 2005).

### **Kuntien järjestelmien erityispiirteet**

Oikeus sääntelee monin tavoin kunnan hallinnon rakenteita, päätöksentekoa ja hallinnossa toimivia virkamiehiä. Hallinto tarkoittaa siis hallitsemista, ohjaamista, johtamista ja täytäntöönpanoa. Yleisen ajattelun mukaan poliitikot määräävät hallinnon tehtävät ja ammatillinen henkilöstö huolehtii sen täytäntöönpanosta. Perin-

teisesti hallinto jaetaan suunnitteluun, budjetointiin, organisointiin, koordinointiin, päätöksentekoon, henkilöstöhallintoon ja raportointiin. Poliittisen johtamisen vertaaminen suuryritysten johtamiseen tuo esille perustavanlaatuisia eroavaisuuksia (Salminen 2004a: 11–15, 37).

Hyvä hallinto tarkoittaa sitä, mikä on kansalaisten kannalta oikeudenmukaista, järkevää, vastuullista tai luottamusta herättävää (Salminen 2005). Hallintolaissa säädetään sekä hyvän hallinnon perusteista että hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvat laadukas palvelu, asian vuorovaikutteinen ja muutenkin asianmukainen menettely. Hyvä hallinto ei tarkoita kilttiä säyseää tai mukautuvaa hallintoa. Myös kielteiset ja tiukasti rajoittavat toimet kuuluvat hyvään hallintoon (Mäenpää 2003a).

Hallintomenettely on julkisessa hallinnossa vireillä olevan asian selvittämistä ja ratkaisemista. Hallintomenettelyn tarkoitus on taata päätöksenteon varmuus ja taata kansalaisille kuuluvan oikeussuojan toteutuminen. Täytäntöönpano edellyttää jonkin toimivaltaisen tahon muodostaman tahdon toteuttamista elin jonkin asian konkreettista saattamista tahdottuun tilaan. Valvonta on kontrollia eli sen varmistamista, että asioita on hoidettu asetettujen tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Valvonnan tarkoituksena on antaa kuva kunnan toiminnan laillisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta, ja tuloksellisuudesta. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001: 182, 185, 200, 203).

Jotta vaatimukset tietojen oikeellisuudesta ja ajankohtaisuudesta voitaisiin täyttää, on tietojärjestelmien toimittava häiriöttä. Tiedon on oltava virheetöntä kunnallishallinnon tärkeiden päätösten perustaksi (Himanen 1998: 2).

Kansainvälisesti tarkastellen hyvään hallintoon sisällytetään ainakin kolme peruseriaatetta, jotka ovat vastuullisuus tai tulosvastuu, lainmukaisuus ja avoimuus (Salminen 2004b: 7–8, 48). Käsitteet hyvästä hallintotavasta vaihtelevat ajasta ja kontekstista riippuen ja ovat jatkuvassa muutostilassa (Niemi & Salminen 2005: 13–15). Tiedon puute ja epävarmuus hallinnossa vaikeuttavat oikeuseriaatteiden toteutumista. Tästä syystä merkittävässä roolissa on ohjeistus (Lepistö 2008). Byrokratian tulisi olla luetettava, oikeusvarma, ennakoitavissa oleva ja vakaa, tehokas ja rationaalinen (Vartola 2005: 8–9, 14, 61, 17–18).

Kansanvalta edellyttää yksilön tiedon saantia ja vastaavasti kunnalta tiedon hallintajärjestelmiä. Käsitteiden julkisuus, neuvontavelvollisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta edellyttävät kaikki hyvää tiedon hallintaa (Vuortama & Kerosuo 2004: 50). Termi ”social governance” korostaa kuntalaisen mahdollisuutta toteuttaa ”julkista omistajaohjausta”.

Tämä on noussut esille, kun palvelutuotanto eriytyy verkostoiksi (Vartiainen 2005).

Asian- ja asiakirjahallinta ovat tärkeitä tehtäviä kunnan tietojärjestelmille. Tehtävänä on muun muassa huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta. Tietoyhteiskunta hyytyy, jos asiakirjahallinto ei toimi (Nuorteva 2006). Hyvän hallinnon mukaiseen dokumentaatioon kuuluu, että tietoaineistot on siten järjestetty, että viranomaisten käsittelemiä asioita koskevat tiedot voidaan löytää. Jokaisella oikeus saada tietoja ja toteuttaa kansalaisten oikeutta valvoa julkista valtaa sekä käyttää poliittisia osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiaan. Asiakirjojen julkisuus myös lujittaa yhteisöllisyyttä (Wallin & Konstari 2000: 27, 29). Asiakirjahallinto on kunnissa tärkeä osa sisäisen tiedon hallintaa, ja se on vastuussa asiakirjojen tuottamisen, vastaanottamisen, ylläpitämisen, käytön, hävittämisen ja säilyttämisen systematiikasta (Valtonen 2005).

Asiakirjan tehtävä on dokumentoida ja todentaa toimintaa sekä rakentaa organisaation muistia (Valtonen 2005). Päätöspöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Tehtävät näkyvät selvästi pöytäkirjan laatimista koskevista menettelytapasäännöistä ja käytännössä muotoutuneista menettelytavoista (Harjula & Laakso 1996: 62). Avoimella kulttuurilla tarkoitetaan tapaa, että kenellä tahansa on vaivatonta hankkia tietoa sen julkisesta toiminnasta. Kyse on organisaation läpinäkyvyyden tuottamisesta (Hakala 2000). Organisaatiolla tulee kuitenkin olla yhteiset linjat salassa pidettävien ja henkilötietojen suojaamisesta (Suomen Kuntaliitto 1999).

Asian- ja asiakirjahallinnan suunnitelma perustuu asioiden käsittelyvaiheisiin ja kulkuun. Yksinkertaisesti asia tässä mielessä etenee: vireillepano > valmistelu > päätöksenteko > tiedoksianto > valitusmenettely > seuranta. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että vireille panija tai joku muu voi selvittää asian etenemisen kaikissa vaiheissa ja vaiheisiin liittyvät tiedot ja asiakirjat.

Leena Oulasvirran (2007) väitöskirjatutkimuksen mukaan tulosjohtaminen on ankkuroitunut Suomen julkishallintoon vahvalla otteella. Kunnissa New Public Management-oppiin liittyy palvelukokonaisuuksien jakaminen liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi, toimivallan delegointi yksiköille, palvelujen tuotannon ja ohjauksen eriyttäminen, markkinamekanismien ja tulosindikaattorien käyttöönotto, tili- ja vastuuvollisuus, tulospalkkaus ja paikallinen sopiminen sekä palveluiden laatu- ja asiakasorientaatio (Ojala 2003: 48–49). Tulohajauksen kritiikissä on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että tiukasti tehtäväalueen mukaisesti rajatut tulostavoitteet estävät tulosalueiden välistä yhteistyötä (Valtiovarainministeriö 2005: 19–20, 76).

Torpan (2007:199) väitöskirjatutkimuksen mukaan NPM-johtaminen on yhdistelmä byrokraattista, professionaalista ja managerialistista johtamista. Ylöstalon mukaan työn uudet organisointitavat ovat lisänneet sekä tuloksellisuuden että henkilöstön toiminnan ja ilmapiirin seuranta. Myös virallisten kokousten määrä on lisääntynyt. Samaan aikaan henkilöstön ja johdon epävirallinen vuorovaikutus on jopa hieman vähentynyt. Etukäteen organisoitujen toimintatapojen käyttö on yleistynyt ja joskus jopa korvannut epävirallista vuorovaikutusta. Johdon ja työntekijöiden välinen vuorovaikutus on siis muuttunut aikaisempaa formaalimmaksi (Ylöstalo 2005: 123).

Kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden arvioinnista on työmarkkinaosa-puolet antaneet suosituksia. Nykyinen suositus perustuu tasapainotetun mittariston mallille (Balanced Score Card). Suosituksen tasapainotetun mittariston tuloksellisuuden osatekijät ovat:

- palvelujen (kustannus)vaikuttavuus, riittävyys ja kohdentuvuus
- palvelujen laatu ja asiakastyytyväisyys
- tuottavuus, taloudellisuus ja palveluprosessien sujuvuus
- henkilöstön aikaansaannoskyky.

Päätöksenteko suunnittelujärjestelmässä etenee Erkki Karimaan (2000: 33) mukaan seuraavasti: 1) analyysi 2) suunnittelu 3) toteutus ja 4) arviointi.

Tulosjohtaminen ja mittaaminen edellyttäisi palvelujen riittävää kodifiointia ja palvelujen jakamista kodifioitaviin ja ei-kodifioitaviin (Martikainen, Autere, Elonen, Lehtiniemi, Nurmela & Torniainen 2006). Kun palveluiden tarjonta ei pohjautu kysyntään, vaan hallinnossa asetettuihin tavoitteisiin, saatetaan palveluja tuottaa enemmän ja kalliimmalla hinnalla kuin kysyntä edellyttäisi (Kivelä 2007). Taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus toimivat keskenään jatkuvassa jännitteessä, josta on haettava sopivin yhdistelmä (Niemi & Salminen 2005: 53, 55, 21).

Oppimisen edellytys on arviointi ja sen pohjalta tapahtuva kehittäminen. Arviointi tarvitsee tuekseen mittareita ja palautejärjestelmiä. Arvioinnin tulisi tuottaa informaatiota johtopäätöksien tekemistä varten (Vesalainen & Srömmer 1999). Kaiken oppimisen perusedellytys on palaute (Sydänmaanlakka 2004: 131). Ongelma on mittaustiedon hyödyntämisessä, mittaustietoa ei riittävästi käsitellä eikä sen pohjalta tehdä johtopäätöksiä (Lönnqvist 2009).

Edistymisen kokeminen tavoitteiden saavuttamisessa auttaa selviytymään muutoksissa. Jatkuvassa muutoksessa tavoitteellinen työskentely vaikeutuu. Tilanteelle on ominaista, että ihmiset eivät ota siinä tilanteessa vastaan uutta informaatiota,

vaan he suojautuvat ulkopuolisilta ärsykkeiltä. He vetäytyvät itseensä ja vähentävät vuorovaikutusta ympäristön kanssa (Aro 2002: 54, 57, 63).

Kunnissa tuloksellisuuden arviointi on vakiintunut tarkoittamaan vastuuyksikkökohtaista ja toistuvaluonteista, johtamiseen liittyvää arviota siitä, miten tuloksellisia yksiköt ovat olleet toiminnassaan budjettivuoden aikana. Mittareiden pitäisi olla sellaisia, että henkilöstö sitoutuu arvioimaan ja kehittämään niiden avulla toimintaansa. Mittareita luotaessa on edellytettävä, että laskentajärjestelmä pystyy tuottamaan mittareissa tarvittavat tiedot (Lumijärvi 1999: 4, 12, 13, 15 ja Lumijärvi 1998: 3).

Kunnan laskentatoimen yleinen tehtävä on menojen ja tulojen tasapainon ja varallisuusaseman selvittäminen. Tunnusluvut kunnan taloudesta kertovat pääasiassa menneestä ajasta. Ne hälyttävät vasta siinä vaiheessa, kun usein on jo myöhäistä ryhtyä toimenpiteisiin. Toinen seikka on, kertovatko mittarit sitä, mikä on tärkeää. Organisaatioissa tunnetusti tehdään sitä, mitä mitataan (Meklin 1998).

Tilinpäätösanalyysi tuottaa tiivistettyä informaatiota tuloksesta ja taloudellisesta tilasta. Tunnuksivuissa näkyy, miten reaali-prosessin puolella pannaan toimeksi (Lehtonen 2002: 299, 313). Päätöksenteossa ihmiset tuppaavat kuitenkin panemaan liikaa painoa sellaiselle tiedolle, joka on helposti mittaluvuin ilmaistavissa tai täsmällisin menetelmin mitattavissa (Hall & Staats 2005). Lisäksi lyhytkautinen tulosten mittaaminen ja sen korostaminen vähentävät strategisen ajattelun painoa (Webster, Malter & Ganesam 2005).

Tyytyväisyys palveluihin vahvistaa kuntalaisten luottamusta ja ylläpitää kunnan sosiaalista pääomaa (Lehtonen 2002). Suomalainen yhteiskunta voidaankin määrittellä luottamuksen yhteiskunnaksi (Salminen 2004, Luoma-aho 2005). Kaikkiaan asiakaskäsite saa merkittävästi erilaisen sisällön julkisella kuin yksityisellä sektorilla (Lumijärvi 2001). Palvelujen kehittämistä ei voida perustaa pelkästään asiakastyytyväisyyden varaan, koska palveluilla on myös ammatillinen sisältönsä (Lumijärvi 1999: 19).

Kuntasektoria vaaditaan kuitenkin tämän tästä uudistamaan vanhoja käytäntöjä. Se tarkoittanee perusteellista uudelleenajattelua ja radikaalia prosessien uudelleenmuotoilua muutoksen aikaansaamiseksi koskien tuottavuutta, kustannuksia, laatua, palvelua ja nopeutta (Hammer & Campy 1996: 31–32).

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät kunnan ja yrityksen väliset erot järjestelmien suhteen ovat seuraavan taulukon mukaiset.

**Taulukko 8.** Painotuserot järjestelmissä.

Järjestelmät	Kunta	Yritys
Järjestelmien ohjaus	Keskitetty, porrastettu	Hajautettu
Järjestelmien tavoite	Tieto toiminnan arvioimiseksi	Keskustelun synnyttämiseksi
Päätöksenteon valmistelu	Riittävät tiedot, perusteleminen	Ei perustelupakkoa
Raportointi	Luottamustoimielimille	Toimivalle johdolle
Tietojärjestelmien periaate	Hyvä tiedonhallintatapa	Yrityksen tarpeet
Tulostiedot	Vaikuttavuus, taloudellisuus ja tuottavuus	Kannattavuus, tuotto
Toimintatiedot	Perusoikeuksien toteutuminen	Taloudellinen tulos
Tiedostojen julkisuus	Tiedonsaantioikeus	Liikesalaisuudet

### 3.5 Organisaatiokulttuuri ja toimintatavat

Organisaatiokulttuuri voidaan määritellä joko siten, että organisaatiolla on kulttuuri tai siten, että organisaatio on kulttuuri. Kulttuuri on määritelty myös siten, että se on merkitysten verkosto, jonka kautta ihmiset tulkitsevat kokemuksiaan ja joka ohjaa heidän toimintaansa. Ihmiset ovat läsnä monessa todellisuudessa yhtä aikaa ja työyhteisö on yksi näistä (Aaltio 2008: 115–117). Jäsentävä näkökulma organisaatiokulttuuriin voi olla kilpailevien arvoparien malli, esimerkiksi klaanikulttuuri – markkinakulttuuri tai hierarkkinen – adhokraattinen (Vartiainen, Kokko & Hakonen 2004: 95).

Kulttuurinäkökulmasta johtaminen on prosessi, jossa yksi tai useampi henkilö pyrkii suuntaamaan ja jäsentämään muiden ihmisten todellisuutta. Tämä muiden kokemusten muovaaminen tapahtuu sosiaalisissa prosesseissa, joissa henkilöt erilaisten vuorovaikutus- ja neuvottelutilanteiden kautta välittävät mielikuvia todellisuudesta. Kilpaileviin näkökantoihin liittyy usein taisteluita, joissa johtaminen on näkökohtien sovittelua yhteisen todellisuuden löytämiseksi (Juuti 2006: 198).

Kulttuurin tasot ovat piilossa olevat arvot ja perusolettamukset sekä näkyvissä oleva kulttuuri eli ihmisten tekemät toiminnot kuten tekniikka, taide, tiede ja niin edelleen. Esimerkiksi joissakin kulttuureissa pidetään ihmistä perusolemukseltaan hyvänä, joissakin pahana ja joissakin ihmistä ei pidetä sen paremmin pahana kuin hyvänäkään. Yhteisöissä, joissa pidetään ihmistä perusolemukseltaan hyvänä, luotetaan ihmisiin. Yhteisöissä, joissa pidetään ihmistä pahana, ei luoteta ihmisiin (Juuti 2006: 246).

Scheinin määritelmän mukaan organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan sitä perusole-  
tusten mallia, jonka jokin ryhmä on keksinyt, löytänyt tai kehittänyt oppiessaan  
käsittelemään ulkoiseen sopeutumiseen tai sisäiseen yhdistymiseen liittyviä on-  
gelmiaan. Tämä malli on toiminut kyllin hyvin, jotta sitä voidaan pitää perustel-  
tuna ja siksi opettaa ryhmän uusille jäsenille ongelmia koskevana tapana havaita,  
ajatella ja tuntea. Kulttuuri on opittua, se syntyy kokemusten myötä. Organisaatiokulttuurin vahvuus vaihtelee olosuhteiden mukaan ja se muuttuu jatkuvasti (Schein 1987: 19, 26, 158).

Organisaatiot koostuvat yleensä osakulttuureista. Toimivat ryhmät kehittävät omia kulttuurejaan, jotka vaikuttavat merkittävästi niiden jäsenten ajattelu- ja toimintatapaan sekä tunteisiin. Esimerkiksi viestinnän katkeaminen saattaa johtua ihmisten tavasta havainnoida ja ymmärtää asioita, koska he kuluva erilaisiin kulttuuriyksiköihin. Vertailtaessa kahta organisaatiota ei voida ilman muuta olettaa, että muodollisemmalta ja suljetummalta näyttävä käsittelee tietoa huonommin kuin avoimemmalta ja epämuodollisemmalta näyttävä (Schein 1987: 21, 57, 58, 63).

Kulttuurilla viitataan siis määrätyn ihmisyyteen tapaa ajatella ja toimia. Kulttuuria on mahdollista tarkastella monella tasolla, kuten kansallisella, alueellisella, etnisellä, kielellisellä sekä sukupuolten, sukupolvien ja organisaatioiden tasolla. Organisaatiokulttuurin tehtävänä nähdään yhteisen identiteetin tuottaminen organisaation jäsenille, ihmisten sitoutumisen edistäminen organisaation perustehtävään ja ihmisten käyttäytymisen pelisääntöjen selventäminen. Organisaatiokulttuurin osa-alueet ovat arvot, normit, artefaktit, roolit, rituaalit, tabut, myytit ja kertomukset ja sankarit (Lämsä & Hautala 2005: 176–179).

Kulttuuriset tekijät ilmenevät perusarvojen ja toimintatapojen lisäksi erilaisissa näkyvissä artefakteissa kuten pääkonttorin ilmeessä, kalusteissa ja seinille valituissa tauluissa. Kulttuuristen teemojen käyttö on vahvaa viestintää (Åberg 2000: 124–125). Organisaatiokulttuureja voi tyypitellä esimerkiksi autoritäärisen ja osallistavaan. Autoritääriselle on tyypillistä keskitetty päätöksenteko, kontrolli ja valvonta, osallistavalle on ominaista avoimuus, tasa-arvoisuus, tiimit ja yhteinen päätöksenteko (Juholin 1999: 63).

Kulttuurissa ihminen luo paikallisia todellisuuksia tulkitessaan ympäröivän maailman objekteja, toimintaa ja tapahtumia. Kulttuurissa ihminen antaa omalle käyttäytymiselleen ja organisaation toiminnalle järjen. Näkökulmasta riippuen kulttuuri on tietynlainen yhteinen ajattelutapa, yhteisten tiedostamattomien prosessien ilmentymä tai joukko yhteisesti hyväksytyjä merkityksiä. Kulttuuri luodaan, ylläpidetään ja välitetään sosiaalisen vuorovaikutuksen seurauksena, mallintamisena, matkimisen, ohjeistuksen, neuvottelujen, tarinankertomisen, myyttien ja mui-

den sellaisten kautta (Schein 1987: 23–27,66, Aula & Hakala 2000: 34–35). Samalla hegemoniset diskurssit tuottavat monenlaisia itsestäänselvyksiä, vaikka asiat ovat harvoin itsestään selviä ja selkeärajaisia (Partanen 2005).

Ihmisellä on useita identiteettejä, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään tai jopa yhteen sopimattomia toistensa kanssa. Identiteetti perustuu ajatukseen meistä ja muista. Kulttuuriseen identiteettiin kuuluvat kolme toisiinsa liittyvää käsitettä: muistot menneisyydestä, halu elää yhdessä ja perinnön vaaliminen. Kulttuuri on diskurssi, tapa rakentaa merkityksiä, jotka suuntaavat toimintaamme ja käsityksiämme. Kulttuuri rakentaa identiteettejä, joihin voimme samaistua (Hall 1999: 22, 47, 52, 77, 240).

Organisaation kulttuurit muodostuvat ja niitä ylläpidetään ja muokataan viestinnän kautta. Toisaalta kulttuurit muokkaavat organisaation viestintää. Mekanistisissa organisaatioteorioissa korostetaan determinististä maailmankuvaa, jossa häiriöillä ja epämääräisyydellä on vain sivurooli. Kaaosteoriassa nämä nousevat olennaisiksi elementeiksi. Organisaatiossa oli havaittavissa erilaisia bifurkaatiopisteitä, joissa organisaation viestinnän ja kulttuurin on mahdollisuus muuttua. Bifurkaatiolla tarkoitetaan järjestelmän tilan äkillistä haarautumista kahdeksi erilliseksi tai toisiinsa liittyväksi osakäyttäytymiseksi. Viestinnällä on kaksi eri tehtävää, viedä kohti järjestystä ja viedä kohti epäjärjestystä (Aula 1999: 23, 144, 245–246). Palaute jaetaan perinteisesti positiiviseen ja negatiiviseen palautteeseen. Palauteinformaation reagoimalla organisaatio oppii (Vainio 2005: 11, 36).

Arvoja voidaan pitää ihmisiä ohjaavina periaatteina tai peruskäsityksinä, mikä itse kunkin mielestä on juuri hänelle tärkeää. Tällaisia sääntöjä tarvitaan päivittäin kun tehdään pieniä ja suuria valintoja. Joskus omia arvojaan on vaikea ilmaista täsmällisesti, koska ne ovat yleensä tietoisien ajattelumme taustalla. Johtajien edellytetään kuitenkin ilmaisevan arvonsa selkeästi, että johdettavat ymmärtävät, mihin johtaja tähtää (Halpern & Lubar 2003: 196).

Arvot ovat olemassa erilaisissa vuorovaikutuksen ja toiminnan tilanteissa (Määttä 2000:49). Yritykset mainitsevat kirjoitetuissa arvoissaan yleensä asiakkaat, henkilöstön, yhteiskunnallisen vastuun, tuloksen tekemisen, laadun, uudistumisen ja joskus työn ilo. Arvot pitääkin ilmaista niin, että ne sopivat meidän ihmisten suuhun (Puohiniemi 2003). Kielteisiä arvoja voivat Karlöf & Helin Lövingssonin (2004: 25–27) mukaan olla esimerkiksi keskittyminen liiaksi sisäisiin rutiineihin ja rituaalien korostaminen lopputuloksen sijaan. Ellei yhteisötason arvoihin pystytään vaikuttamaan, ei pystytä myöskään tekemään suuria muutoksia (McGlade, Murray, Baldwin, Ridgway & Winder 2006).



Jokaisen kulttuurin ytimenä ovat oletukset oikeasta tavasta, jolla yksilöiden tulee suhtautua toisiinsa, jotta ryhmästä tulisi turvallinen ja miellyttävä (Schein 1987: 116). Oppimista tukevassa kulttuurissa yhteistoiminnallisuus on tavoiteltavaa. Ilmapiirin tulisi olla turvallinen ja luottamuksellinen (Ruohotie 1996: 109–117). Ympäristö ja työtoverit vaikuttavat yksilöön ja hän vaikuttaa niihin (Rubenowitz 1985: 10). Ihminen sitoutuu moniin kohteisiin kuten työtehtävään, ammattiin, organisaatioon ja kollegoihin (Lämsä 2005).

Myös tyytymättömyys voi olla myönteinen asia. Se voi synnyttää konflikteja ja virittää samalla muutoshaluja (Korpelainen 2005). Organisaation todellinen arjen toimintaa ohjaava kulttuuri voi olla jopa vastakkainen halutulle (Mattsson 2006). Menneiden tapahtumien perintö vaikuttaa siihen, miten ihmiset reagoivat. Kulttuuri on yhteinen koodi, joka antaa kaikelle kommunikoinnille yhteisen perustan (Aula 2000). Kun yhteisön jäsenet vaihtavat kokemuksia ja oppivat toisiltaan, sitä kautta syntyy myös emotionaalisia siteitä (Sahlberg 2008).

Kulttuuri vaikuttaa työntekijöihin ja johtajiin. Hofsteden neljä kulttuuriulottuvuutta ovat:

- 1) lyhyt vs. pitkä valtaetäisyys
- 2) korkea vs. matala epävarmuuden välttäminen
- 3) individualismi vs. kollektiivisuus
- 4) maskuliinisuus vs. feminiinisyys.

Lyhyt valtaetäisyys ilmenee jaettuna johtajuutena, hajautettuna ja matalana organisaatorakenteena, kun puolestaan pitkä valtaetäisyys liitetään hierarkkiseen organisaatorakenteeseen ja asemaan perustuvaan auktoriteettiin. Epävarmuuden välttäminen liittyy tarpeeseen suunnitella ja määritellä asioita, muodostaa rakenteita ja yleensäkin hallita tilanteita eri tavoin. Vastakohta tälle hallinnalle on spontaanisuus ja impulsiivisuus eli antaa tilanteiden kehittyä -tyyli. Tällaista pyritään välttämään erilaisten suunnitelmien ja sääntöjen avulla. Individualismi ilmentää, toimiiko yksilö tyydyttääkseen omia tarpeitaan niin sanotusti omaa polkuaan kulkiessa vai onko hänelle tärkeää yhteisöllisyys ja sosiaaliseen ryhmään kuuluminen. Maskuliinisuus heijastaa kovia arvoja kuten jäämäkkyyttä, kilpailua, saavutuksia, mainetta ja taloudellista menestystä, kun taas feminiinisyys pehmeitä arvoja kuten henkilökohtaisia suhteita, elämän laatua ja toisista huolehtimista (Nurmi 2008: 10–11).

Kulttuuri ja ilmapiiri ovat selvästi yhteydessä toisiinsa, mutta ilmapiiri tarkoittaa enemmän työntekijöiden kokemia organisaation menettelytapoja ja rutiineja, kun taas kulttuuri tarkoittaa työntekijöiden yhteistä näkemystä tavoitteista ongelmista ja käytännöistä. Joidenkin mielestä ilmapiiri on kulttuurin havaittavissa oleva

ilmentymä, toisten mielestä kulttuuri on hieman syvempi, vähemmän tiedostettu alue. Organisaation eri osissa voidaan tarvita erilaisia kulttuureita (Kaplan ja Norton 2004: 280–281).

### **Kuntien toimintakulttuurin erityispiirteet**

Kunnissa on hierarkkisella hallinnolla edelleen keskeinen rooli (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001: 96). Kunnallista hallintokulttuuria määrittää pitkälti hallintoon liittyvä lainsäädäntö ja hyvän hallinnon periaatteet. Lainsäädännöstä seuraa monia toimintatapoja, joita voidaan pitää byrokraattisina. Palvelutuotantoa puolestaan määrittävät myös useat eri lait, joiden perusteella on annettu erilaisia ohjeita, normeja ja suosituksia, jotka vaikuttavat toimintatapoihin. Kuntien toiminta ja toimintakäytäntö eivät voi tulla ymmärretyiksi ilman kunnallisoikeutta (Ryynänen, Lehkonen & Mennola 1995) ja hallinto-oikeutta.

Hyvää hallintoa ja sen luomaa sosiaalista koheesiota voidaan pitää myös sosiaalisena pääomana (Niemi 2004: 10–22, 84). Yhteiskuntatieteissä sosiaalisen pääoman käsitteellä tarkoitetaan ennen kaikkea yhteisöjen kykyä spontaaniin, keskinäiseen luottamukseen perustuvaan yhteistyöhön. Sosiaalista pääomaa luonnehditaan monesti käsitteillä hyvä hallinto, luottamus ja kyky yhteistyöhön (Kiander 1998). Sosiaalinen pääoma muodostuu ihmisten välisistä institutionaalisista suhteista (Hjerpe 1998).

Sosiaalista pääomaa on näkökulmasta riippuen pidetty milloin ihmisiä kokoavana ”hyvänä”, milloin yhteiskuntaa jakavana ”pahana” ja milloin yksilöä oman voiton pyynnissä auttavana ”rumana” (Ruuskanen 2004). Sosiaalinen pääoma voidaan jakaa sitovaan ja yhdistävään ulottuvuuteen. Ryhmän sisäistä koheesiota kuvaava ”bonding” käsittää yhtenäisen ilmapiirin organisaation sisällä ja linkitystä muodostava ”bridging” niitä monipuolisia yhteyksiä organisaation ulkopuolelle, joita yksilöillä organisaatiossa on. Cohenin ja Levinthalin (1990) mukaan organisaation absorptiivinen kapasiteetti rakentuu sen kyvystä arvioida, sulattaa ja soveltaa uutta tietoa toiminnassaan (myös Harmaakorpi 2008). Kulttuuri mahdollistaa organisaation oppimisen, mutta vahva kulttuuri voi myös estää huomaamasta ympäristön signaaleja (Aaltio 2008: 119–120, 129).

Kulttuurista kertoo se, miten eletään, miten toimitaan ja miten viestitään (Salo-Lee 2005). Kuntakenttäkin on yhä kompleksisempi. Rakenteita hajotetaan ja kootaan uudelleen. Kukaan ei tiedä, mitä tapahtuu ensi vuonna. Aronen, Ketonen & Laamanen (2009) mukaan muutos edellyttää organisaatiokulttuurin uudistamista. Kulttuuri tulee tehdä näkyväksi ja käydä vuoropuhelua niistä piirteistä, joiden varassa on toimittu. Nyholmin ja Airaksisen (2009) mukaan strateginen muutos

tarkoittaa muutosta, jossa rakenteiden lisäksi myös toimintatavat ja organisaatiokulttuuri uudistuvat.

Kunnissa myös työn organisointi ja toimintatavat muuttuvat ja kehittyvät jatkuvasti. Ryhmissä työskentely on tasaisesti lisääntynyt (Ylöstalo 2005: 7–10). Ryhmät voivat olla myös tulosityksiköitä, joilla on omat tavoitteensa ja budjettinsa ja suunnittelu- ja seurantavastuu (Viitala & Jylhä 2006: 214). Yksittäiset yksiköt eivät aina voi löytää itse parhaita käytäntöjä, tärkeän oppimisen tavoite onkin tunnistaa parhaat käytännöt, jotka organisaatiossa tai organisaation ulkopuolella on kehitetty ja levittää ne jokaiseen organisaatioyksikköön (Kaplan & Norton 2004: 103).

Työyhteisöihin muodostuu myös epämuodollisia ryhmiä, joilla on joitakin yhteisiä tavoitteita, jotka saavat ryhmän jäsenet toimimaan yhdessä. Tällaisia ryhmiä kutsutaan käytännön yhteisöksi (community of practice). Yhdessä työskenneltäessä näille syntyy yhteisiä toimintatapoja, jotka erottavat heidät muista saman organisaation sisällä toimivista yhteisöistä. Käytännöissä on mukana äänettämiä suhteita ja sopimuksia, yhteistä ymmärrystä ja olettamuksia. Niiden käytännöissä on jaettava hiljaista ja eksplisiittistä tietoa sekä yhteistä tulkintaa, joka muodostuu yhdessä keskustellen. Heidän välilleen syntyy tyypillisesti vahvat sidokset. Heillä voi myös olla heikkoihin sidoksiin perustuvia yhteyksiä ulkopuolisiin tahoihin, joiden kautta nämä siirtävä tietoa laajemmalle joukolle ja toisaalta saavat uutta informaatiota. Yhteisön ytimeen muodostuu vahvoja sidoksia ja reunoille heikkoja (Asanti 2003: 24–28). Suljetuimmillaan näitä yhteisöjä kutsutaan ”klikiksi” tai mafiaksi (Simpura 2001). Organisaation työntekijät ovat yleensä useamman epävirallisen käytännön yhteisön ja virallisen yhteisön jäseniä, jolloin työntekijät voivat toimia tiedon kuljettajina näiden välillä (Wenger 2004).

Perinteisten rajalinjojen ylittäminen synnyttää myös väliaikaisia projektiryhmiä suunnittelua, prosessien kehittämistä ja pulmanpoistoa varten. Nämä poikkitoiminnalliset ryhmät ovat tavallaan eräänlaisia valeryhmiä, koska jäsenillä on omat kotipesänsä omalla osastolla ja ryhmässä kohtaamispaikka (Coleman 2006: 238, 262, 340). Kunnissa tällaisia poikkihallinnollisia tiimejä tai projektiryhmiä käytetään perustuen yhteisiin asiakkaisiin tai yhteisiin kehittämishankkeisiin. Adaptiivinen kapasiteetti tekee organisaatiot kykeneviksi järjestämään uudelleen sisäisen rakenteensa spontaanisti. Ne vaikuttavat ympäristöönsä ja muokkaavat sitä yhdessä (McGlade & Garnsey 2006).

Kunnissa on pitkät perinteet joidenkin tehtävien organisoimisesta projektityön muotoon. Henkilöt ovat mukana projektiorganisaatiossa määräajan, jonka jälkeen he siirtyvät tavallisesti takaisin linjaorganisaatioon tai seuraavaan projektiin (Pelin 1990). Saaren (2007) mukaan projektin elinehto on hyvä vuorovaikutus eri

tahojen ja toimijoiden kanssa. Viirkorven (2000: 20–21) mukaan tiedottamisen pääasiallisia alueita ovat tiedotus projektin osallisille, raportointi johtoryhmälle, sisäinen tiedonvaihto, tiedotus projektin asiakkaille, tiedotus yleisölle ja tiedonvälitys alan ammattilaisille. Ollikainen (2005) on todennut, että projektipäälliköt säännönmukaisesti aliarvioivat viestinnän merkityksen.

Projektimaisessa työssä syntyy paljon tietoa. Tieto kuitenkin häviää helposti, kun projekti päättyy. Projektityössä työskentelevät henkilöt tallentavat syntyvää tietoa erilaisiin tiedostoihin ja tietokantoihin, mutta nekin toimivat lähinnä tiedon hautumaina. Esimerkiksi Ruuska on esittänyt, että tietyn projektin kanssa työskentelevät muodostaisivat tiedonjakamisyhteisön organisaatiossa osana organisaation tiedonjakamismenetelmiä ja käytäntöjä (Ruuska 2006 ja 2005). Koska projektit ovat kertaluontoisia, organisaatioille on elintärkeää siirtää oppimista ja osaamista myös projektista toiseen (Tainio 2006). Haapalaisen mukaan usein kiinnitetään kyllä huomio osaamisen siirtämiseen projektista toiseen, mutta ei kiinnitetä huomiota organisaation oppimiseen osana tietojohdantamista (Haapalainen 2007: 15).

Kunnallinen palveluorganisaatio on monilta osin asiantuntijapalvelujen organisaatio. Jokaisella sektorilla ja tulosityksiköllä on jonkin alan ammattilaisten oma koulutus, oma kulttuuri ja oma kieli (Kettunen 2003: 40, Valtiovarainministeriö & Kunnallinen työmarkkinalaitos 2006: 10). Asiantuntija on portinvartija, joka oikeuttaa muiden toimintaa (Takala 2002). Asiantuntijatyön tekijöiltä vaaditaan itsenäistä kykyä hankkia, koota ja välittää tietoa. Esimiehen on yhä vaikeampi tuntea vastuullaan olevien asiantuntijoiden sisältöjä ja vaatimuksia (Liede 2005). Selviytyminen vaatii kykyä tasapainottaa sekä asiantuntijoiden johtaminen että organisaation johtaminen (Sveiby 1992)

Parvinen, Lillrank & Ilvonen (2005: 49) ovat todenneet, että asiantuntijaorganisaatioita kuvaa toiminta osaamiseen perustuvana ryhmätyönä. Vaikka näennäisesti osa toimijoista olisikin hyvin itsenäisiä, todellisuudessa he muodostavat yhdessä toiminnallisen kokonaisuuden. Kaksi asiantuntijuuden tulkinnan tapaa usein rinnastetaan: muodollisesti hyvin koulutettu erityisasiantuntija sekä kokemuksen opettama, kokonaistilanteen intuitiivinen hallitsija. Tätä kokemuksesta karttuvaa tietoa kutsutaan hiljaiseksi tiedoksi.

Koivunen on esittänyt, että kollektiivinen asiantuntemus on jatkuvaa, prosessuaalista kykyä yhteistoimintaan muiden asiantuntijoiden kanssa ja luoda uutta tietämystä. Hän esittää, että tietotyössä on havaittavissa siirtymä dikotomioista tiedon kontekstuaaliseen, tilannekohtaiseen ja integroivaan lähestymistapaan. Dikotomioilla hän viittaa erityisesti Nonaka & Takeuchiin ja seuraaviin dikotomioihin: explicit – tacit, individual – collective, abstract – concrete, theory – practice. Asi-

antuntijat edustavat usein erilaisia koulutustaustoja, joten uuden kollektiivisen tiedon luominen on mahdollista (Koivunen 2007).

Asiantuntijaverkostojen toiminta on yleensä epämuodollista ja se perustuu keskinäisiin suhteisiin. Toimintatapa mahdollistaa nopean ja tehokkaan tiedon välittämisen. (Pehkonen & Routamaa 2001: 1, 10). Sosiaalinen näkökulma on alkanut viime aikoina korostua, jolloin ei ole kyse niinkään yksilön tietorakenteista, vaan toiminnasta jonkin asiantuntijajärjestelmän tai yhteisön osana (Suutari & Lakso 2008). Informaation välittämiseen liittyvässä roolissa asiantuntija säätelee informaation kulkua ihmiseltä toiselle, välittää informaatiota verkoston ulkopuolelta sisälle ja päinvastoin, hän toimii ikään kuin sisään tulevan ja uloslähtevän tiedon filtterinä (Veijalainen 1999).

Verkostoituminen voi tapahtua sekä organisaation sisällä että organisaation ulkopuolella (Viitala & Jylhä 2006: 181). Kunnissa kehitys on johtanut professionaalisesti autonomisten ryhmien organisaatorakenteeseen ja näiden verkostoitumiseen (Raivola & Vuorensyrjä 1998: 21). Talouden realiteetit taas ovat pakottaneet hakemaan etua yhteistoiminnasta (Savolainen & Himanen 1995: 64–66). Verkostomaisen toiminnan katsotaan olevan vastakohta byrokraattiselle ja hierarkkiselle organisaatiolle (Suominen 2004: 4–8, 42). Keskeisin ero on mahdollisuudessa kollektiiviseen päätöksentekoon ja kontrolliin (Koivisto 2005: 26–36). Kuntien välisessä yhteistyössä on kuitenkin usein hierarkkinen rakenne (Haveri 2004) ja verkostot ovat tulleet ikään kuin kuorrotuksena vanhojen järjestelmien päälle (Linnamaa & Sotarauta 2001). Toimittajansa kunnat pitävät turvallisen välimatkan päässä ja verkottumisen aste on siten niissä varsin löyhä (Linna & Pihkala 2008: 78).

Verkostomaisen yhteistyön odotetaan tuovan uusia oppimiskeinoja ja tiedonsaantimahdollisuuksia (Järvenpää, Varamäki, Kohtamäki & Vesalainen (2007). Verkostoissa on eri alojen osaamista, jotka kytkeytyy uudeksi ammattitaidoksi. Yhteiset intressit vetävät ihmisiä ja organisaatioita yhteen (Stähle & Grönroos 1999: 102). Verkoston ohjaus voi olla verkostojen konstruoimista, pelisääntöjen laatimista ja resurssien jakamista toimijoille, resurssien kehystämistä, instituutioiden muotoilua ja verkostoihin osallistumista (Haveri & Pehk 2007: 15, 18–21, 38). Verkoston johtamisessa on siten tavoitteena saada asiat tapahtumaan myös siellä, mihin ei ole muodollista johtajuussuhdetta (Niiranen 2007). Seurauksena verkostoitumisesta on ollut, että tietotekniikan tarpeet ovat kasvaneet. (Himanen 1998: 2).

Vuosien varrella rakennettu suhdeverkosto saattaa osoittautua korvaamattoman tärkeäksi (Ellis & Tissen 2002: 156). Yhteistyökumppanit vaikuttavat siihen, mitä havaitaan ja mitä on huomiopiirissä (Doz & Kosonen 2008: 50). Työpaikalla so-

siaalinen verkosto määräytyy työtovereiden mukaan. Siihen kuuluvat ne, joita tarvitaan työn tekemiseen (Janhonen 2005).

Henkilökohtaisten suhdeverkostojen keskeisinä tekijöinä ovat luottamus, vuorovaikutus, avoimuus, oppiminen ja yhteinen näkemys (Toivola 2005: 52, Sorama 2008). Sidosten voimakkuus on yhdistelmä käytetystä ajasta ja vastavuoroisuudesta osapuolten välillä. Vahvat sidokset tosin lisäävät eristäytymistä (Toivola 2005: 54). Vahvat sidokset tarjoavat luotettavaa tietoa helposti ja niin sanotut heikot sidokset puolestaan toimivat eräänlaisina linkkeinä vahvoja sidoksia ylläpitävien ryhmien välillä (Kolehmainen 2008). Löyhät sidokset muodostuvat pohjimmiltaan organisaation yksittäisten ihmisten kontakteista. Löyhiä sidoksia voi nimittää informaatio- ja kontaktiverkostoiksi. (Kautonen & Kolehmainen 2001).

Kaplan & Nortonin (2007: 17, 55, 115) mukaan organisaatioiden sisäisten toimintayksiköiden toimintaa tulisi yhdensuuntaistaa, jotta organisaatio voi hyötyä esimerkiksi tiedon yhteiskäytöstä. Kommunikointi on yhteistyön koordinoinnissa tärkeä tekijä. Organisaatiot kehittävät kulttuurejaan kielen ja kommunikaatiotyylien kautta. Kommunikaatiolla ja organisaatiolla on toisiaan muokkaava vaikutus (Saatsi 2005: 43, 83, 11–118). Keskustelu, väittely ja dialogi vahvistavat päätöksenteon rationaalisuutta ja toiminnan tuloksellisuutta (Aarrevaara, Harisalo & Kilpi 2006). Informaation käsittelytyylit tosin vaihtelevat ihmisten piirteiden mukaan. Toiset käsittelevät, pohtivat ja kypsyttelivät asioita omassa mielessään, toiset taas ulkoisesti vuorovaikutuksessa toisten kanssa (Conger & Nadler 2004).

Kulttuuri on emergentti tulos organisaation jäsenten päivittäisistä keskusteluista ja neuvotteluista. Organisaation jäseniä tulee auttaa näihin keskusteluihin. Asannin (2003: 5–22, 117) tutkimuksen mukaan organisaation toimintakulttuurin kehittämiseen sisältyy paljon ennalta arvaamatonta. Sitä muokkaavat monet osallistuvista yksiköistä ja ympäröivistä olosuhteista ja sosiaalisista suhteista nousevat tekijät. Työyhteisön toimintakulttuuri on ratkaisevassa asemassa siinä prosessissa, jossa yksilöiden tiedosta syntyy organisaatiota ja yksilöitä hyödyttävää yhteistä tietoa. Yhteinen tieto puolestaan lisää työntekijöiden keskinäistä ymmärrystä ja tukee vuorovaikutuksellisia työskentelytapoja. Yhteinen työskentely mahdollistaa eri henkilöiden hiljaisen tiedon jakamisen ja niiden yhdistymisen ja myös jaetun eksplisiittisen tiedon muodostumisen.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät kunnan ja yrityksen painotuserot organisaatiokulttuurin ja toimintatapojen suhteen ovat seuraavan taulukon mukaiset.

**Taulukko 9.** Painotuserot organisaatiokulttuurissa.

<b>Organisaatiokulttuuri</b>	<b>Kunta</b>	<b>Yritys</b>
Päätöksentekotapa	Avoin	Suljettu
Ilmapiiri	Virallinen	Epävirallinen
Kulttuurinen tavoite	Yhdenmukaisuus	Yhteenkuuluvuus
Omistajuus	Arvopohjainen	Taloudellinen
Osallistuminen	Kuntalaisten osallistuminen	Omistajien ohjaus
Arvot	Hallinnon oikeusperiaatteet	Yrityksen omat arvot
Etiikka	Virkamiesetiikka	Markkinoiden pelisäännöt
Painopiste	Yksilö	Organisaatio
Valvonta	Kontrolli	Luottamus

### 3.6 Yhteenveto kuntien erityispiirteistä

Julkisyhteisöjen toimintaa voidaan kutsua kommunikatiiviseksi, kommunikatiivinen toiminta palvelee yhteisymmärryksen tavoittelemista (Nieminen 2000). Kunnissa välittömän yhteistoiminnan muodoiksi suositellaan kehityskeskusteluja, työnohjausta, palautteen antamista, työpaikkakokouksia, tiedotustilaisuuksia, koulutus- ja tiedotusluonteisia neuvottelutilaisuuksia, osallistumista kehitysprojekteihin, laatu- ja tuloksellisuusryhmiä, tiimejä ja neuvotteluja (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2002a: 11, 2003: 14).

Kunnan viestintää säätelee yksityiskohtainen lainsäädäntö ja hyvän hallinnon vaatimukset. Erityisesti tämä koskee päätöksentekoon liittyvää viestintää ja tiedonkulkua sekä tiedon hallintaa. Suunnittelukäytäntö, tulosjohtaminen, mittausjärjestelmät ja raportointikäytännöt edellyttävät toimiakseen hyvin toimivia taloushallinnon tietojärjestelmiä sekä määriteltyjä viestintätapoja. Kunnilla on toimivat tietojärjestelmät ainakin talous- ja henkilöstöhallinnossa sekä asia- ja asiakirjahallinnassa. Osin näin on myös kuntalaisista ja palvelutuotannossa asiakkaista.

Kuntien tiedonhallintaan ja viestintään vaikuttaa eri rooleissa toimivien ihmisten oikeus yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, sananvapaus sekä viranomais-toimintaan liittyvä julkisuusperiaate. Näiden normien välillä on vielä jännite, jota yritetään sovittaa yhteen (Raatikainen 2002: 14). Yhteensovitus on hankalaa ja tieto pääsäännöistä ei välttämättä aina yksistään auta tulkitsejää käytännön tilanteessa erilaisten etujen välisessä jännitekentässä (Wallin & Konstari 2000: 5). Lainsäädännön menettelytavat muuttuvat helposti yleisiksi toimintatavoiksi.

Kunnissa laaditaan kuntalain mukaisen taloussuunnitelman lisäksi monia muita erilaisia suunnitelmia, ohjelmia ja erillisstrategioita, joita sovitetaan yhteen taloussuunnitelman kanssa. Suunnitelmat käsitellään pääsääntöisesti sekä luottamus- henkilö- että viranhaltijaorganisaation eri hierarkiatasoilla. Pyrkimyksenä suunnittelussa on riittävän tiedon kerääminen suunnitelmien tekemiseen ja päätöksentekoon sekä toteutuksen mitattavuuden ja arvioinnin mahdollistaminen.

Osallistuminen suunnitteluun ja päätöksentekoon kunnissa tapahtuu pääosin kirjallisesti suunnittelu- ja talousprosessien kautta esityksinä, lausuntoina, päätöksinä ja toteutumisasiaportteina sekä arviointina. Keskustelua tapahtuu institutionaalisissa virastopalavereissa, johtoryhmän, osastojen ja työpaikkojen palavereissa sekä kehityskeskusteluissa. Kataja & Liukkosen (2002) mukaan kehityskeskusteluilla nähdään olevan ainakin johtamisjärjestelmän näkökulma, arvioinnin ja mitaamisen näkökulma, osaamisen näkökulma sekä yhteistyönäkökulma.

Kunnan perustaltaan hierarkkisessa organisaatiossa turvaututaan edelleen helposti kulttuuriin, jonka mukaan käskyt kulkevat vain ylhäältä alas. Aitan (2006) mukaan alhaalta ylöspäin tulevat kysymykset tai kyseenalaistamiset koetaan tällöin toiminnan tehokkuuden jarruiksi. Erilaisista näkemyksistä huolimatta neuvottelu ja yhteiseen ratkaisuun pyrkivä vuorovaikutus lisäävät yhteisöllisyyttä. Ihmisten johtamisessa voi myös epävirallista organisaatiota käyttää vaikutus- ja informaatiokanavana (Jattu-Wahlström & Kallio 1992: 5–6, Koskinen 2005: 14–19, 27, 75, 199).

Kunnan päätöksenteko edellyttää ”fakta”-tietoa päätöksenteon pohjana. Tämä ohjaa myös tiedonhallintajärjestelmiä ja -kulttuuria. Uuden julkisjohtamisen mukaiset mittaus- ja raportointijärjestelmät korostavat esimies- alaisuhteita. Päätöksentekojärjestelmä toimii myös vaikuttamisen areenana, jossa henkilöstö pyrkii vaikuttamaan valmistelun, esitysten ja lausuntojen kautta (vrt. Heiska, Kontio, Majapuro & Valtonen 1990: 8–9).

Päätösten ja asioiden dokumentointivelvollisuus siirtää kuntien viestinnän painopistettä kirjalliseen Viestintäjärjestelmät ovat kirjallisen viestinnän ja institutionaalisen keskustelun osalta melko yleensä tarkkaan ohjeistetut. Kasvokkaisviestintää ja dialogia kuitenkin tarvitaan rakentamaan luottamusta. Onnistunut dialoginen keskustelu rakentaa organisaatiota ja epäonnistunut monologi hajottaa organisaatiota (Wink 2007). Jotta voitaisiin puhua vuorovaikutuksesta esimiehen ja alaisen välillä, kummankin osapuolen on aidosti osallistuttava tilanteeseen (Puro 2004: 102–107, 143).

Thompsonin (1961: 58) mukaan hierarkia on roolien järjestelmä. Työntekijöillä on hierarkiaketjussa esimiehen ja alaisen rooleja. Roolissa on käyttäytyttävä



muiden odotusten mukaisesti, roolit ovat opittuja, kulttuurisia ilmiöitä. Kuntien erityispiirteitä ovat henkilöstöön kuuluvat asiantuntijat, asiantuntijoiden verkostoituminen, melko itsenäisiin tulosityksikköihin hajautunut organisaatio sekä tiimityön ja projektityön lisääntyminen. Nämä muodostavat omia osakulttuurejaan, kielen käyttöä ja esitystapoja.

Työyhteisöjen ja kuntien monimuotoisuuden lisääntyminen voi ilmetä esimerkiksi erilaisina työntekotapoina, näkökulmina tai asiakastarpeina (vrt. Sippola 2007). Tietojohtamiseen kuuluu myös tiedon koordinointi erilaisten rajojen yli. Rajoja muodostavat kieli, kulttuuri, etäisyys ja kognitiiviset seikat. Ne voivat erottaa tiedon kulusta. Rajat ylittävä suhde on avainasemassa uuden tiedon luomisessa. Tiedonvaihto ei välttämättä tarvitse olla suunniteltua, se on vuorovaikutuksen luonnollinen tuotos. Sama status, sosiaaliluokka ja kulttuuri helpottavat epävirallista vuorovaikutusta (Arnkil, Seikkula & Eriksson 2001, Mäkelä 2006: 13–20, 42, 77–87, 198–208).

Ihmiset pyrkivät käyttäytymään niin kuin he uskovat, että heidän oletetaan käyttäytyvän. Vastuulliseen tehtävään asetettu saattaa käyttää korkean statuksen ilmaisuja. Ihmiset haluavat luoda itsestään ammattimaisen ja asiantuntevan kuvan. Kaksisuuntainen ja tasavertainen tiedon prosessointi on mahdollista statusrooleista luopumalla (Routarinne 2007: 73–146). Organisaatioissa on kahdenlaista statusta, funktionaalista ja hierarkkista. Funktionaalinen status saadaan vain muiden hyväksynnällä (Simon, Thompson & Smithburg 1991).

## 4 EMPIIRISET TUTKIMUSTULOKSET

### 4.1 Tapauskunnan kuvaus

Tämä tapauskunnan kuvaus perustuu tutkijan osallistuvaan havainnointiin, tapauskunnan menettelytapojen tuntemukseen sekä tapauskunnan dokumenttiaineistoon. Tapauskunnan kuvauksella ei ole tarkoitus väittää, että menettelytavat olisivat kaikissa kunnissa täysin samanlaiset. Esimerkiksi raportointikäytännöissä kuntien menettelytavat poikkeavat toisistaan.

Tapauskunta on noin 5000 asukkaan kunta. Kunnan toimintakulut olivat vuonna 2009 27,8 miljoonaa euroa, velkamäärä vuoden lopussa 6,9 miljoonaa euroa ja veroprosentti 19,75. Etäisyys lähimpien kaupunkien keskustoihin on noin 40 km. Taajama-aste oli 67 %. Työpaikkaomavaraisuus oli 74 %. Kunnan palveluksessa oli 315 henkilöä.

Kunnan toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on asukkaiden hyvinvointi. Kuntalain 1 § ilmaisee periaatteen seuraavasti: "Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan" (Oulasvirta & Brännkärr 2001: 10). Suomen aluekehittämissstrategian (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010: 33) mukaan alueilla maakuntien liitot ovat vastuussa oman alueensa strategian valmistelusta toimijoiden välisessä tiiviissä yhteistyössä. Kuntien tehtävänä on yritysten toimintaympäristön ja ihmisten asuin ympäristön luominen ja peruspalvelujen tarjoaminen ja kehittäminen yrityksille ja asiakkailleen.

Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen ja erityistoimialaan tehtävät, jotka kunnalle eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan on hoidettava. Kuntalaissa ei ole varsinaisesti määritelty kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien tulee olla kuntalaisten "yhteisiä asioita" (Harjula & Prättälä 2001: 75). Kunnallishallinnon tehtävät voidaan jaotella palvelutehtäviin, viranomaistehtäviin ja poliittisiin tehtäviin. (Oulasvirta ym. 2001: 9).

Valtio säättää, kunta toteuttaa ja vastaa – periaate näyttää vallitsevalta valtiokunta-suhteen käytännöltä. Merkittävä osa perusoikeuksien ja yhteensä noin 25 subjektiivisen oikeuden toteuttaminen Suomessa on säädetty kuntien tehtäväksi. Vain harvoin yritys toimii yhtä monella ja niin paljon toisistaan poikkeavalla toimintalohkolla kuin kunnat toimivat (Kauppinen 2005: 8, 43, 50). Lesterän (2010) mukaan valtion ja kuntien välistä tehtävien ja rahoituksen jakoa pitäisi muuttaa, koska kuntien rahoitus pohja kaipa vakiinnuttamista.

Matti Wibergin (2005: 67) mukaan suomalaisen kunnanjohtajan toimiala on suurempi kuin yhdenkään kansainvälisen monitoimialaisen yksityisyrittäjän. Jos yksityisen suuryrittäjän toimitusjohtaja joutuisi kuukaudeksi kunnanjohtajaksi, hän jo loppukuusta olisi valmis rationalisoimaan haitallisia ja turhia rönsyjä pois.

Tapauskunta on järjestänyt strategiansa mukaisesti palvelutuotantoaan monenlaisista ja monensuuntaista yhteistyötä käyttäen. Kunta kuuluu jäsenenä kolmeen kuntayhtymään, kuntien välisiä yhteistyösopimuksia on noin 20, osakeyhtiömuotoisia yhteistyöyksiköitä oli viisi ja yhdistysmuotoisia yksi, muita yhdistys- tai osakeyhtiömuotoisia paikallisia yhteistyökumppaneita oli kaksi. Ostopalvelusopimusten määrä vaihtelee, mutta niitä on joitakin kymmeniä. Kunta on muodostanut terveydenhuollon ja siihen välittömästi liittyvän sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueen naapurikaupungin kanssa.

Kunnan hallinnossa on kaksi rinnakkaista johtamisjärjestelmää: luottamushenkilöorganisaatio ja palkatun henkilöstön organisaatio. Tapauskunnassa on luottamushenkilöorganisaatiossa valtuuston ja kunnanhallituksen lisäksi kahdeksan lautakuntaa ja kouluilla on lisäksi johtokunnat. Virasto-organisaatio on jaettu viiteen osastoon, jotka ovat hallinto-osasto, elinkeino- ja kaavoitusosasto, perusturvaosasto, sivistysosasto ja tekninen osasto. Luomala (2010b) väittää väitöskirjätutkimuksensa perusteella, että kunnallisen päätöksentekotoiminnan keskiössä on hallinto ja viranhaltijavalta. Valtuuston rooli on lähinnä reagoija ja kommentaattori. Kuntalain mukaan kuitenkin kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto voi johtosäännöllä tietyissä asioissa siirtää toimivaltaa kunnan muille toimielimille, sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille (Hanus, Hallberg & Niemi 2009: 29, 132).

Kunta on suurelta osin päätöslähtöinen organisaatio. Organisoinnissa kiinnitetään huomio ensi sijassa päätöksiin. Organisaation rakenne sovitetaan päätöksentekotarpeen mukaisesti eli missä paikassa päätökset pitää tehdä (vrt. Blenko, Mankin & Rogers 2010). Organisaation rakenne, päätösvallan delegointi ja menettelytapojen yhtenäistäminen päätetään kunnissa valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä. Luottamushenkilöorganisaation osalta koordinointi ja yhteensovitus on kunnanhallituksen tehtävänä. Johtosääntö-, johto-, suunnittelu-, raportointi-, kertomusjärjestelmät perustuvat tapauskunnassa rakenteeltaan Suomen Kuntaliiton ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suosituksiin ja tulosjohtamiseen. Tulosjohtaminen koskee sekä luottamusmieselimiä että palkattua henkilöstöä.

Kunnallisen johtosääntöjärjestelmän rakenne on seuraava:

- Työnjakosäännöt = kuka tekee? kunnanhallituksen johtosääntö, päävastuualueiden johtosäännöt

- Koordinointisäännöt = miten tehdään? eri toimielinten yhteiset tehtävät, hallintosääntö, hallituksen yleisohjeet, johdon ja esimiesten yleisohjeet
- Toimintaa koskevat normit = mitä tehdään? talousarvio ja suunnitelmat, toimielinten päätökset, hallituksen yleisohjeet, johdon ja esimiesten yleisohjeet, valtion viranomaisten normit asianmukaisesta toimintatavasta, kehityskeskustelut.

Sääntöjärjestelmä määrittää osaltaan kunnan organisaation rakenteen, toimivallan, toimintaperiaatteet ja hyvän hallinnon periaatteet. Sääntöjä on muutettu viime vuosina noin kerran vuodessa, eri syistä. Johtosäännöt vastaavat tavallaan yritysten johtamisjärjestelmän kuvauksia.

Tiukkoja rajoja on arvostelu ja myös väitetty, että yhteisöllisyys ja luova toiminta katoavat, kun niille määritellään tarkat rajat (Saurèn 2008).

Tapauskunnassa palkatun henkilöstön puolella on yhteensovittamista varten kunnanviraston johtoryhmä, joka kokoontuu säännöllisesti ja siinä on osastojen johto edustettuna. Osastoilla pidetään säännöllisesti osastopalavereita, joissa ovat laitokset ja/tai tulosityksiköt edustettuina. Lisäksi johtamisjärjestelmään kuuluvat muutaman kerran vuodessa järjestettävät virastopalaverit. Näihin kunnanjohtajan johdolla pidettäviin palavereihin osallistuvat pääasiassa kaikkiin osastopalaveriin osallistuvat. Johtoryhmä-, virastopalaveri-, osastopalaveri- ja työpaikkapalaveri-järjestelmä on tarkoitettu vuorovaikutuksen, yhteistyön ja toimintojen yhteensovittamisen edistämiseen.

Säännöllisiä keskustelutilaisuuksia ovat edellä mainittujen palaverien lisäksi joillakin sektoreilla pidettävät epävirallisten johtoryhmien kokoukset. Vapaamuotoisia, organisaatorajat ylittäviä keskustelutilaisuuksia ovat muun muassa merkkipäiväohjeen mukaiset työ- ja muut merkkipäivät, koulutustilaisuudet, opinto-, tutustumis- ja virkistysmatkat, tyky-toiminnan tilaisuudet ja työpäivään kuuluvat kahvitauot. Muita keskustelufoorumeita tapauskunnassa ovat muun muassa sosiaali- ja terveystoimen sas-ryhmät ja muut asiakohdattaiset työryhmät. Koulutoimen virkaehtosopimuksen määrittelemät yhteistyötunnitkin ovat tavallaan keskustelufoorumeita. Naapurikuntien viranhaltijoiden enemmän tai vähemmän säännöllisiä, epävirallisia yhteistapaamisia voidaan myös pitää keskustelufoorumeina.

Satunnaisissa kokoontumisissa, esimerkiksi kahvitauolla, pohditaan yhteisiä asioita ja kerrotaan tapahtumista. Samalla muodostuu yhteisössä yhteistä tietoa ja yksilöt rakentavat tietoisuuttaan toisistaan (Asanti 2003: 22). Moni johtaja ymmärtää kahvipöytäkeskustelujen ja epävirallisen yhdessä olon merkityksen yhteistyön kehittämisessä ja tiedon jakamisessa, mutta käytännössä tämä ymmärrys konkre-

tisoituu harvoin. Ajan käyttäminen rupatteluun ja ajatusten vaihtoon ei sovi rationaaliseen uurastukseen ja tavoitteelliseen toimintaan (Lähtenmäki (2005).

Tietoverkon ja sähköpostin käytön lisääntyminen voidaan nähdä tapauskunnassakin eräänlaisena vuorovaikutuksen tapojen muutoksena. Kasvokkaisviestintä vähenee ja yhteisenä keskustelutilana voi toimia esimerkiksi keskustelufoorumi tietoverkossa. Läsnäolokin saa samalla uusi muotoja.

Henkilöstöä koskevia tavoitteita ja niiden toteutumista käsitellään koko organisaation osalta vuosittain taloussuunnittelun ja toimintakertomuksen yhteydessä. Henkilöstön määrää ja laatua koskevia mittareita ja tunnuslukuja on asetettu henkilöstön määrän ja palvelussuhteen laadun, palvelusajan pituuden, ikärakenteen, koulutuksen ja henkilöstömenojen osalta. Tarkemmat tavoitteet ja toteutuminen käsitellään tulosityksiköittäin talousprosessien yhteydessä lautakunnissa ja henkilöstön kehityskeskusteluissa. Kehityskeskustelut ovat siinä mielessä standardoituja, että niitä varten on vahvistettu asialistat, jotka on vähintään käytävä läpi. Tämä ei tietenkään estä muuta keskustelua.

Kunnan professionaalinen virkarakenne helpottaa yleispiirteistä osaamisen hallintaa. Samalla se kuitenkin rajoittaa monimuotoisen osaamisen hankkimista rekrytoimalla. Toisaalta organisaatorajat ylittämällä tarjoutuu mahdollisuuksia hedelmälliselle keskustelulle, toisen työn ymmärtämiselle ja tiedon yhdistämiselle. Tällaisia ovat erilaiset projektit ja ohjelmatyöt. Keskustelu poliittisen ja ammatillisen johtamisjärjestelmän välillä tapahtuu pääasiassa viranhaltijalinkkien kautta eikä luottamushenkilöstön ja ammatillisen henkilöstön yhteisen vapaan keskustelun areenoita paljon ole. Ammatillisen henkilöstön keskustelu suoraan kuntalaisten kanssa on jatkuvaa vain asiakasrajapinnassa työskentelevillä, joten sitä kautta saatavan tiedon hyödyntäminen vaatii hyvää tiedonkulkua. Keskustelutilaisuuksia kuntalaisten ja kunnan johdon välillä järjestetään kaavoitukseen liittyen, mutta muiden asioiden osalta vain harvoin. Tällaiset kuulemistilaisuuksien koskevan merkittäväksi katsottuja asioita, kuten esimerkiksi koulun lakkauttamista.

Osa työntekijöistä on myös kuntalaisen, asiakkaan ja päättäjän roolissa. Moniroolisuus on kunnalle myös voimavara, koska sitä kautta organisaatiolle tulee tietoa muistakin näkökulmista. Tapauskunnankin työntekijöitä ja viranhaltijoita on valtuutettuina ja muina luottamushenkilöinä sekä omassa että muun asuinpaikan kunnassa. Siitä ei ole tullut esille ainakaan mitään merkittävää haittaa. Tapauskunnassa niin kuin kunnissa yleisemminkin on toteutettu jatkuvasti erilaisia esimieskoulutusprojekteja. Myös johtamiskäytäntöjä, työilmapiiriä, henkilöstön motivaatiota on tutkittu useampaan kertaan, juuri näiden koulutusprojektien yhteydessä. Kehitysprojekteissa yhteistyökumppaneina ovat olleet yliopisto ja muita oppilaitoksia, Suomen Kuntaliitto, Stakes ja yksityisiä konsulttiyrityksiä. Henki-

löstön koulutuksesta ja koulutusmuodoista on sovittu työnantajan ja työntekijäjärjestöjen edustajien välisellä sopimuksella.

Kuntien palkkausjärjestelmään kuuluu tehtävien vaativuuden arviointi ja työsuoritusten arviointi. Työsuoritusten arvioinnin yhteydessä käsitellään muun muassa työntekijän työsuoritusta osaamisen, vuorovaikutuksen ja uudistushakuisuuden suhteen. Tehtävänkuvauksista ja työsuoritusten arvioinneista koostuu eräänlainen osaamiskartoitus.

**Taulukko 10.** Työsuoritusten arviointi.

---

**Työsuorituksen osa-alueet:**

---

Työtulokset, aikaansaavuus, tuloksellisuus, vaikuttavuus

Oman työn hallinta, ammattitaito ja sen kehittyminen

Yhteistyökyky, kanssakäyminen, sosiaaliset taidot

Monitaitoisuus, hyödynnettävyys

Kehitys- ja uudistushakuisuus

Johdettavuus, vastuuntunto, työetiikka

---

Tapauskunnan henkilöstön työsuoritusten arviointi tapahtuu edellä olevan listan osa-alueiden mukaisesti.

Suoritusten arviointi voi synnyttää ristiriitoja eikä se silloin paranna vuorovaikutussuhteita. Jos kielteiset tunteet jätetään huomioimatta, arviointi ei myöskään motivoi (Simmons 2004). Tehtävien vaativuuden arvioinnissa työn vaativuutta, työntekijän osaamista ja vuorovaikutustaitoja käsitellään seuraavan taulukon vaativuustekijöiden mukaisesti. Arviointi edellyttää tehtävänkuvausten laatimista.

**Taulukko 11.** Tehtävien vaativuuden arviointi.

---

**Vaativuustekijät:**

---

Työn edellyttämä osaaminen (tiedot, taidot ja itsenäinen harkinta)

Työn vaikutukset ja vastuu

Yhteistyötaidot (tehtävässä vaadittavat vuorovaikutus- ja ihmissuhdetaidot)

Työolosuhteet (tehtävään liittyvät fyysiset ja henkiset olosuhteet)

---

Tehtävänkuvaukset ja arvioinnit tehdään yksilökohtaisesti. Kostiaisen (2003: 101–102) mukaan toimintokohtaisessa työkulttuurissa osaaminen on henkilökohtaista, tietäjän ja tiedon välillä on yhteys. Merkityskeskeisessä työkulttuurissa osaaminen on yhteistä. Tulosjohtaminen toimintatapana korostaa yksilön kyvykkyyttä (Sarala & Sarala 2003: 12–15).

Satu Berlin (2008: 156–163) on väitöstutkimuksessaan löytänyt neljä palaute-tyyppiä: palkitseva, herättävä, nostattava ja haastava. Tapauskunnan kehityskeskusteluissa periaatteessa nämä kaikki ovat läsnä. Kannustinpolitiikan keskeinen ongelma on vaikeus arvioida kannustimien vaikutusta toimijoiden käyttäytymiseen (Björklund 2008). Työntekijän kokemuksia oikeudenmukaisuudesta voidaan parantaa kiinnittämällä huomiota kehityskeskustelujen sisältöön (Linna 2008).

Tapauskunnassa on järjestetty koko henkilökuntaa kattava muodollinen aloitetoiminta, jota varten on vahvistettu sääntö, palkkion laskentaperusteet ja aloitteen tekemistä varten lomake. Toimintaa varten on nimetty aloitetoimikunta ja aloitetsihteerit. Tätä kautta vuosittain tehdään kymmenkunta aloitetta tai enemmän, hieman vaihdellen vuosittain aloitekampanjoista riippuen. Tämä institutionaalinen aloitetoiminta sopii kunnan organisaatioon. Lisäksi kunnan asukkaat, myös kunnan työntekijät, voivat tehdä kuntalain mukaisia kuntalaisaloitteita. Vuorovaikutuksen sekä avoimen ja luottavaisen ilmapiirin kehittäminen lienee kuitenkin tärkeämpää uusien ideoiden syntymiselle, kokeilulle ja esittämiselle.

Tapauskunnassa on myös tapana tehdä erilaisia tutustumismatkoja muihin kuntiin. Usein matkan kohde valitaan omassa kunnassa vireillä olevien kehityskohdeiden perusteella. Tutustumismatkoilla ja myös esimerkiksi yhteisissä koulutus-tilaisuuksissa kysellään ja selvitetään, miten muissa kunnissa tiettyjä asioita hoidetaan. Vaikka toisen kunnan käytäntö ei suoraan välttämättä usein sovi omaan kulttuuriin istutettavaksi, niin silmät kuitenkin aukeavat, että asiat voidaan noinkin tehdä. Varsinkin viime aikoina kunnissa on ehkä palvelurakennemuutuksesta ja taloudesta johtuen etsitty kuumeisesti uudenlaisia palvelujen tuotantotapoja. Juha Siltalan (2008) on kritisoinut benchmarkingia, ”kun managerit soveltavat organisaatioonsa parhaita käytäntöjä maailmalta, oma hiljainen tieto joutaa unohduksiin”.

Uuden henkilöstön rekrytoinnissa kunnassa ovat säädetyt ja vahvistetut muodolliset ammatilliset pätevyysvaatimukset tärkeitä. Varsinkin johtotason henkilöstöä palkattaessa korostetaan vuorovaikutustaitoja. Vuorovaikutustaidot ovat tärkeitä hoidettaessa suhteita luottamushenkilöstöön, mutta yhtä tärkeitä ne ovat ammatillisen henkilöstön johtamisessa ja erityisesti, mitä tulee tietämyksen hallintaan ja oppimiseen. Uuden henkilöstön perehdyttämiseen tapauskunnassa on erilliset ohjeet ja muistilista. Perehdyttämisen yhteydessä uusille työntekijöille yleensä kerrotaan, keneltä kannattaa kysyä neuvoa mihinkin asiaan. Se edistää tehokkaasti käytössä olevien työtapojen siirtymistä uusille työntekijöille.

Tapauskunnan tiedotusohjeissa käsitellään sisäistä ja ulkoista tiedottamista sekä poliittisen että ammatillisen organisaation välistä viestintää sekä ulkoista tiedottamista. Viime vuosina muun muassa lainsäädännössä on tapahtunut monenlaisia

muutoksia, jotka vaikuttavat kunnan sisäiseen tiedotukseen. Merkittävämpiä tässä yhteydessä näistä ovat hallintolaki, julkisuuslaki, henkilötietolaki, asetus hyvästä tiedonhallintatavasta ja laki sähköisestä asioinnista. Kunnan sisäistä viestintää säädellään henkilöstön osalta myös työmarkkinajärjestöjen suositusten perustalta hyväksytyllä yt-sopimuksella.

Tapauskunnan suorat operaatiot sosiaalisessa mediassa ovat liittyneet markkinointiin ja sosiaalisen median keskustelujen seuraamiseen, mutta epäsuorasti tapauskunta on läsnä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kautta. Nämä taas ovat ”kavereita” sekä keskenään että kuntalaisten ja muiden kanssa. Merkittävimmät keskustelut sosiaalisessa mediassa on käyty yhden koulun lakkauttamisesta, sekin yksinomaan lakkauttamista vastustavien toimesta. Virkamiehelle sopivat roolit ovat haaste sinänsä. Toisten on vaikea erottaa, missä roolissa virkamies kulloinkin toimii (vrt. Vuori 2010, Syväjärvi & Kaurahalme 2010). Muuten tapauskunta toimii avoimessa internetissä informaation ja palvelujen hankkijana ja tarjoajana.

Perinteisesti kunnissa pidetään tärkeänä asioiden dokumentointia. Tapauskunnan arkistonmuodostussuunnitelma kattaa koko kunnan asiakirjatuotannon, myös sähköisessä muodossa olevat asiakirjalliset tiedot. Suunnitelma käsittää rekisterien ja tietokantojen sisältämien tietojen elinkaaren hallinnan. Arkistointi on osin hajautettua. Kunnan päätearkistoa hoitaa nimetty arkistonhoitaja. Asiakirjojen hävittäminen tapahtuu aina arkistonhoitajan johdolla. Asiakirjojen ja asioiden rekisteröinnillä on yhteys päivittäiseen toimintaan osastoilla ja työpaikoilla. Asiakirjahallinto liittyy myös päätöksentekomenettelyyn sen eri vaiheissa. Rekisteriluetellon mukaisille rekistereille on määrätty rekisterinpitäjät ja laadittu rekisteriselosteet.

Kunnan tietokoneissa olevista tietojärjestelmistä pääosa on ainakin jossakin määrin integroitu taloushallinnon järjestelmiin. Tietojärjestelmien hoito on pääasiassa hajautettua. Hallinnasta ja koordinoinnista huolehtii vastuuhenkilöiden ja yhteishenkilöiden verkosto ja yhteistyöryhmä. Vastuuhenkilöt on nimetty tietojärjestelmäselosteiden ja -luettelon ylläpidon yhteydessä.

Tietojohtaminen ja osaamisen johtaminen näyttävät kunnassa kytkeytyvän organisaatiotasolla talous- ja suunnitteluprosesseihin sekä muuhun päätöksentekoon, työyksikkö- ja yksilötasolla suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyviin keskusteluihin. Varsinkin tulosityksikkö- ja yksilötasolla ainakin periaatteessa saadaan selville, mitä resursseja tavoitteet edellyttävät (osaamisrakenne), mitä resursseja on käytettävissä (osaamiskartta), mitä resursseja puuttuu (osaamiskuilu), mitä resursseja kehitetään (täydennyskoulutus) ja mitä resursseja hankitaan (rekrytointi). Käytännöt painottuvat osaamisen hallintaan, vaikka erillisiä osaamis-



karttoja ja profiileita ei raportoidakaan. Koulutustarpeet käydään läpi ja koulutuksesta sovitaan kehityskeskusteluissa.

### **Talous- ja suunnitteluprosessit**

Kuntalaki sisältää määräykset kunnan talousarviosta ja suunnitelmasta. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, siihen otetaan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Talousarviota ja -suunnitelmaa koskevien määräysten katsotaan sisältävän tulojohtamisen periaatteet. Tulosjohtamisen periaatteet ilmenevät kussakin kunnassa jonkin verran eri tavoin.

Tapauskunnan tavoitteiden asettamisessa käytetään välineinä omaa sovellusta *balanced scorecard* –mittaristosta sekä laatuksiteerejä. Tulosjohtamisessa näillä on yhteys päätöksentekoon, seurantaan ja arviointiin. Mittarit toimivat yhteistoiminnan, kommunikoinnin ja informoinnin välineenä. Henkilöstön osallistamista korostetaan sekä talousarvioon liittyvissä että yhteistoimintamenettelyä koskevissa toimintatavoissa. Keskustelufoorumina toimivat välittömän osallistumisen lisäksi virasto-, osasto- ja työpaikkapalaverit sekä kehityskeskustelut. Vakkurin (2009c) mukaan tehokkuusmittarit kuten *balanced scorecard*, ovat monitulkintaisia, mutta ne tarjoavat kuitenkin julkisjohtamiselle jonkinlaisen rakenteen.

Tapauskunta on 2000-luvun alkuvuosina ollut mukana kehittämässä silloisen Efektia Oy:n vetämää Johdon Vertti -järjestelmää, jonka tarkoituksena oli kuntien välisen vertailun helpottamiseksi kehittää olennaisiin kohteisiin määriteltyjä ja vertailukelpoisia tunnuslukuja ja indikaattoreita. Painopistealueet olivat palvelujen taloudellisuus, yhdyskunnan elinvoimaisuus, talouden hallittavuus, henkilöstön osaaminen ja asukkaiden tyytyväisyys. Osa silloin kehitetyistä mittareista on edelleen käytössä.

Kuntien taloutta ja toimintoja ohjataan veroprosenteilla ja maksutaksoilla, talousarviolla, taloussuunnitelmalla, talousarvion käyttösuunnitelmilla, raportointi- ja kertomusjärjestelmällä sekä valvonta-, arviointi- ja tarkastusjärjestelmällä sekä yleisillä ja funktionaalisilla strategiasuunnitelmilla.

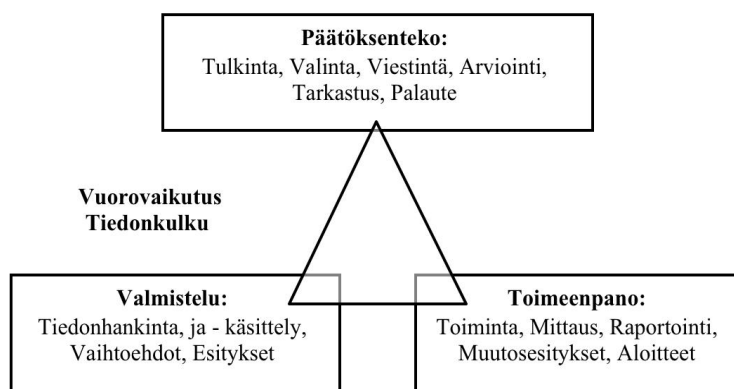
Talousarvioissa annetaan toimielimille tavoitteet ja resurssit niitä varten. Toimielimet jakavat ne edelleen tulosityksiköille ja nimeävät vastuuhenkilöt. Tulosityksiköillä vastuuhenkilöt suorittavat jakoa edelleen. Raportointi kolme kertaa vuodessa tapahtuu päinvastaisessa järjestyksessä. Myös toimintakertomus järjestelmä toimii samoin kuin raportointi.

Mittarit ja arviointi liittyvät tuottavuuden käsitteeseen. Kuntatuottavuuteen liittyvä ongelma on, mistä tiedetään, mikä on tuottava kunta tai tuottava palvelun tuottamistapa (Vakkuri 2008). Tuloksellisuus on tuottavuutta laajempi käsite. Siihen kuuluvat myös laatu ja vaikuttavuus. Tuottavuus ja vaikuttavuus eivät kulje käsi kädessä (Lumijärvi 2008). Monissa palveluissa suoritteen ja vaikutusten välinen suhde on sumea (Lillrank 2008). Monituotos- ja monipanostoiminnassa kaikki mittarit ovat puutteellisia. Vaikuttavuuden parantamispyrkimykset saattavat lyhyellä aikavälillä heikentää rahassa mitattavaa tuottavuutta (Meklin 2008).

Tuottavuudella tarkoitetaan tavallisesti aikaansaatuisten tuotosten suhdetta käytettyihin panoksiin. Tilastokeskuksen julkisen sektorin tuottavuustilastointi ei arvioi julkisten palveluiden saatavuutta, kohdentumista, tarpeellisuutta tai oikeellisuutta, vaan julkiset turhakkeet tulevat mitatuiksi siinä missä hyödykkeetkin (Hautakangas & Heikkinen 2008). Asiakastyytyväisyyden pitäisi olla selvästi tuottavuutta tärkeämpi mittari (Lumijärvi 2008). Tapauskunnassa asiakastyytyväisyyttä mitataan koko toiminnan osalta joka toinen vuosi ja tämän lisäksi tehdään tulositysköiden omia asiakastyytyväisyysmittauksia.

Strategiaprosessi on kytketty taloussuunnitteluprosessiin. Niissä voidaan erottaa kolme toisiinsa limittyvää osaprosessia, jotka ovat päätöksentekoon liittyvät prosessit, toimeenpanoon liittyvät prosessit ja päätöksenteon valmisteluun liittyvät prosessit.

Nämä ovat jatkuvassa, toisiinsa liittyvässä, ja osin päällekkäisessä kiertokulussa.



**Kuvio 7.** Strategian ja taloussuunnittelun osaprosessit.

Taloussuunnittelun prosessit muodostavat kunnan tietojohtamisen keskeisen osan. Se on myös keskeinen osa kunnan sisäisen viestinnän järjestelmiä. Prosesseilla on kytkennät taloushallinnon laskentajärjestelmiin, henkilöstöhallinnon järjestelmiin sekä eri tasojen päätöksentekojärjestelmiin järjestelmiin.

Taloussuunnitteluprosessi koostuu viestinnällisesti kirjallisista ehdotuksista ja selvityksistä, kirjallisista päätöksistä ja lukuisista asiaan liittyvistä keskusteluista. Taloussuunnitteluprosessissa liittyy toimeenpanoprosessin ja raportointi- ja arviointiprosessin kanssa. Muutokset talousarvion ja -suunnitelmaan tehdään samassa järjestyksessä. Taloussuunnitteluprosessi on perusrakenteeltaan hierarkkinen. Tulosityksikköjen autonomia syntyy siitä, että ne saavat kokonaismäärärahan ja tavoitteet, joiden puitteissa tulosityksiköillä on itsenäinen päätös- ja toimintavaltta.

Tapauskunnassa kunnanhallitus antaa talousarvion laadintaohjeissa menoille raamin. Kuntien menoista yli 80 % aiheutuu lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. Näistä voisi päätellä, että kuntien talousarvion laadintaprosessi on uuden kerroksen lisäämistä vanhan päälle. Näköharhaa lisää vielä kuntien tapa esittää talousarvion määrärahojen rinnalla määrärahojen historiatiedot muutosprosentteineen. Tapauskunnassa toimintakuluja ohjataan valtuustotasolla 25 määrärahalla, joiden sisällä painopistettä voidaan lautakunnissa ja tulosityksiköissä muuttaa.

Merkittävimpiä yhteistyötahoja talousarvion ja -suunnitelman laatimisprosessissa ovat kunnan omien tulosityksiköiden ja niiden työntekijöiden lisäksi kuntayhtymät, kunnalle palveluja tuottavat muut kunnat, palveluja tuottavat yhdistykset ja yhtiöt sekä pelkästään talousarvion ja -suunnitelman sisältöön vaikuttamaan pyrkivät aloitteentekijät, yhdistykset tai muut kansalais- tai yrittäjäjärjestöt. Talousarvion ja -suunnitelman laadintaprosessi on samanaikaisesti sekä tiedon siirtoa että osallistavaa keskustelua.

Lobbauksen sanotaan olevan asiantiedolla vaikuttamista, jossa päätöksentekijöille viedään jonkun organisaation tai yrityksen toimintaa koskeva viesti. Varsinkin kunnallisvaalien alla lobataan, koska monet päätöksentekijät vaihtuvat ja uusille tulokkaille halutaan jakaa uutta tietoa (Valde-Brown 2008).

Taloussuunnitelmassa laadintaan investointisuunnitelma vuosittain kolmeksi vuodeksi. Investointisuunnitelman investoinnit ovat käsittelyssä aina koko suunnitelman osalta yhtä aikaa. Useimmiten käy niin, että suunnitelmaa muutetaan monilta osin vuosittain ja jopa kesken vuotta uusien, esiin nousevien tarpeiden vuoksi. Melkaksen (2010a) mukaan ennusteen aikavälin pidentäminen vaatii vähentämään ennusteen tarkkuutta.

Henkilöstön osallistumiseen kiinnitetään huomiota tuloskeskusteluissa. Tiedon kulkua ja vaikutusmahdollisuuksia ylläpidetään virastopalaveri  $\Rightarrow$  johtoryhmä  $\Rightarrow$  osastopalaverit  $\Rightarrow$  työpaikkapalaverit -järjestelmällä, joka on tarkoitettu lisäämään henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia omaan työhön ja organisaatioon.

Taloushallinto toimittaa kuukausittain koko kunnan taloudelliset tulos- ja tavoite-raportit henkilöstölle sähköpostin välityksellä. Raportin sisältö vastaa niin sanotuja johdon raportteja. Tärkeämpää lienee hallintokuntien ja toimintayksikköjen oma-aloitteinen raporttien tekeminen ja jakelu samasta tiedostosta. Käyttöoikeudet tältä osin on pääosin kunnanviraston osastoilla. Tämä raportointi toimii siis sekä työntö- että imuperiaatteella.

Talousarvio ja -suunnitelma sisältävät myös vastaavan toiminnan suunnittelun. Toimintakertomus sisältää talouden lisäksi kertomuksen toiminnasta. Talousarvion rakenteesta on Suomen Kuntaliitto antanut suosituksen ja toimintakertomuksesta on Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antanut ohjeen.

Toimintakertomuksen henkilöstöä koskevassa osassa osaamista käsitellään lähinnä toteutuneen sisäisen ja ulkoisen koulutuksen osalta koulutuspäivinä ja kustannuksina. Koulutoimessa ja sosiaali- ja terveystoimessa kerätään omia tilastoja säädellyistä ns. veso- ja täydennyskoulutuksista.

Raportoinnin tarkoituksena on, että johto kykenee sitä hyödyntäen johtamaan kunnan voimavarojen tehokasta hyväksikäyttöä ja toimintaa säädösten ja annettujen ohjeiden mukaisesti. Kukin toimielin ja vastuhenkilö vastaavat johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta (Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen & Säilä 2004: 51, 47). Sisäistä valvontaa harjoittavat myös valtuusto, tarkastuslautakunta, tilintarkastajat ja kunnanhallitus. Ulkoisessa valvonnassa tärkeimpiä ovat kuntalaiset ja eräiltä osin myös valtion viranomaiset. Kunnan talous voidaan nähdä, jos niin halutaan, myös kompleksisena, sopeutuvana systeeminä, jota ohjaavat palautteet (Ramlogan & Metcalfe (2006).

Talousarvio ja talousarviokirjanpito ovat välineenä kunnan toimintoja koskevassa poliittisessa ja ammatillisessa päätöksenteossa ja päätöksiä koskevassa viestinnässä. Tähän integroidaan myös tavoitteiden asettamiseen, raportointiin ja arviointiin liittyvien tietojen käsittely. Kunnissa keskitytään ehkä liikaa talouteen, vaikka talous on vain yksi osa tuloksellista toimintaa (Merilä 2008).

### **Strategiaprosessit**

Whittington (1993) luokittelee strategiat klassiseen koulukuntaan, prosessikoulukuntaan, systeemiseen koulukuntaan ja evolutionääriseen koulukuntaan. Ne eroa-

vat toisistaan erityisesti tavoitteissa ja prosesseissa. Kuntalain mukaan suunnittelu nähdään ensisijaisesti ylimmän johdon eli valtuuston välineeksi ja se painottaa tavoitteiden asettamista ja talouden suunnittelua. Balanced Scorecard –mittaristo puolestaan painottaa tarkkaa seuranta, jatkuvaa kehittämistä ja siten strategian prosessinomaisuutta (Määttä 2000: 36).

Tulevaisuudenkuvaa ja yleistä toimintastrategiaa tarkastellaan tapauskunnassa vuosittain sekä erillisissä seminaareissa että taloussuunnittelun yhteydessä. Sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muutosta on analysoitu pääasiassa swot-analyysitekniikkaa käyttäen. Tavallisimmin analyysiä ovat olleet tekemässä sektoreittain sekä luottamushenkilöt että palkatun henkilöstön edustajat. Varsinkin viime vuosina strategiatyössä on korostetusti ollut esille sekä kuntien välinen yhteistyö palvelujen tuottamisessa että palvelujen ostaminen.

Erillisstrategiat ja -ohjelmat valmistellaan hallintokunnissa ja niiden käsittely etenee valmistelun jälkeen lautakunnan ja kunnanhallituksen kautta valtuustoon. Näiden erillisstrategioiden sisältämät asiat pyritään vuosittain sisällyttämään seuraavaan taloussuunnitelmaan. Vaikka kunnan taloussuunnitelma ei olekaan pelkästään osastrategioista kudottu strategia, yhtenevyyksiä Markku Salon (2006) esittämään malliin on olemassa. Toisaalta kunnan erillisstrategiat lähtevät kokonaisstrategiasta ja ovat osa kokonaisstrategiaa. Näin kunnan kokonaisstrategia on jatkuvasti vuorovaikutuksessa erillisstrategioiden kanssa.

Käyttötarkoituksensa mukaan tieto voidaan jakaa strategiseen, taktiseen ja operatiiviseen tietoon. Katja Rajaniemen (2005) mukaan organisaation strateginen tieto on mikä tahansa tieto, jota käytetään strategisiin tarkoituksiin. Tapauskunnan virallisessa strategiatyössä ja -keskustelussa tukeudutaan kodifioituun tietoon. Ennustetiedon tärkeimpiä välittäjä- ja tulkintaorganisaatioita tapauskunnassa ovat Tilastokeskus ja Suomen Kuntaliitto. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että näiden ennusteet hyväksyttäisiin sellaisinaan. Välittäjäorganisaatioiden ennusteet ja tulkinnat sekoittuvat julkisessa keskustelussa esitettyihin tulkintoihin ja mielipiteisiin. Haverin (2010) mukaan kaikki kunnat eivät osaa hyödyntää uusinta tietoa.

Mitä suuremmat ongelmat, sitä enemmän ja yksityiskohtaisempia tietoja halutaan päätöksenteon tueksi. Tiedon määrän kasvattaminen voi kuitenkin viedä ojasta allikkoon (Jeskanen-Sundström 2010). Tiedolla johtaminen ei tarkoita sitä, että olisi olemassa ”rationaalista tietoa” johon aina ja kaikissa tilanteissa voisi nojata. Asioita on pakko suhteuttaa. Sama asia voidaan tulkita eri tavoin (Vakkuri 2010). Toisaalta on väitetty, että saamme ala-arvoisia päätöksiä ja lopputuloksia, kun luotamme ihmisten arviointikykyyn kovan tietoaineiston asemasta (McAfee 2010).

Hiljaista tietoa suunnitteluhenkilöstö ja johtajat saavat keskustelemalla näkymistä kollegoidensa kanssa ja muodostamalla yhteisen käsityksen asioista. Hiljaista tai paremminkin piiloista tietoa voidaan synnyttää myös tarkoituksellisesti. Erilaisten suunnitelmien taka-ajatuksena voi olla myös julkilausumattomia tavoitteita. Kysymyksessä ei tarvitse tällöin kuitenkaan olla salailu eikä salaiset sopimukset, koska vaihtoehdotiset kehityspolut on nähtävissä.

Kulttuurista tietoa tässä yhteydessä on esimerkiksi tieto siitä, mitä ja millä tavalla kussakin tilanteessa kannattaa päätöksentekijät huomioon ottaen toimia tai esittää. Kulttuurinen tieto syntyy kokemusten kautta ja sen korvaaminen silloin ulkopuolelta uudella tiedolla on vaikeata. Kulttuurinen tieto samasta asiasta voi vaihdella organisaation eri yksiköissä, se voi olla yhtäläillä, kuten kodifioitu tietokin, oikeaa tai väärää.

Eri kuntien kollegojen välinen yhteistyö vaihtelee säännöllisistä tapaamisista satunnaisiin puhelinsoittoihin. Satunnaisia yhteydenottoja helpottavat yhteinen kieli, yhteiset asiat ja yhteinen ammatti-identiteetti. Kunnan sisällä eri sektorien ja tulosyksikköjen asiantuntijoiden ja kollegojen välinen yhteistyö myös vaihtelee, mutta siihen pakottavat usein yhteiset asiakkaat, poikkihallinnolliset projektit ja toimintaohjelmat. Rajat ylittävä yhteistyö edistää hyvien käytäntöjen ja hiljaisen tiedon siirtymistä. Asiakasta koskevan hiljaisen tiedon siirtyminen on useimmiten palvelujen tuottamisessa tärkeää, mutta tällaista tietoa asiakas ei voi itse tarkistaa.

Tapauskunnan toiminta-ajatus käsittelee asukkaidensa henkisiä ja aineellisia hyvinvointipalveluja, niiden luomisen edellytyksiä, tuottamista ja hankkimista sekä yhteistyötä niiden tuottamisessa. Arvoina suunnitteluasiakirjoissa esitetään BSC-oppien mukaisesti asiakaslähtöisyys, taloudellisuus ja tuloksellisuus, oppiminen ja kehittyminen sekä palvelutuotannon joustavuus ja laadukkuus.

Tapauskunnan tulevaisuudenkuvassa käsitellään kunnan elinvoimaa, asumista, väestörakennetta, työpaikkaomavaraisuutta ja työpaikkoja sekä yksityisten ja julkisten palvelujen tasoa. Kunnan yleinen toimintastrategia käsittelee keinoja edellä mainitun tulevaisuudenkuvan saavuttamiseen sekä yhteistyötä.

Työssäkäyntikunnat ja asumiskunnat ovat nopeasti eriytyneet toisistaan. Suomen työllisistä joka kolmas käy töissä asuinkuntansa ulkopuolella. Suomessa työpaikat ovat keskittyneet vielä enemmän kuin väestö. Nykyisin palvelut keskittyvät suurimpiin kuntakeskuksiin. Keskittyminen vie mennessään pikkukuntien työpaikat, joten työssä jatkavien on sopeuduttava pendelöimään (Myrskylä 2008). Työpaikkaomavaraisuuden perusteella tapauskuntaa voidaan pitää asumiskuntana kunnan strategiassa ilmaistun mukaisesti.

Yleistavoitteita koskevia mittareita ja tunnuslukuja valtuuston on asettanut työllisyyden parantamiseen, väestön määrään, asuntokannan lisäämiseen ja parantamiseen, palvelutuotannon kilpailukykyisyyteen, kunnan talouden vakauteen, kunta-keskuksen palvelutasoon, ympäristö- ja kulttuuriasioihin ja koulutuksen tasoon. Näitä mittareita on yhteensä 18.

Kuntatalouden huonon tasa-painon vuoksi tavoitteiden asettamisessa pääällimmäisinä ovat olleet kovat talousmittarit kuten vuosikate, ylijäämä, taloudellisuus, tuottavuus ja asukasluku ja väestörakenne. Jo muutaman prosenttiyksikön arviointivirhe talousarvion perusteissa voi viedä kunnan talouden alijäämäiseksi ja sitä kautta pudottaa kunnan kriisikuntien joukkoon ja siitä aiheutuvien toimenpiteiden kohteeksi.

Strategian jalkautus eli toimeenpano tapahtuu päätöksentekotasolla siten, että valtuusto antaa talousarviossa ja -suunnitelmassa tavoitteet luottamushenkilöorganisaatiolle ja henkilöstölle. Tavoitteet valmistellaan, päätetään ja niistä raportoidaan samassa järjestyksessä kuin määrärahoista. Tavoitteet annetaan sanallisesti, suoritteina, mittareina ja tunnuslukuina korostaen sitä, miten ne vaikuttavat yleistavoitteisiin ja strategian toteuttamiseen. Tavoitteita annetaan balanced scorecard -mallin mukaisesti neljästä näkökulmasta, vaikka muuten bsc-kieltä ei korosteta. Mittareissa ja tunnusluvuissa näkyvät työmarkkinaosapuolten suosituksen mukaiset ja toisaalta myös eri viranomaisten tilastojen vaatimat tunnusluvut ja normit. Henkilöstön muodollinen osallistuminen tapahtuu kunnanhallituksen esityksen yhteydessä käytävissä yt-neuvotteluissa.

Saku Mantere (2003: 188) on kuvannut yksilöiden sosiaalisia asemia strategiaprosessiin liittyen. Kysymys on tällöin strategiaprosessiin osallistumisesta, strategian viestimisestä ja strategiaan ajoittain liittyvästä kyynisyydestä. Yksilöiden asema voidaan strategiaprosessissa ryhmitellä roolin ”pelaajiin”, roolin etsijiin ja sivustakatsojiin osallistumisen mukaan. Strategian jalkautus kuulostaa tässä mielessä epäilyttävältä, kun strategia parhaimmillaan on hyvää vuorovaikutusta eikä lukkoon lyöty paketti.

Kunnan strategista suunnittelua voidaan kutsua instrumentaaliseksi rationalismiksi, jossa määritellään tavoitteet, osatavoitteet ja tavoite-keino-hierarkia sekä valitaan parhaat vaihtoehdot. Kuntalain määräykset suunnittelusta edellyttävät faktatiedon keräämistä ja esittämistä. Analyysit, vertailut ja ennusteet on tarkoitettu tuottamaan kodifioitua tietoa, jota odotetaan kunnan suunnittelun pohjaksi (Harjula & Prättälä 2007: 454, 495–496, 528, 535). Jokaisella päätöksellä on kuitenkin aina fakta- ja arvoelementit (Simon 2000: 55).

Tietojen tulkintaan osallistuvat useat ihmiset suunnittelun eri vaiheissa ja lopullinen tulkinta syntyy ylimmässä johdossa prosessin aikana esitettyjen tulkintojen pohjalta. Prosessi on sillä tavoin kaksisuuntainen, että strategiat ohjaavat tulosityksiköiden toimintaa ja tulosityksiköt vaikuttavat strategioiden sisältöön. Johdon tehtävänä on tässä prosessissa yhteensovitus, suunnan näyttäminen ja mahdollistaminen. Tämän vuorovaikutuksen johdosta kunnan strategista suunnittelua voidaan pitää myös kommunikatiivisena (vrt. Sotarauta 1996: 16–20).

Suunnittelukäytäntö johtaa siihen, että kunnallisessa strategiatyössä tarvitaan sitoutumista. Tiina Koivuniemen väitöskirjatutkimuksen (2004) mukaan strategisen johtamisen keskeisinä menestystekijöinä ovat henkilöstön sitouttaminen ja strategian sovittaminen vallitsevaan organisaatiokulttuuriin.

Suomen Kuntaliitto (Kuopila) on laatinut vuonna 2008 uudistetun oppaan ”Kunta tarvitsee palvelustrategian” kunnan palvelustrategian laatimiseksi. Palvelustrategiassa pitäisi pystyä vastaamaan siihen, miten kunta pystyy turvaamaan palvelut myös tulevaisuudessa ja keinoina esitetään linjattavaksi palvelurakenteet, palvelujen järjestämistavat, palvelujen tuotantotavat, palveluverkot, palveluprosessit ja lisäksi kuntalaisten omatoimisuuden ja paikallisyhteisöllisyyden vahvistaminen. Tavoitteena on kustannustehokkuuden, palvelujen laadun ja vaikuttavuuden tasapaino. Päivi Laajala (2008) mukaan kuntien pitäisi linjata selkeästi, mikä osa palveluista tuotetaan itse, mikä haetaan markkinoilta ja mikä kolmannelta sektorilta.

Kuntien palvelu- ja kuntarakenneuudistus käynnistettiin Suomen Kuntaliiton ja Sisäasiainministeriön informaatio-ohjauksella, joka kohdistui kuntiin, kuntien johtaviin viranhaltijoihin ja johtaviin luottamushenkilöihin. Viesti oli selvä, pieni kunta ei selviä itsenäisenä. Perusteluna käytettiin ikärakenteen muutoksesta johtuvaa ja rahoitusmahdollisuudet ylittävää, tulevien vuosien palvelutarvetta. Puitelakikokonaisuudessa säädettiin, että perusterveydenhuollon ja siihen välittömästi liittyvän sosiaalitoimen tuottamiseen tarvitaan vähintään 20.000 asukkaan väestöpohja. Pienempien kuntien ratkaisuvaihtoehtoina olivat joko kuntaliitos tai yhteistoiminta-alue (vrt. Kumpulainen & Sihvonen 2009 ja Airaksinen 2009).

Myös tapauskunta teki Paras-hankeeseen ja Puitelakiin liittyviä, tulevaisuuteen tähtääviä strategisia suunnitelmia ja päätöksiä. Konsulttityönä teetettiin yhdessä kahden naapurikunnan kanssa kaksi erillistä kuntaliitosselvitystä, kumpikin eri konsulttityhtiöllä. Sitä ennen oli jo teetetty maakunnallisen elinkeinoyhtiön toimesta konsultilla seudullinen selvitys laajamittaisesta maakunnallisesta yhteistyöstä. Kuntaliitosta ei kuitenkaan syntynyt eikä yhteistyökään juuri laajentunut. Päinvastoin naapurikuntien kanssa yhteinen terveyskeskuskuntayhtymä purettiin, koska sen väestöpohja ei aivan täyttänyt puitelaisissa vaadittua 20.000 asukkaan rajaa. Sen jälkeen tapauskunta neuvotteli ja päätti muodostaa yhteistoiminta-



alueen kuntaliitosten kautta rajanaapuriksi tulevan kaupunkikeskuksen kanssa. Sittemmin näitä yhteistoiminta-alueita ja verkostomaisesti tuotettujen palvelujen kokonaisuutta on poliittisessa retoriikassa alettu kutsua ”sillisalaatiksi” ja tuotantorakenteita ”himmeleiksi”. Retoriikan taustalla näyttäisi olevan kaipaus 70-lukulaiseen valtion ohjaukseen.

Näissä kolmessa selvityksessä oli mukana kunnista ylimmän johdon lisäksi osastopäälliköt, yksikön johtajia, ammattiyhdistysten edustajia ja poliittisia luottamushenkilöitä useissa työryhmissä, jotka selvitystä ja suunnitelmaa laativat. Esimerkiksi Inga Nyholmin (2008) väitöskirjatutkimuksen mukaan tällaisiin hankkeisiin pitäisi ottaa mukaan useampia toimijoita hierarkian huipulla olevien lisäksi. Tästä huolimatta selvityksistä tuli konsulttien käyttämän yleisen kaavan mukaan tehdyn näköisiä eivätkä ne saavuttaneet yleistä hyväksyntää, vaan enemmän negatiivisia kommentteja. Jenni Airaksinen (2009) on väitöskirjassaan todennut, että yksinäisyyteen pyrkivän ja kaavamaisen uudistamisen mahdollisuudet saada aikaan uudistuksia ovat rajalliset.

Edellä mainitut konsulttien laatimat suunnitelmat perustuivat talous- ja toimintalukujen historiatietoihin sekä väestö- ja muihin ennusteisiin. Ne perustuivat formaaleihin lukuihin ja edustivat lineaarista kehitysnäkemyistä. Samanlainen oli tilanne Puitelain mukaan valtiolle tehtävässä toimeenpanosuunnitelmassa. Päätökset kunnassa tehtiin kuitenkin kokemustietoon ja sen perusteella arvioituun kehitysnäkemykseen lähialueiden tulevasta kehityksestä. Kunnan visio, strategiat ja tavoitteet eivät olleet ottaneet huomioon tilanteiden kehitystä eikä niillä ollut juurikaan päätöksiä ohjaavaa vaikutusta.

Päätöksenteon hajauttamisen kautta valtuuttaminen on kunnissa viety organisaatorakenteessa suurelta osin itsenäisiin tulosityksiköihin. Tulosjohtaminen ja päätösvalan hajautus sekä kunnan ulkopuoliset yhteistyösuhteet yhdessä vaikeuttavat ainakin jonkin verran työpaikkojen toiminnan keskinäistä yhdenmukaistamista ja integrointia. Informaatio- ja johtamisjärjestelmien tulisi toimia yhteen liittävinä mekanismeina (vrt. Viitala & Jylhä 2006: 215).

Hajautuksesta huolimatta kunnan hallintokoneisto muodostuu edelleen hallinnon henkilöstöstä ja hallintoelimistä, joiden toimivalta ja tehtäväpiiri on määritelty oikeussäännöksillä ja niitä täsmentävillä normeilla. Virkamiehet muodostavat hierarkian muun muassa ohjausta, valvontaa, valmistelua, suunnittelua, yhteistyötä ja tietojen välitystä sisältävissä asioissa. Toimivalta määrittelee edelleen ensisijaisesti hallintokoneiston sisäistä työnjakoa ja viranomaisten välisten suhteiden perusteita. Toimivallassa voidaan erotella lähinnä asiallinen, asteellinen ja alueellinen ulottuvuus (Mäenpää 2003b: 99–100, 107).

Hajautuneiden työyksiköiden toimintatapaan kuuluu sekä institutionaalisten että hallinnollisten rajojen ylittäminen, tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö- ja verkostosuhteet sekä uudenlaiset ohjauksen ja johtamisen välineet. Käytännössä se edellyttää osapuolten välisen ymmärryksen eli niin sanotun neuvotellun järjestyksen löytymistä tilanteissa, joita leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit. Verkoston lähtökohtana on toimijoiden riippuvuussuhde yhteisen tavoitteen saavuttamisessa (Haveri & Pehk 2007: 8, 10, 12).

Hyvän hallinnon kohdalla kysytään, mikä kansalaisten kannalta oikeudenmukaista, järkevää, vastuullista tai luottamusta herättävää ja miten torjutaan huonot menettelytavat (Salminen 2005). Hyvän hallinnon peruspilareina pidetään Ikola-Norrbackan ja Salmisen (2009) tutkimuksen mukaan oikeudenmukaisuutta, rehellisyyttä ja tasa-arvoisuutta.

### **Asiantuntija- vai tulosorganisaatio**

Kuntien organisaatioita voidaan tarkastella myös siten, että se sisältää lukuisia, pääasiassa asiantuntijoista koostuvia yksiköitä, joita voidaan kutsua asiantuntijasaarekkeiksi. Nämä puolestaan muodostavat kunnan sisälle verkostomaisen yhteistyömuodon. Sarala & Saralan mukaan verkostojen merkitys tiedon hankinnan ja yhteistoiminnan välineenä on lisääntynyt. Verkostot syntyvät, kun niiden käyttäjillä on sellaisia tavoitteita ja toiminnan kohteita, joiden toteutumista verkko ja siihen kuuluvat jäsenet voivat edistää (2003: 172–174).

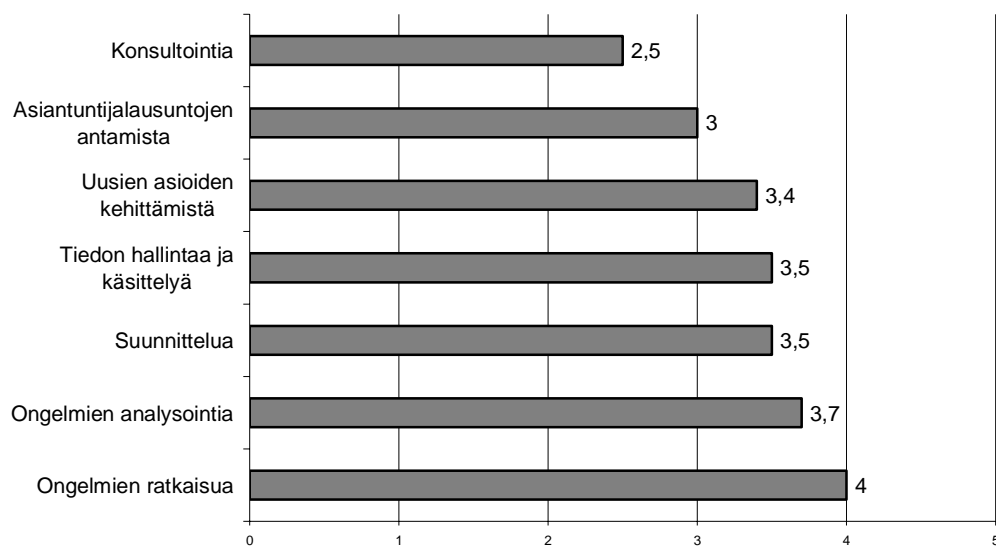
Asiantuntija voidaan määritellä siten, että hän tietää muita enemmän jostakin, hänellä on ammatin vaatima tutkinto, hän pystyy antamaan asiasta lausunnon, tekee luovaa työtä ja hän erottuu vertailuryhmästä. Asiantuntijan työ voi olla projekteja ja palveluja, monimutkaista ongelman analysointia ja ratkaisua sekä lisäksi suunnittelua, toteutusta, ja uuden luomista. Asiantuntijan työ on usein itsenäistä ja osaamis- ja peruskoulutustaso ovat korkeat. (Sipilä 1991: 17–29).

Asiantuntijan erottaa maallikosta tiedon yhdistäminen kokemukseen, kokemuksen analysointi ja reflektointi tiedon perusteella (Salo-Lee 2005). Asiantuntijaorganisaatioiden välinen yhteistyö merkitsee parannuksia osaamisessa ja palvelujen tuottamisessa (Ramstad 2008). Laitisen (2009: 13) Helsingin kaupunkia koskevan tapaustutkimuksen mukaan organisaation asiantuntijoilla, ryhmillä on omat verkostonsa, jossa uutta tietoa ja käyttöä kehitetään. Oppimisessa uusi tieto ja tiedon tulkinta ja sen hyödyntäminen ei noudata perinteisiä organisaatorajoja eikä hierarkioita.

Asiantuntijat ja myös yksiköiden esimiehet ja päälliköt toimivat omalla ammattialallaan tiedon välittäjinä, jakajina ja tulkitsijoina. Siten verkostoksi hajautu-

neessa organisaatiossa saman tiedon tulkinnat voivat vaihdella. Asiantuntijoiden tiedon lähteitä ja tiedonkäsittelytapojaan ei myöskään aina voida tarkistaa.

Tapauskunnan teknistä osastoa ja sen johtamista tutkittiin vuonna 2002 (Hintsala & Taijala) asiantuntijaorganisaationa. Kyselyyn vastasivat kaikki teknisen osaston esimies- ja asiantuntijatehtävissä toimivat 10 henkilöä. Siinä muun muassa työn luonteen selvittämiseksi vastaajia pyydettiin arvioimaan myös teknisen osaston työn sisältöä seitsemän kysymyksen avulla (Liittykö työhösi...) ja arviointias- teikolla 0–5.



**Kuvio 8.** Asiantuntijaorganisaation työn osatekijät.

Kuviosta käy ilmi, että, teknisen osaston työn luonnetta vastaajat pitivät eniten ongelmakeskeisenä. Saman suuntaisia olivat myös vastaajien arviot omasta työstään: työn nähtiin sisältävän eniten ongelmanratkaisua ja vähiten asiantuntijalausuntojen antamista ja konsultointia. Vastaavia asiantuntijasaarekkeita on kunnan muilla sektoreilla, erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulutoimessa. Monissa asiantuntijatehtävissä muodolliset pätevyysvaatimukset ja toimivalta on säädetty lakisalla.

Ruohotie on kuvannut oppimista edistävän esimiehen tehtäviä viiden roolin avulla. Näitä ovat fasilitaattori, arvioija, ennustaja, ohjaaja ja mahdollistaja (Ruohotie 1996: 103, 106–107, 141). Julkiselta sektorilta on lähtenyt työnohjaus. Työnohjaajaa voi kuvata siten, että hän on sparraaja, coach, fasilitaattori, valmentaja ja tukihenkilö (Torppa 2007).

Roolilla, esimerkiksi asiantuntijan roolilla, sosiaalipsykologisena käsitteenä tarkoitetaan tietyssä sosiaalisessa positiossa olevaan henkilöön liittyvää odotusten

kokonaisuutta (Keskinen 2005: 45). Kaikessa asiantuntijatoiminnassa on keskeistä viestiä luettavuutta ja osaamista (Sipilä 2005). Kaikkosen (2009) mukaan identiteettiä, kulttuuria eikä kieltä ole syytä nähdä irrallaan.

Asiantuntijoiden sosiaaliset roolit organisaatiossa ovat navat, portinvartijat ja ajan hermolla olevat mielipiteenmuodostajat. Navat ovat sosiaalisesti tärkeitä henkilöitä, joiden kanssa ihmiset ovat tekemisissä, portinvartijoille taas on tyypillistä varovainen ajattelu ja ajan hermolla olijat ovat herkkiä tunnistamaan asioita ja he tutkailevat ympäristöään (Stephenson 2008). Asiantuntijoiden onnistumista työssään ei voida yksiselitteisesti mitata (Lillrank 2008).

Asiantuntijaorganisaation perusprosessina on osaaminen ja oppiminen. (Sipilä 1991: 71–72). Tuen ja ajan puute ovat ongelmallisimpia kehitysmahdollisuuksien kannalta. ”Lupa kokeilla” kuvaa henkilöiden autonomiaa työssään. Turvallisuuden tarve on riskinoton este ja riskinotto on kehittymisen avaintekijä (vrt. Pirnes 2003: 65, 166). Uuden julkisjohtamisen ja siihen liittyvän tulosjohtamisen periaatteet edellyttävät henkilöstöltä tietojen ja taitojen hallintaa ja niiden oppimista, mutta monilta piirteiltään ne ovat järjestelmälähtöisiä ja eivät edistä kokeilua eivätkä salli virheitä ja virheiden kautta oppimista (Ojala 2003:48–49). Vaikka organisaatioiden pitää voida tehdä virheitä parantaakseen toimintaansa, ne pyrkivät kaikin tavoin välttämään kaikkea, minkä voitaisiin tulkita muistuttavan erehdystä (Shoemaker & Gunther 2006).

## 4.2 Tietojohtaminen ja tiedonkulku tapauskunnassa

Työorganisaatioissa koetaan usein ongelmaksi sisäisen tiedonkulun heikkous sen enempää asiaa erittelemättä. Viestintä ja tiedonkulku nousee esille muun muassa johtamiskeskusteluissa monin eri tavoin. Ymmällä olemisen normaali ilmene-mismuoto on tiedon puutetta koskeva välittely. Tiedonpuutteet ovat yksilöllisiä ja tilannekohtaisia. Tieto on väline, jonka avulla pyritään tekemään suunnitelmia, vertailemaan vaihtoehtoja, päättämään asioista, ymmärtämään tilanteita ja asioita, suoriutumaan jostakin tehtävästä, motivoitumaan, välttämään ajan, rahan, ja muiden resurssien menetystä ja niin edelleen (Hemanus 1997: 32, 39). Lähtökohtana voitaisiin pitää, että tarvittava tieto tai informaatio tulisi olla oikeaan aikaan, oikeilla henkilöillä ja oikeassa muodossa.

Tietojohtamisen ja tiedonhallinnan tavoitteena tulisi olla organisaatiossa olevien ja syntyvien tietotarpeiden tyydyttäminen ja tiedon käytön mahdollistaminen ja edistäminen mahdollisimman hyvin eri tilanteissa.

Viestintätyytyväisyydellä tarkoitetaan yleistä tyytyväisyyttä saatuun tietoon ja mahdollisuuksiin tulla kuulluksi ja vaikuttaa työyhteisössä. Kyse on henkilökohtaisesta kokemuksesta ja tuntemuksesta, jota verrataan odotuksiin (Juholin 1999: 70, 74). Keväällä 2010 julkaistussa Microsoftin teettämässä tutkimuksessa kävi ilmi, että suomalaisissa yrityksissä peräti 60 % työntekijöistä peräänkuuluttaa nopeampaa tiedonkulkua ja johtajista alle kolmasosa katsoo, ettei heidän tiedonseurantavälineensä ole kunnossa. Nopeampaa viestintä kaivattiin kaikilla aloilla, mutta toimialakohtaiset erot olivat suuria (Kauppalehti 26.3.2010).

Baldonin (2009) mukaan, jos halutaan tietää, mitä ihmiset työpaikalla todella ajattelevat, ei kannata luottaa ulkopuolisten esittämiin toisen käden tietoihin, vaan kannattaa kysyä suoraan työntekijöiltä.

Tapauskunnan sisäistä viestintää ja tiedonkulkua ammatillisen henkilöstön osalta tutkittiin kyselytutkimuksessa kesällä 2004. Tutkimusta on täydennetty vuosina 2006 ja 2008 tehdyillä haastatteluilla. Kyselytutkimus tehtiin postikyselynä. Kyselylomake lähetettiin lähes kaikille kunnan palveluksessa oleville, yhteensä 250 kpl. Kyselylomake testattiin koetäytöllä ja sitä korjattiin saatujen kommenttien perusteella. Lomakkeen lisäksi lähetettiin lähetekirje ja maksettu palautuskuori. Kyselylomakkeen palautti 92 työntekijää. Kyselyn vastausprosentiksi muodostui 37 %. Kyselytutkimuksen suoritustapaa ja etenemistä selostetaan tarkemmin edellä.

Kyselyssä vastaajien taustatietoja kartoitettiin kuudella kysymyksellä, joiden aiheina olivat vastaajan ikä, sukupuoli, työvuodet tapauskunnassa, työskentelysektori, asema sekä työpaikalla käytettävissä olevat tiedottamisen välineet.

Vastaajista 10 % oli alle 30-vuotiaita, 67 % 31–50-vuotiaita ja 23 % 51-vuotiaita tai vanhempia. Vastaajien keski-ikä oli 43 vuotta. Ikäänsä ei ilmoittanut 13 henkilöä. Kuntatyönantajien mukaan kaikista kunta-alalla työskentelevistä noin 10 % on alle 30-vuotiaita, 50 % 30–49-vuotiaita ja 40 % vähintään 50-vuotiaita. Kunta-alan vakinaisen henkilöstön keski-ikä oli 47,4 vuotta. Tapauskunnan henkilöstö on jonkin verran koko kunta-alan henkilöstöä nuorempaa.

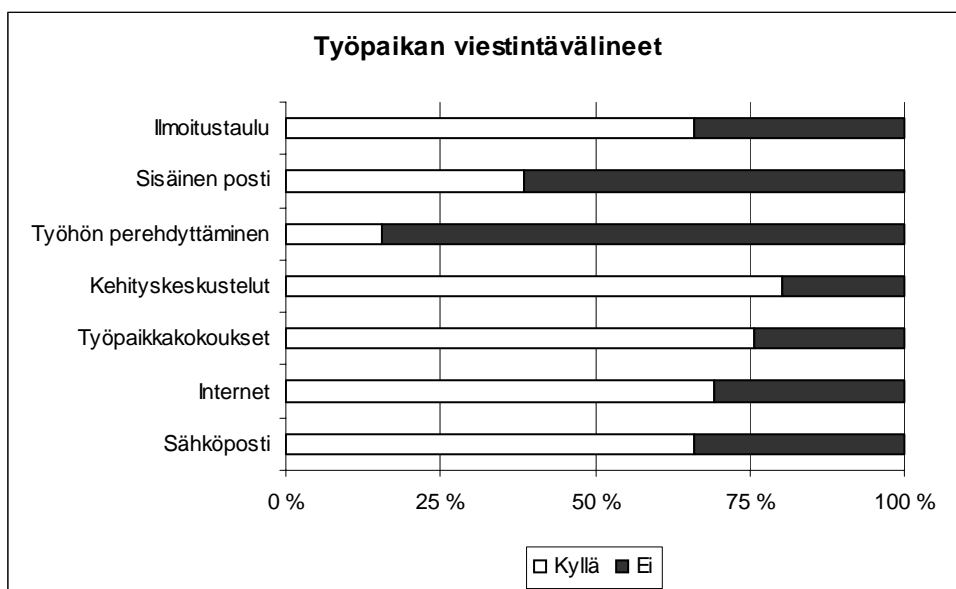
Kaikista kyselyyn vastanneista noin 80 % oli naisia. Sukupuolijakauma vaihteli kuitenkin osastoittain. Sukupuoltaan ei ilmoittanut neljä henkilöä. Vastaajista 67 % on työskennellyt kunnassa yli kaksi, mutta alle kaksikymmentä vuotta. Yli kahdenkymmenen vuoden työkokemuksen oli saavuttanut 20 %:ia vastaajista. Toisaalta 13 %:lla oli työkokemusta tapauskunnassa vajaan vuoden. Työkokemustaan ei ilmoittanut neljä henkilöä.

**Taulukko 12.** Henkilöstön asema sukupuolen mukaan.

<b>Ristiintaulukointi</b>			
<b>Sarakemuuttuja: Sukupuoli</b>			
%	Mies	Nainen	Yht
Esimies	38	11	16
Koti	0	25	21
Muu	63	63	63
Yht.	100	100	100
N	16	71	87

Vastaajista 16 %:ia ilmoitti olevansa esimiesasemassa. Omassa tai toisen kotona työskenteleviä työntekijöitä oli 21 %:ia vastaajista (esimerkiksi kotipalvelu, perhepäivähoito ja maatalouslomitus). Kotona tai toisen kotona työskentelevät henkilöt kuuluvat joko elinkeino- tai perusturvaosastoon.

Vastaajilta tiedusteltiin myös työpaikalla käytössä olevia viestintävälineitä ja -menetelmiä. Viestintävälineiden käyttömahdollisuutta tiedustelevassa kysymyksessä oli valmiiksi listattuna seitsemän viestintävälinettä. Vastaajien tehtävänä oli kyllä tai ei -vastuksin määritellä, mitkä välineet ovat työpaikalla käytössä ja mitkä eivät.

**Kuvio 9.** Työpaikan viestintävälineet.

Vastausten perusteella näyttää siltä, että kunnassa järjestetään melko yleisesti kehitys- ja esimies-alaiskeskusteluja sekä pidetään työpaikkakokouksia. Internetin, sähköpostin ja ilmoitustaulun käyttöä on myös paljon. Kysymys työpaikalla käytetyistä viestintävälineistä toi selvästi myös esille ne tavat, jotka eivät ole käytössä. Sisäistä postia käyttää vain reilu kolmannes työntekijöistä. Vain 15 % vastaajista ilmoitti työpaikalla olevan järjestelmällistä työhön perehdyttämistä.

Ketolan (2010) mukaan perehdyttämisen epäonnistuessa yhtenä osasyynä voi olla roolien epäselvyys. Perehdyttämisen yhteydessä olisi mahdollista ja tärkeää painottaa ihmissuhteita ja auttaa tulokkaita solmimaan nopeasti suhdeverkoston työtoreihin (Rollag, Parise & Cross 2005). Perehdyttäminen olisi tärkeää myös työtehtävien ja työntekopaikan muutoksen yhteydessä.

Tutkimuksessa vastaajia pyydettiin arvioimaan kunnan sisäisen viestinnän nykytilaa neljän kysymysjoukon kautta. Ensimmäiseksi kehoitettiin pohtimaan tiedonkulun ja sisäisen viestinnän nykytilaa omassa työyksikössä, sen jälkeen samaa asiaa kunnan koko organisaation tasolla. Lopuksi tiedusteltiin, saavatko vastaajat työhönsä tarvittavat tiedot avoimesti ja nopeasti ja minkä viestintäkanavan kautta he tiedot mielestään parhaiten saavat.

### **Oma työyksikkö**

Kysymyksessä tiedonkulusta ja sisäisestä viestinnästä vastaajia pyydettiin arvioimaan annettujen kuvailevien määreiden toteutumista omassa työyksikössään. Vastaajat ilmoittivat ruudun rastittamalla, ovatko väitteistä täysin tai jokseenkin eri mieltä vai täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Vastaajilla oli myös mahdollisuus rastittaa ”en osaa sanoa” -vaihtoehdon.

Myönteisimmän arvion sai määre tiedonkulun selkeydestä ja asiallisuudesta. Vastaajista 74 % oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että tiedonkulku omassa työyksikössä on selkeää ja asiallista. Lähes yhtä myönteisen arvion sai kuvaus, jonka mukaan tiedonkulku on luotettavaa. 72 % vastaajista pitää oman työyksikkönsä tiedonkulkua luotettavana.

Ehkä hieman yllättäen sisäisen viestinnän positiivisuus nousi tuloksissa korkealle arvostukselle. Vastaajista 67 % on täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että tiedonkulku on positiivista. Vastaajista 63 % arvioi sisäisen viestinnän olevan avointa ja rehellistä oman työyksikön sisällä. Toisaalta myös eriäviä mielipiteitä asiasta löytyy. Melkein kolmannes (27 %) vastaajista on avoimuudesta ja rehellisyydestä joko täysin tai jokseenkin eri mieltä.

Tiedonkulun ja viestinnän säännöllisyyteen oltiin tyytyväisiä. 63 % vastaajista oli väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 29 prosentin mielestä sisäinen viestintä ei ole tarpeeksi säännöllistä. ”En osaa sanoa” -vastausten osuus oli tässä kysymyksessä pieni, vain 6 %.

**Taulukko 13.** Tiedonkulun ja viestinnän tila omassa työyksikössä.

Viestintä on työyksikössäni...%	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	En osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Riittävää	8,5	23,4	6,4	45,7	16,0
Avointa ja rehellistä	4,3	23,4	9,6	28,7	34,0
Selkeää ja asiallista	1,1	18,1	6,4	38,3	36,2
Nopeaa	10,6	23,4	7,5	39,4	19,2
Järjestelmällistä	6,5	29,0	10,8	36,6	17,2
Keskustelevaa	11,7	16,0	13,8	29,8	28,7
Luotettavaa	7,5	4,3	16,0	36,2	36,2
Osallistumista edistävää	5,3	22,3	14,9	38,3	19,2
Tasa-arvoista	8,5	21,3	10,6	29,8	29,8
Säännöllistä	5,3	24,5	6,4	41,5	22,3
Positiivista	3,2	10,6	19,2	40,4	26,6
Toimii ylhäältä alas	4,3	18,3	17,2	35,5	24,7
Toimii alhaalta ylös	5,4	14,0	24,7	38,7	17,2
Toimii yksiköiden välillä	5,4	22,6	26,9	36,6	8,6
Keskiarvo	6,3	19,4	13,6	36,8	24,0

Ikäluokittain ja työssäolovuosien mukaan vertailtuna tyytyväisyys tiedonkulkuun ja viestintään hieman vaihteli.



**Taulukko 14.** Tyytyväisyys iän ja työssäolovuosien mukaan.

Keskiarvo: 1=täysin eri mieltä, 5= täysin samaa mieltä.

Riippuva muuttuja: Tiedonsaanti

Rivimuuttuja: Ikä

	Sarakemuuttuja: Työssäolo					Yht
	-1	2 - 10	11 - 20	21 - 30	31 - 40	
-30	3,1	3,2				3,1
31 - 40	2,5	3,1	3,0			3,0
41 - 50	3,3	3,2	2,5	2,8		2,8
51 - 60	3,6	3,0	2,1	3,2	2,4	2,9
Yht	3,0	3,2	2,6	3,0	2,4	2,9

Riippuva muuttuja:

Viestintä

Rivimuuttuja: Ikä

	Sarakemuuttuja: Työssäolo					Yht
	-1	2 - 10	11 - 20	21 - 30	31 - 40	
-30	3,8	4,0				3,8
31 - 40	3,2	4,1	2,9			3,5
41 - 50	3,8	3,5	3,7	3,4		3,6
51 - 60	4,1	3,9	2,0	3,8	3,1	3,4
Yht	3,6	3,8	3,3	3,6	3,1	3,6

Vastauksista ilmenee, että nuoret ovat kaikkiaan tyytyväisempiä sekä tiedonsaantiin että sisäiseen viestintään.

**Taulukko 15.** Tyytyväisyys osaston ja aseman mukaan.

Keskiarvot: 1=täysin eri mieltä, 5= täysin samaa mieltä

Riippuva muuttuja: Tiedonsaanti

Rivimuuttuja: Sektori

Sarakemuuttuja: Asema

Osasto	Esimies	Koti	Muu	Yht
Hallinto	3,9		3,0	3,1
Elinkeino		2,7	2,6	2,6
Perusturva	3,1	2,6	2,7	2,7
Sivistys	3,3		2,8	2,9
Tekninen	3,1		2,9	3,0
Yht	3,2	2,6	2,8	2,8

Riippuva muuttuja: Viestintä

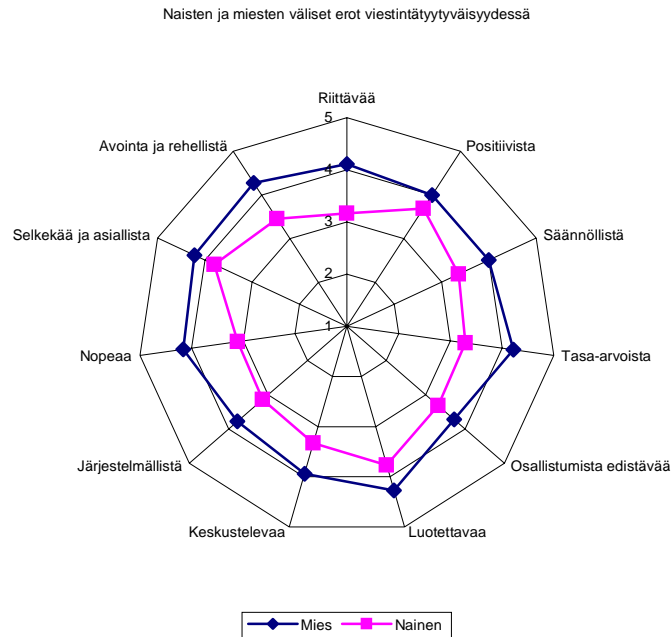
Rivimuuttuja: Sektori

Sarakemuuttuja: Asema

	Esimies	Koti	Muu	Yht
Hallinto	3,4		2,9	3,0
Elinkeino		3,8	4,7	4,0
Perusturva	4,0	2,8	3,0	3,1
Sivistys	4,3		3,7	3,8
Tekninen	3,9		3,5	3,7
Yht	4,1	3,0	3,5	3,5

Yllä olevasta taulukoista ilmenee, että kotona työskentelevät (kotipalvelu, perhepäivähoito ja maatalouslomitus) ovat hieman vähemmän tyytyväisiä sekä tiedon- saantiin että viestintään.

Naiset olivat miehiä tyytymättömämpiä sisäisen viestinnän nykytilaan. Naiset arvioivat kaikki väittämät miehiä alhaisemmilla arvosanoilla kuten alla olevasta kuvasta ilmenee.



**Kuvio 10.** Naisten ja miesten väliset erot viestintätyytyväisyydessä.

Suvi Mäntylän (2006:41) tekemän tutkimuksen mukaan miehet ovat lähes kauttaaltaan hieman naisia tyytyväisempiä esimiehensä toimintaan yleensä. Miesten suurempi tyytyväisyys ei johdu siitä, että miehet toimivat naisia enemmän itse esimiesasemassa, sillä ero säilyy, kun tarkastellaan kysymystä niin, että esimiesasema on vakioitu.

### **Koko organisaatio**

Vastaajia pyydettiin arvioimaan tiedonkulkua ja viestintää myös kunnan koko organisaation tasolla. Tämä kysymys tuntui selvästi vaikeammalta, mikä näkyy suoraan vastausten lukumäärässä ja ”en osaa sanoa” -vastauksissa. Selvästi eniten kunnan koko organisaation viestintää voidaan vastaajien mukaan kuvailla sanoilla selkeä ja asiallinen sekä luotettava. Huomattavaa näissä tuloksissa on, että samat väittämät saivat myönteisimmät arviot myös työyksikön sisäisen viestinnän arvioinnissa.

**Taulukko 16.** Tiedonkulun ja sisäisen viestinnän tila koko organisaatiossa.

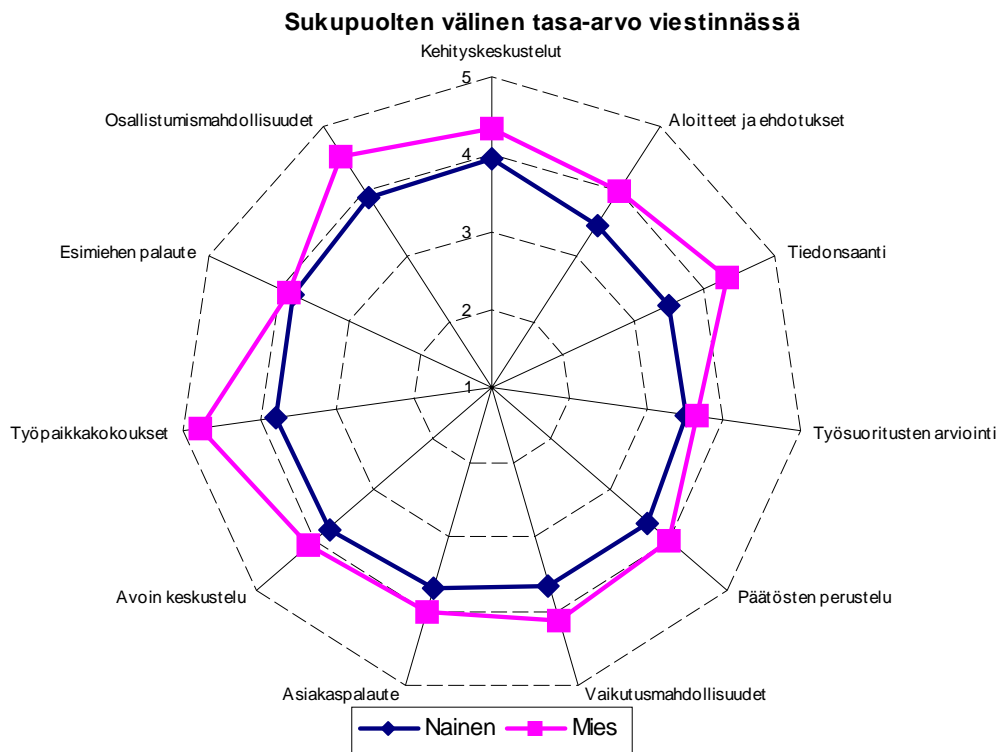
Viestintä koko organisaatiossa on... %	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	En osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Keskiarvot	4,8	27,4	36,3	26,4	5,1

Vastaajista 42 prosenttia on täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä, jonka mukaan tiedonkulku toimii ylhäältä alaspäin koko kunnan tasolla. Koko kunnan organisaation tasolla vastaajat olivat kriittisimpiä tiedonkulun nopeuden, riittävyuden ja yksikön välillä toimivuuden suhteen. Myös säännöllisyyttä ja alhaalta ylöspäin toimivuutta arvosteltiin. Myös Laitisen (2009:45) Helsingin kaupunkia koskevan tapaustutkimuksen mukaan eri yksiköiden vuorovaikutus on yksi vaikeista haasteista johdolle tietojohdantamisen näkökulmasta.

Tutkimuksissa henkilöstöllä on yleensä taipumus arvioida oman työpaikan ja sektorin palveluja paremmin hoidetuiksi kuin muiden sektoreiden, samoin on työelämän laadun suhteen (Nakari 2004: 55).

Tuula Kivisen (2008) väitöskirjatutkimuksen tulokset terveydenhuollon organisaatioissa osoittivat tiedon jakamista haittaavia raja-aitoja olevan ammattiryhmien, yksiköiden ja organisaatioiden välillä. Ongelmakohtia oli muun muassa käytäntöjen kehittymättömyydessä organisaation sisällä. Myös Väänäsen (2010) viestintään liittyvässä tutkimuksessa oli todettu, että lisähaasteita viestinnälle aiheuttavat organisatoriset raja-aidat.

Tapauskunnassa tehdyn (Hintsu 2006) tasa-arvon tilaa koskevan kyselyn (N=53) tulosten mukaan naiset olivat miehiä vähemmän tyytyväisiä erilaisiin viestintätilanteisiin ja sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen niissä. Esimiesten antaman palautteen ja työsuoritusten arvioinnin osalta miesten ja naisten tyytyväisyys oli lähellä toisiaan.

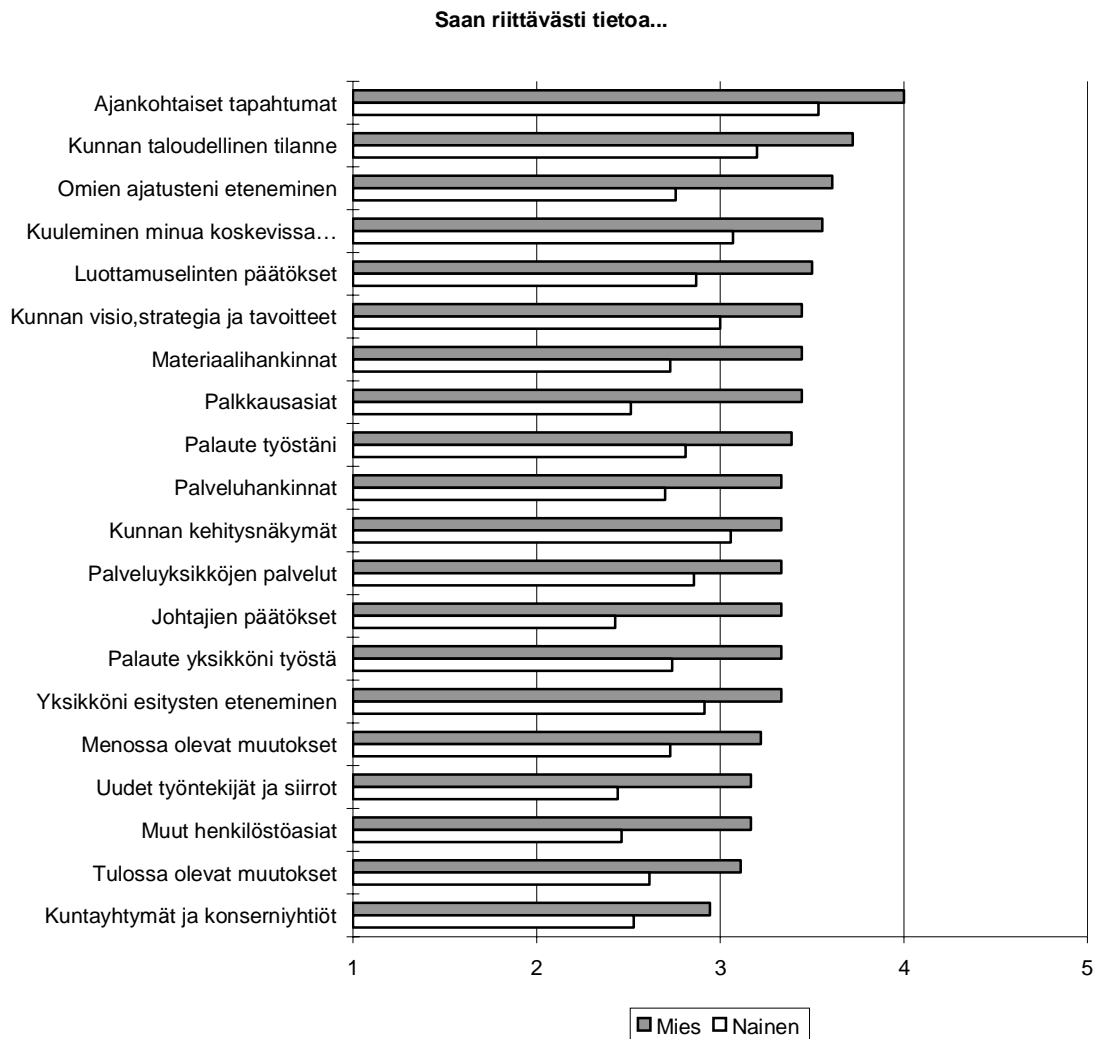


**Kuvio 11.** Sukupuolten tasa-arvo viestinnässä.

### Tiedonsaanti tärkeistä asioista

Vastaajia pyydettiin miettimään, saavatko he mielestään riittävät ja työn kannalta luotettavat tiedot tarpeeksi nopeasti ja avoimesti. Lomakkeessa lueteltiin 20 yleensä tärkeänä pidettyä asiaa. Vastaukset on luokiteltu 1–5.

Keskiarvona ilmaistuna naiset ilmoittivat saavansa oman työnsä kannalta tarpeelliset tiedot miehiä huonommin.



**Kuvio 12.** Tiedon saanti työn kannalta tärkeistä asioista sukupuolen mukaan.

Suuri enemmistö vastaajista (67 %) ilmoitti, että parhaimmin ja avoimimmin he saavat tiedon ajankohtaisista tapahtumista ja tilaisuuksista. Myös kunnan taloudellisen tilanteen tiedottamiseen oltiin tyytyväisiä, sillä 48 %:ia vastaajista ilmoitti tiedottamisen olevan avointa ja nopeaa. Työntekijöiden kuulemiseen oltiin tyytyväisiä. 46 %:ia vastaajista oli täysin tai jokseenkin sitä mieltä, että heitä kuullaan sellaisissa asioissa, jotka koskettavat heitä.

Myös Laitisen (2009:40.41) Helsingin kaupunkia koskevan tapaustutkimuksen mukaan taloustiedon kerääminen oli hyvin systemaattista ja suunnitelmallista. Tiedon käyttö johtamisessa oli myöskin ainakin joiltakin osin hyvin systemaattista.

Negatiivisimman arvioin saivat tulossa olevista muutoksista tiedottaminen sekä henkilöstöä koskeva tiedotus kuten uudet työntekijät, henkilöstön siirrot ja palkkatiedot. Myös menossa olevat muutokset ja johtajien päätökset saivat kriittisiä vastauksia. Vastaajista 51 %:ia oli täysin tai jokseenkin eri mieltä väitteestä, jonka mukaan tulossa olevista muutoksista informoidaan riittävästi. Melkein saman prosenttiosuuden (50%) saa uusista työntekijöistä ja tehtävien siirrosta tehty tiedotus.

Poutasen (2010: 245–248) tutkimuksen mukaan kalliit henkilöstötietojärjestelmät palvelevat vain henkilöstöhallinnon johtajia eivät muita johtajia ja esimiehiä. Järjestelmät eivät tue heitä työssään. Tutkimuksen mukaan järjestelmiä tulisi kehittää siten, että niihin sisällytettäisiin johtamisessa hyödynnettäviä tietoja. Nyt käsillä olevan tutkimuksen mukaan henkilötietojärjestelmät tuottavat henkilötietoja koskevan lainsäädännön rajoitukset huomioon ottaen tärkeää tietoa henkilöstön pätevyydestä, kokemuksesta, kustannuksista, palkkauksesta, koulutuksesta, vaihtuvuudesta, poissaoloista, joilla on käyttöä toiminnan arvioinnissa, suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kuitenkin henkilöstöasioita koskevassa tiedonsaannissa näyttää siltä, että kysyntään ei kyetä vastaamaan.

Vaikeimmiksi vastattaviksi kokonaisuuksiksi vastaajat kokivat kuntayhtymistä ja konserniyhtiöistä tiedottamisen avoimuuden ja nopeuden, ”en osaa sanoa” -vastuksen osuuden ollessa jopa 47 %. Myös omien ajatusten eteenpäinmeno oli hämmentävä kysymys, sillä siihen ei osannut kertoa mielipidettään 41 %:ia kyselyyn vastanneista.

**Taulukko 17.** Tiedonkulun vertikaalinen ja horisontaalinen toimivuus tapauskunnassa.

	Toimii ylhäältä alas %	Toimii alhaalta ylös %	Toimii yksiköiden välillä %
Täysin eri mieltä	3	7	8
Jokseenkin eri mieltä	21	29	32
En osaa sanoa	34	46	37
Jokseenkin samaa mieltä	31	16	21
Täysin samaa mieltä	11	2	2
Yhteensä	100	100	100

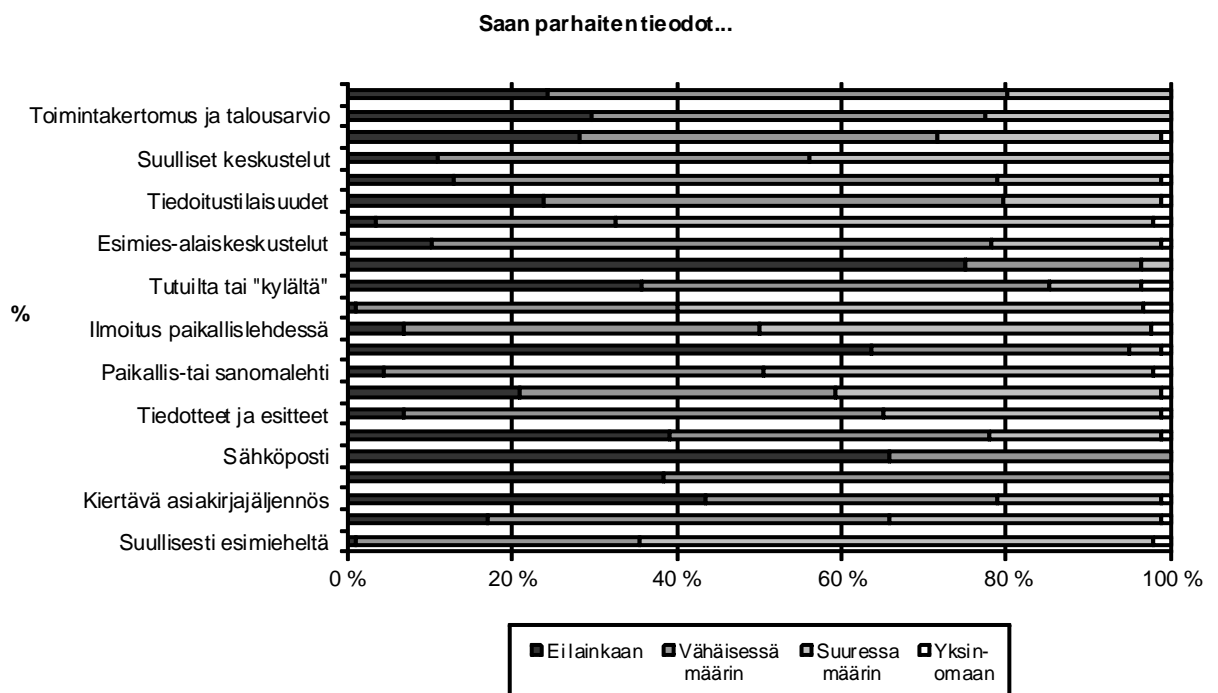
Tiedonkulku toimii ”sanoa osanneiden” mukaan ylhäältä alas, mutta ei toimi alhaalta ylös. Tiedonkulku ei toimi myöskään yksiköiden välillä. Kaikissa kolmessa en osaa sanoa -vastausten määrä oli merkittävän suuri. Tätä voisi ehkä tulkita siten, että moniportaisessa ja leveässä hierarkkisessa organisaatiossa on vaikea tie-

tää, onko viesti saavuttanut määränpänsä. Tällaisessa organisaatiossa tieto kulkee periaatteessa virkatietä portaalta toiselle linkkien kautta. Esimiehet toimivat pääasiassa tällaisina linkkeinä ja tiedonkulku ja tiedon saaminen tiedonkulusta riippuu esimiehistä. Byrokraattisessa organisaatiossa kirjoitettu ja osoitettu viesti menee yleensä perille, mutta vuorovaikutuksen välineenä se on hidas ja muodollinen.

Myös Laitisen (2009: 65, 57) Helsingin kaupunkia koskevan tapaustutkimuksen mukaan yksilöt eivät isoissa organisaatioissa edes välttämättä tiedä, ketä siihen kuuluu. Keskeinen ohjaukseen ja suunnitteluun liittyvä tieto kulkevat huonosti organisaatorakenteiden välillä. Henkilöstöä tulisi osallistaa enemmän ja vuorovaikutuksen määrää tulisi lisätä.

### Viestintäkanavien arviointi

Viestintäkanavien arvioinnissa vastaajia pyydettiin pohtimaan, mitä kautta he mielestään saavat parhaiten haluamansa ja tarvitsemansa tiedot. Kanavien osalta vastausvaihtoehdot olivat: ei lainkaan, vähäisessä määrin, suuressa määrin ja yksinomaan.



**Kuvio 13.** Viestintäkanavien arviointi.

Vastaajien mielestä he saavat parhaiten haluamansa ja tarvitsemansa tiedot suullisesti joko esimieheltään tai kollegoiltaan. Tulos oli odotettu ja vastaa kirjallisuus-

dessa esitettyjä kannanottoja face to face -viestinnän merkityksestä. Kaikista vähiten vastaajat arvioivat saavansa tarvitsemaansa tietoa kehityskeskusteluissa. Vastaa- jia pyydettiin myös arvioimaan, minkä viestintäkanavan käyttöä pitäisi lisätä ja minkä vastaavasti vähentää. Tulosten perusteella kaikkien muiden viestintä- kanavien käyttöä halutaan lisätä paitsi sisäisen radion ja tv:n käyttöä sekä tutuilta ja kylältä tulevaa tiedonkulkua.

”Puskaradiosta” tai juoruamisesta voi tulla merkittävä apu organisaatiossa työ- kenteleville etenkin silloin, kun huipulta tuleva tieto katkeilee. Jos muutamat har- vat tietävät, mitä on tekeillä, juoruamisesta tulee keino, jolla tieto levitetään muil- le. Kielteinen juoruilu sen sijaan on oire suuremmasta ongelmasta organisaatiossa (Labianca 2010).

### Tiedonhallinta

Tietohallinnolla tarkoitetaan ohjaustoimintoja, joiden tarkoituksena on kehittää, ylläpitää ja varmistaa organisaation tietojen käsittelyä, tietovarantojen ja tietojär- jestelmien yhteen toimivuutta sekä toteuttaa tietotekniikkapalveluja sekä varmis- taa toimintojen turvallisuus ja taloudellisuus. Tietopalvelun laatukriteerejä ovat muun muassa tietojen hyödyllisyys ja ajankohtaisuus, nopea ja helppo saatavuus ajasta ja paikasta riippumatta, tietojen luotettavuus, tietopalvelujen tehokkuus. Tietohallinnon tehtävänä on myös tietojen ja tiedon käyttäjien luokittelu sekä me- tatiedon tuottaminen (Voutilainen 2005: 10, 299).

Tiedonhallintaa koskevilla kysymyksillä haluttiin selvittää vastaajien mielipiteitä siitä, uskovatko he saavansa riittävästi tietoa tiedostojen sisällöistä, niiden pai- koista ja hoitajista sekä käyttörajoituksista. Vastausvaihtoehtoina olivat erittäin paljon, melko paljon, vähäisessä määrin ja en lainkaan. Lisäksi oli mahdollisuus rastittaa vaihtoehto ”en osaa sanoa”.

### Taulukko 18. Tiedonsaanti tiedostoista.

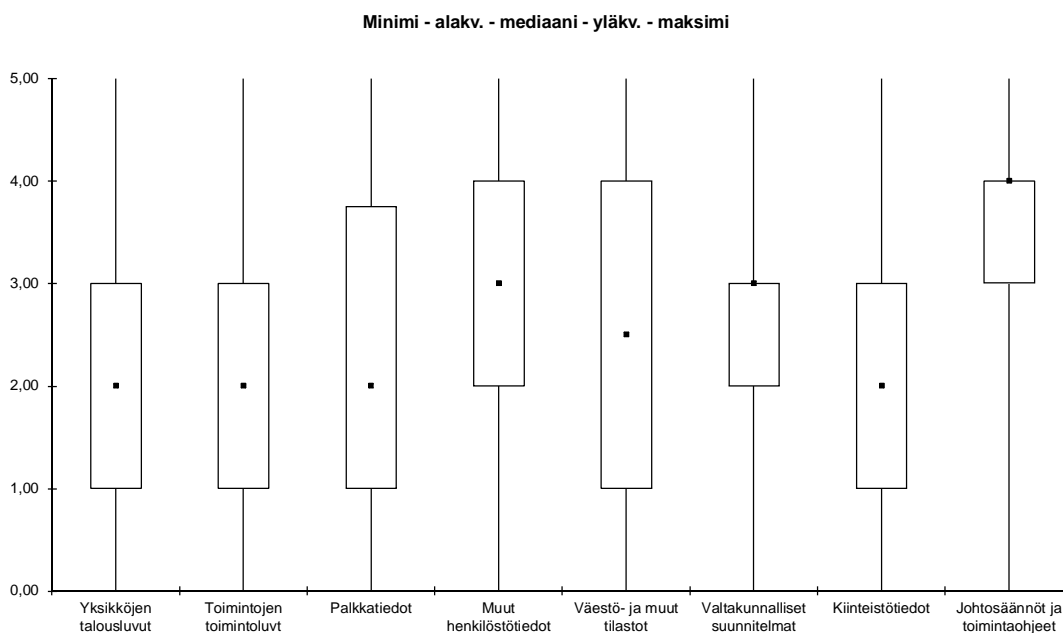
Saan tietoa kunnan tiedostoista, rekistereistä jne...%	En lainkaan	Vähäisessä määrin	En osaa sanoa	Melko paljon	Erittäin paljon
Mitä tietoa on valmiina	17,9	33,3	26,2	22,6	0,0
Missä tiedot ovat	26,2	25,0	28,6	20,2	0,0
Kuka on tiedoston hoitaja	28,9	20,5	36,1	13,3	1,2
Missä muodossa tiedot ovat	27,4	17,9	36,9	16,7	1,2
Mitä tiedostoja on valtion viranomaisilla	26,2	26,2	38,1	9,5	0,0
Mitkä ovat tietojen käyttörajoitukset	26,5	26,5	39,8	6,0	1,2
Mitä tietoa hankintaan ulkopuolelta	23,2	29,3	34,2	13,4	0,0
Mitä tietoa löytyy internetissä	13,1	25,0	28,6	25,0	8,3



Vastaajista kolmannes ei osannut sanoa mielipidettään siitä, saavatko he mielestään riittävästi tietoa vai eivät. Parhaiten vastaajat arvioivat tietävänsä, mitä työhön liittyvää tietoa löytyy internetistä. Riittävästi tietoa sanoo saavansa 33 %:ia, kun erittäin paljon ja melko paljon -vastaukset lasketaan yhteen. Sen sijaan tietojen käyttörajoitusten tuntemuksessa ja valtion virastojen tiedostojen tietämisessä vastaajat kokivat olevan puutteita. Tiedon käyttörajoitusten osalta 54 %:ia vastaajista ilmoitti, etteivät tiedä lainkaan tai ainakin vähäisessä määrin, mitä ne ovat.

Tiedon luomisen sisäistämisvaiheessa yksittäiset ihmiset luovat uutta hiljaista tietoa, kun taas yhteisymmärryksen eli yhteisen jaetun käsityksen avulla työyhteisöt luovat uutta käsitteellistä tietoa. Syntynyt tieto voidaan esittää esimerkiksi ohjeen muodossa. Tällainen tieto tukee myös tekemällä oppimista ja reflektiota (vrt. Räisänen 2010). Kunnissa erilaisten ohjeiden, lomakkeiden, työkulkukaavioiden ja muiden mallien tekeminen on yleistä ja jokapäiväistä. Niitä kehitetään itse ja niitä saadaan ja kopioidaan toisilta. Ohjeiden antamisen tapa on lähtöisin byrokraattisesta perinteestä. Näitä voidaan kuitenkin pitää myös hyvien käytäntöjen kehittämis- ja välitystoimina.

Tietojen ja tiedostojen yhteiskäytön lisäämistä ja niistä tiedottamista kysyttiin seuraavaksi. Vastaus tuli ilmoittaa pisteinä asteikolla 0–5, jossa 0 tarkoittaa, että kyseisen aiheen tiedotusta ei pitäisi lisätä lainkaan ja taas 5 vastaavasti sitä, että tiedotusta pitäisi lisätä erittäin paljon. Vastausten perusteella lisäämistarpeita on, mutta ne ovat hyvin maltillisia. Eniten vastaajat toivoivat lisätiedotusta johtosäännöistä ja toimintaohjeista. Myös henkilötiedot ja palkkatiedot koettiin tärkeiksi tiedottamisen aiheiksi. Nämä tulokset osoittavat, että nopea ja avoin tiedottaminen esimerkiksi henkilöstöasioista ei aina toimi toivotulla tavalla.



**Kuvio 14.** Tiedostojen yhteiskäyttö ja niistä tiedottaminen.

Laitisen (2009: 85) Helsingin kaupunkia koskevan tapaustutkimuksen mukaan ohjeistamisen pitäisi olla vähäisempää ja työntekijäryhmille pitäisi antaa enemmän tilaa oman toimintansa organisointiin.

### **Esteet ja ongelmat sisäisessä viestinnässä**

Kunnan viestinnän ja tiedonhallinnan ongelmien osalta vastaajia pyydettiin pisteytyksellä arvottamaan luetellut, etukäteen valitut, ongelmatilanteet. Pisteytys tapahtui asteikolla 0–5, jossa 0:n saa sellainen aihe tai asia, jota ei koeta lainkaan ongelmaksi ja vastaavasti arvon 5 sellainen kokonaisuus, joka on erittäin suuri ongelma.

Vastaajien mielestä suurimmat esteet ja ongelmat sisäisessä viestinnässä olivat vanhojen käytäntöjen puutteellisuus, epäselvät tiedotusvastuut sekä tiedonkulun sattumanvarainen pysähtely. Pienimpinä ongelmina vastaajat kokivat viestintävälineiden puutteen tai kiusanteon. Tulokset vaihtelevat kuitenkin osastoittain.



**Kuvio 15.** Esteet ja ongelmat sisäisessä viestinnässä sukupuolen mukaan.

Laitisen (2009: 45) Helsingin kaupunkia koskevan tapaustutkimuksen mukaan avoimeksi jää, miten kehittää organisaatiokulttuuria tietoa jakavaan suuntaan. Vaikka kaupungilla oli paljon korkeatasoisia informaatioteknologiahankkeita, samaan aikaan esiintyi kysymyksiä, miksi organisaation sisällä ei tietoa riittävästi jaeta.

Viestinnän esteitä ja ongelmia kartoittaneen kysymyksen osa-alueet voidaan lajitella sen mukaan, riippuvatko ne järjestelmästä vai kulttuurista. Näistä lasketut keskiarvot ilmenevät alla olevasta taulukosta ja niistä lasketut keskiarvot alla olevassa kuvassa näkyvänä vastinparina.

**Taulukko 19.** Ongelmat järjestelmissä vai kulttuurissa.

Asteikko 0-5 esteen tai ongelman suuruuden mukaan

<b>Muuttuja:</b>	<b>Lkm</b>	<b>Keski- arvo</b>	<b>Medi- aani</b>	<b>Keski- hajonta</b>
<b>Järjestelmät</b>				
Epäselvät tiedotusvastuut	89	2,91	3,00	1,54
Epäselvät tiedotusvaltuudet	88	2,78	3,00	1,53
Ohjeiden puute	86	2,87	3,00	1,43
Viestintävälineiden puute	85	1,54	1,00	1,59
Keskiarvo	87	2,53	2,50	1,52
<b>Kulttuuri ja toimintatavat</b>				
Ajan puute	86	2,80	3,00	1,34
Epäselvät päätökset ja asiasisältö	87	2,57	3,00	1,29
Vanhat käytännöt puutteellisia	85	2,96	3,00	1,27
Nykyisistä käytännöistä ei tietoa	87	2,48	3,00	1,44
Sattumanvarainen pysähtely	87	2,89	3,00	1,54
Ajattelemattomuus	87	2,78	3,00	1,44
Huonot ihmissuhteet	86	2,53	3,00	1,64
Tahallisuus tai kiusanteko	85	1,54	1,00	1,42
Keskiarvo	86,25	2,57	2,75	1,42

Esteet ja ongelmat keskiarvoina painottuvat melko tasaisesti keskiarvoilla mitattuna järjestelmien ja kulttuurin välillä:

Viestintäkanavia kartoittaneen kysymyksen osa-alueet voidaan lajitella sen mukaan, edustavatko ne paremmin viestinnän siirtomallia vai mallia yhteisyyden tuottamisesta. Näistä lasketut keskiarvot ilmenevät alla olevasta taulukosta ja niistä lasketut keskiarvot alla olevassa kuvassa näkyvänä vastinparina.

**Taulukko 20.** Viestintä siirtona vai yhteisyyden tuottamisena.

<b>Viestintäkanavat</b>				
<b>Muuttuja: asteikko 1-4</b>	<b>Lkm</b>	<b>Keski-arvo</b>	<b>Medi-aani</b>	<b>Keski-hajonta</b>
<b>Viestinnän siirtomalli</b>				
Kirjeitse tai pöytäkirjanote postitse	88	2,18	2,00	0,72
Kiertävä asiakirjajäljennös	85	1,79	2,00	0,80
Sisäinen posti	91	2,31	2,00	0,68
Sähköposti	87	2,03	2,00	0,88
Ilmoitustaulut	86	2,21	2,00	0,78
Ilmoitus paikallislehdessä	88	2,45	2,50	0,66
Sisäinen radio, TV tai kaiutin	84	1,29	1,00	0,53
Tiedotustilaisuudet	84	1,98	2,00	0,69
Sisäinen puhelinluettelo	85	2,01	2,00	0,78
Toimintakertomus ja talousarvio	84	1,93	2,00	0,72
Keskiarvo	86	2,02	1,95	0,73
<b>Viestintä yhteisyyden tuottamisena</b>				
Internet tai sisäinen foorumi	82	1,84	2,00	0,79
Suullisesti esimieheltä	93	2,66	3,00	0,54
Sisäinen lehti	80	1,43	1,00	0,63
Työtoverit	92	2,62	3,00	0,57
Esimies-alaiskeskustelut	87	2,13	2,00	0,59
Työpaikkapalaverit	89	2,66	3,00	0,58
Tyky- tai vapaa-ajan tapahtumat	85	2,09	2,00	0,61
Suulliset keskustelut	82	2,33	2,00	0,67
Sisäiset koulutukset	86	1,95	2,00	0,67
Keskiarvo	86	2,19	2,22	0,63
<b>Viestintä ei toimi</b>				
Paikallis- tai sanomalehti	89	2,47	2,00	0,62
Tutuilta tai "kylältä"	81	1,83	2,00	0,77
Keskiarvo	85	2,15	2,00	0,70

Viestintäkanavan paremmuus keskiarvoilla mitattuna painottuu melko tasaisesti siirtomallin ja yhteisyysmallin välillä.

## Haastattelut

Teemahaastattelu on eräänlainen keskustelu, joka tapahtuu tutkijan aloitteesta ja usein tutkijan ehdoilla, mutta jossa tutkija pyrkii vuorovaikutuksessa saamaan selville haastateltavilta häntä kiinnostavat asiat tai ainakin ne, jotka kuuluvat tutkimuksen aihepiiriin (Eskola & Vastamäki 2001).

Haastatteluaineiston käsittelyssä voidaan käyttää sisällönanalyysiä silloin, kun kysymyksessä on avovastausten analysointi. Sisällönanalyysi voi olla kvantitatiivista tai kvalitatiivista. Kummassakin tapauksessa sitä ohjaavat aikaisemmassa vaiheessa keskeisiksi havaitut käsitteet. Sisällönanalyysin tarkasteluyksikkö voi vaihdella. Se voi olla sana, muu symboli, lause tai myös teema tai aihe (Hirsijärvi & Hurme 1993: 36, 114–115).

Haastattelut suoritettiin keväällä 2006 ja keväällä 2008. Molemmilla kerroilla haastateltiin kuusi henkilöä. Haastattelu suoritettiin neljän kysymyksen avulla:

- miten arvioit tiedonkulun ja viestinnän tilaa omassa yksikössäsi ja koko organisaatiossa?
- saatko mielestäsi riittävät ja luotettavat tiedot kunnan asioista, esimerkiksi mitä on meneillään?
- mitä kautta saat tiedot parhaiten?
- mitkä arvioit olevan suurimmat esteet sisäisessä viestinnässä?

Keskustelun johdannossa muistutettiin suoritetun viestintäkyselyn tuloksista ja siitä, että kyselystä on jo muutamia vuosia.

Vuoden 2006 haastattelusta luokiteltiin 42 lausumaa ja vuoden 2008 haastattelusta 34 lausumaa. Lausumat on luokiteltu sen jälkeen sen mukaan, koskivatko ne viestinnän siirtomallia vai merkitys- ja yhteisyyden tuottamismallia. Siirtomalli tulkittiin edustavan 35 lausumaa ja merkitys- ja yhteisyydsmallia 41 lausumaa. Luokittelun apuna käytettiin Excel-taulukkolaskentaohjelmaa.

### Siirtomalli

Tiedonkulku ja tiedon saanti esitettiin yleensä toimivaksi, mutta ne koettiin ainakin osin passiivisiksi, omaa panostusta vaativiksi ja osin jälkikäteen tuleviksi virallisiksi asiakirjoiksi. Tiedonsaanti projekteista koettiin huonoksi. Tiedotuksen tai muun viestinnän riittävydestä yhteisistä tai yleisistä asioista oltiin kahta mieltä. Näitä kuvaavat muun muassa seuraavat aineistot poimitut esimerkkilausumat:

**Taulukko 21.** Haastattelulausumat siirtomallin mukaan.

No	Vuosi	Lausuma
15	2006	Tiedonsaanti on hyvää useimmilta sektoreilta
16	2006	Tiedot tulevat useimmiten pyytämättä
21	2006	Tiedonkulku toimii vaihtelevasti, hyvästä huonoon
38	2006	Omaa työtä koskevat tiedot saa hyvin
29	2006	Tietoa siitä, mikä koskee itseä, pitäisi saada enemmän
1	2008	Ei tiedä, jos ei itse hae tietoa
14	2008	Pitää olla aktiivinen, silloin tietää
15	2008	Viralliset asiat näkee esityslistoilta
19	2008	Saa noita pöytäkirjoja lukea
17	2006	Projektit ovat ongelma tiedonkulussa
12	2006	Tiedotus yhteisistä asioista on ok.
18	2006	Viestintä yleisistä asioista on vähäistä

Merkitys- ja yhteisyysmalli:

Lausumissa toisaalta pidettiin keskusteluilmapiiriä toimivana, mutta toisaalta valittiin keskustelun vähäisyyttä tai jopa puutetta. Siirtomallin mukaisia viestintätapoja kritisoitiin ja korostettiin epävirallisia kanavia tiedonkulun onnistumisessa. Myös omia tekemättä jättämissä tuotiin esille. Näitä kuvaavat muun muassa seuraavat aineistosta poimitut esimerkkilausumat:

**Taulukko 22.** Haastattelulausumat merkitys- ja yhteisyysmallin mukaan.

No	Vuosi	Lausuma
36	2006	Keskusteluilmapiiri on ihan toimiva
31	2006	Viestintäilmapiiri on meillä hyvä, ihan ennallaan
37	2006	Esimieheltä voi aina kysyä
22	2008	Viestinnän tila kohtalainen, joskus jotkut valittavat
30	2008	Joskus on vaikea tietää, mitä tietoa kukin tarvitsisi
33	2008	Aina ei muista kertoa
24	2006	Muutoksista ei aina muisteta ilmoittaa
34	2008	Oletetaan, että kaikki tietää
3	2008	Parhaiten kahvitunnilla työkavereilta
41	2006	Yleisistä asioista pitäisi keskustella enemmän
7	2006	Viestintätavoissa on toivomisen varaa
10	2006	Pois sähköpostimaisuudesta
11	2008	Helpompi kertoa asioista, kun ne on päätetty, ei voi enää vaikuttaa
8	2008	Eikö kaikki muutokset pitäisi sanoa ääneen
12	2008	Nyt vain paperit tulee, ei sanota ääneen, toisin oli ennen
25	2008	Ongelmia ei voi laittaa välineiden piikkiin

Pirjo Alatalon (2006) väitöskirjatutkimuksen mukaan sähköpostiviestintä ei ole pelkästään tiedonvälitystä, vaan myös neuvottelua asioista ja kielellisten ilmaus-

ten merkityksestä. Alatalon mukaan sähköposti on tärkeä viestintävälineenä varsinkin silloin, kun neuvotellaan eri osastojen kanssa.

Johtajien tulisi taitavalla kehystämällä muotoilla viestinsä sellaiseksi, että se vastaa kussakin tilanteessa tarvittavaa johtamistyyliä ja mitä roolia kulloinkin esittää (Raffoni 2005). Soili Keskinen (2005: 39–40, 65) mukaan kunnan työntekijät odottivat esimieheltään muun muassa mahdollisuutta kertoa toiveistaan ja tarpeistaan. Naiset odottivat erityisesti yhteistyökykyä esimieheltään ja itseltään, kun taas miehet luottivat siihen, että riittää kun tekee perustyönsä hyvin. Naiset pitivät johtajan työssä uusien asioiden käynnistäjänä olemista, innostajana, tiedon levittäjänä ja palautteen antajana toimimista tärkeämpänä kuin miehet.

Kuntaosaaja 2012 -hankkeeseen liittyneen kyselyn mukaan kehityskeskusteluja esimiehensä kanssa vähintään kerran vuoden aikana oli käynyt 56 % vastaajista ja vain runsas 40 % vastanneista koki saavansa riittävästi palautetta esimieheltään (Hyrkäs & Ståhle 2005). Palaute voi tulla sanoina, non-verbaalisesti, kysymyksiinä, kommentteina tai faktoina (Alessandra & Hunshaker 1993: 70–91).

### 4.3 Tietojohtaminen ja tiedonkulku muissa kunnissa

Tutkimus suoritettiin puhelin- ja sähköpostikyselynä heinäkuussa 2009. Puhelut soitti hallintotieteiden opiskelija. Vastaajat olivat kuntien työntekijöitä 71 kunnasta, N=211.

Suuressa osassa muita kunnista julkaistuja kyselytutkimuksia kyselyyn vastaajat ovat olleet aihepiirin asiantuntijoita tai esimiehiä. Tähän kyselyyn vastaajat pyrittiin samaan eri toimintasektoreilta ja eri ammattiryhmistä. Oletuksena oli, että esimiesten ja asiantuntijoiden vastaukset ovat arkielämää positiivisempia. Tässä kyselyssä tavoitteena oli saada vastaajiksi joukko, joka sukupuoleltaan, esimiesasemaltaan, työskentelysektoriltaan ja työskentelykunnan kooltaan vastaisi mahdollisimman paljon kuntasektoria pienoiskoossa. Kyselytutkimuksen suorittamista ja etenemistä selostetaan edellä.

Määrällisen aineiston analyysissä tehdään usein ero kuvailevan tilastoanalyysin ja tilastollisen päättelyn välillä. Kuvailevan tilastoanalyysin tarkoituksena kuvailla ja tiivistää määrällisen muuttujan jakaumaa. Tilastollisessa päättelyssä kyse on siitä, kuinka todennäköisesti otoksesta saadut tulokset voidaan yleistää koko perusjoukkoa koskeviksi tuloksiksi.

Taustatietoina vastaajilta kysyttiin työskentelykuntaa, työskentelysektoria, mahdollista esimiesasemaa, ikää ja sukupuolta. Vastaajilta kysyttiin taustatietojen



lisäksi 32 kysymystä, kuvaavatko annetut väittämät hyvin sisäistä tiedonkulkua ja viestintää kunnassanne. Vastausvaihtoehdot olivat 1=erittäin huonosti, 2=melko huonosti, 3=ei hyvin eikä huonosti, 4=melko hyvin, 5=erittäin hyvin.

Vastaajien ikä- ja sukupuolijakaumat ilmenevät alla olevista taulukoista. Kyselyaineistossa naisia on suunnilleen saman verran kuin kunnan työntekijöissä keskimäärin.

**Taulukko 23.** Vastaajat iän ja sukupuolen mukaan.

Ikä	<i>Lkm</i>	%	<i>Kum.lkm</i>	<i>Kum-%</i>
-30	16	8	16	8
31 - 40	39	19	55	26
41 - 50	85	41	140	67
51 - 60	63	30	203	97
61 - 70	6	3	209	100
Yht	209	100	209	100
Sukupuoli	<i>Lkm</i>	%	<i>Kum.lkm</i>	<i>Kum-%</i>
Mies	37	18	37	18
Nainen	173	82	210	100
Yht	210	100	210	100

Kaksi vastaajaa ei ilmoittanut ikäänsä ja yksi vastaaja ei ilmoittanut sukupuoltaan.

Vastaajien työskentelysektori ja mahdollinen esimiesasema jakautuivat alla olevien taulukoiden mukaisesti.

**Taulukko 24.** Vastaajat työskentelysektorin ja esimiesaseman mukaan.

Sektori	<i>Lkm</i>	%	<i>Kum.lkm</i>	<i>Kum-%</i>
Hallinto	41	21	41	21
Elink	6	3	47	24
Perusp	69	36	116	60
Sivistys	41	21	157	81
Tekniikka	36	19	193	100
Yht	193	100	193	100
Esimiesasema	<i>Lkm</i>	%	<i>Kum.lkm</i>	<i>Kum-%</i>
Esimiesasemassa	51	24	51	24
Ei esimiesasemaa	158	76	209	100
Yht	209	100	209	100

Kahdeksan henkilöä ei ilmoittanut työskentelysektoriaan ja kaksi henkilöä ei ilmoittanut mahdollista esimiesasemaansa. Hallintosektorin edustajia aineistossa on enemmän kuin heitä on kunnissa keskimäärin.

Vastaajat työskentelivät kuntakoon mukaan ryhmiteltynä alla olevan mukaisesti. Kolme henkilöä ei ilmoittanut kotikuntaansa.

**Taulukko 25.** Vastaajat kuntakoon mukaan.

Asukkaita				
	<i>Lkm</i>	<i>%</i>	<i>Kum.lkm</i>	<i>Kum-%</i>
-5000	54	26	54	26
5001 - 10000	77	37	131	63
10001 - 40000	56	27	187	90
40001 - 100000	12	6	199	96
100001 - 200000	9	4	208	100
Yht	208	100	208	100

Kolme vastaajaa ei ilmoittanut kotikuntaansa.

Suomen kaikki kunnat jakautuvat asukasluvun mukaan alla olevan taulukon mukaisesti.

**Taulukko 26.** Suomen kunnat kuntakoon mukaan.

Kaikki kunnat 31.12.2008				
	<i>Lkm</i>	<i>%</i>	<i>Kum.lkm</i>	<i>Kum-%</i>
-5000	158	45	158	45
5001 - 10000	90	26	248	71
10001 - 40000	77	22	325	93
40001 - 100000	15	4	340	98
100001 - 600000	8	2	348	100
Yht	348	100	348	100
Keskiarvo	15 306			

Vuonna 2008 Suomessa oli 415 kuntaa ja 193 kuntayhtymää. Seuraavan vuoden alusta toteutetut kuntaliitokset vähensivät kuntien lukumäärän 348 kuntaan. Puolet kunnista ja kuntayhtymistä on työntajia, joiden palveluksessa on alle 250 henkilöä.

Kysymykset kyselytutkimukseen oli valittu tietojohdamisen neljältä osa-alueelta, jotka ovat järjestelmät, organisaatiokulttuuri, viestintä, johtaminen sekä strategia-työ.

Tässä raportissa kyselytutkimuksen tuloksia tarkastellaan muuttujien keskiarvojen ja jakaumien avulla. Tutkimustulokset esitellään aluksi edellä esitetyn mukaisesti jaoteltuna, ensin järjestelmiä ja tukipalveluja koskevat kysymykset, sitten kulttuuria ja toimintatapoja koskevat kysymykset, sen jälkeen viestintää ja tiedonkulkua koskevat kysymykset, sitten johtamista koskevat kysymykset ja viimeisenä organisaation suunnan määrittämistä ja strategioita koskevat kysymykset. Lopuksi esitetään yhteenveto edellä mainituista osa-alueista.

### **Järjestelmät ja tukipalvelut**

Tässä tarkoitetaan järjestelmillä ja tukipalveluilla sellaisia asioita, joita kuvaavat sanat tietojärjestelmä, tiedon hallinta, ICT-teknologia, päätöksentekojärjestelmä, asiainhallintajärjestelmä, tietopalvelu, tiedon organisointi, asiakashallintajärjestelmä, viestintäjärjestelmä, suunnittelujärjestelmä, seuranta- ja arviointijärjestelmä, auditointi, koulutus- ja opintojärjestelmä, palkkausjärjestelmä, organisaatorakenne, riskien hallinta ja muita vastaavia asioita.

Järjestelmien tarkoituksena on saada ja tuottaa systemaattista tietoa siitä, miten organisaatio saavuttaa asetetut tavoitteet. Ne ovat tavallaan tulosten seurannan järjestelmiä (Karlöf & Levin-Lövingsson 2004: 158). Esimerkiksi sisäisen raportoinnin tarkoituksena on, että johto kykenee sitä hyödyntäen johtamaan kunnan voimavarojen tehokasta hyväksikäyttöä (Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen & Säilä 2004: 51). Strategiselle suunnittelulle tietojärjestelmien tulisi kyetä antamaan tietoa siitä, mihin ollaan menossa ja miksi (Ward & Peppard 2002: 41). Päätöksenteossa tarvitaan sekä informaatiota että tietämystä (Zack 2004).

Tietojärjestelmiä voidaan luokitella eri tekijöiden perusteella. Käyttötarkoituksen perusteella ne voidaan luokitella operatiivisiin tietojärjestelmiin, johdon tietojärjestelmiin, päätöksenteon tukijärjestelmiin ja toimisto-automaatiojärjestelmiin. Tietämyksen hallintajärjestelmät liittyvät harvoin siihen, mitä psykologit nimittävät tiedoksi. Niissä säilytetään kuvia, dokumentteja ja toimintarutiineja, ulkokoh-taista tietoa, jota ihmiset voivat tarkastella ja tulkita yrittäessään ratkaista ongelmaa tai tehdä päätöstä (Ericsson, Prietula & Cokely (2007). Ajmalin (2009: 2) mukaan tietojoh-tamisen järjestelmien epäonnistuminen johtuu usein enemmän kulttuurisista kuin teknisistä tekijöistä.

Organisaatioissa johtamis- ja informaatiojärjestelmät toimivat tekijöinä, jotka liittävät rakenteen yhteen (Viitala & Jylhä 2006: 215). Tosiasioihin perustuva päätöksenteko on ratkaiseva edellytys hyvään tulokseen (Davenport & Harris 2007: 169). Morganin (1998: 107) mukaan historiallinen suuntaus on kuitenkin ollut käyttää uutta tekniikkaa vain vahvistamaan byrokratian periaatteita ja keskitettyä kontrollia.

Tietojohtamisen kirjallisuudessa toistuvasti korostetaan tiedon jakamisen tärkeyttä. Käytetty termi ”tiedon jakaminen” tarkoittaa tässä yhteydessä tiedon siirtämistä yhdeltä tai useammalta toiselle tai toisille. Julkisissa yhteisöissä tiedon jakamisen tavoitteena ovat myös yhteistyökumppanit ja yhteisön jäsenet (Bouthillier & Shearer 2002). Brown ja Duquid (2000) ovat rekisteröineet, että työorganisaatioissa löytyy tiedonkulun suhteen sekä tukkoisia että läpäiseviä paikkoja sekä organisaatioiden sisällä että niiden välillä.

Viestintäjärjestelmä muodostuu kanavista, viestinnän järjestelyistä ja viestinnän säännöistä. Viestintä strukturoituu sääntöjen perusteella. Säännöt koskevat viestintäsuhteita, sisältöjä ja järjestelyjä. Tässä mielessä johtamisviestinnässä puhutaan sellaisista asioista kuin asioiden tulkinta, tiedon tuottaminen ja jakaminen, työn suuntaaminen, organisointi, valvonta, motivointi ja kannustaminen sekä vuorovaikutus ja yhteisöllisyys (Åberg 2006). Marina Kinnunen (2010: III) painottaa systemaattisia toimintatapoja ja tiedonsiirron vastuuttamista, kun on kysymys virheistä oppimisesta.

Seuraavassa on järjestelmiä ja tukipalveluja koskevat väittämät ja niiden kuvaavuutta koskevat vastaukset prosenttiosuuksina.

#### **Taulukko 27.** Järjestelmille annetut arvioinnit.

Järjestelmät ja tukipalvelut, prosenttiosuudet	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Ei hyvin eikä huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin
Tiedonkulku ja asioista tiedon saanti toimivat meillä hyvin	4	17	30	46	3
Tietojärjestelmät ja niistä tiedottaminen toimivat hyvin	2	13	33	47	5
Tarvittavat tiedot saa kätevimmin kysymällä asiantuntijalta	1	5	26	52	16
Taloussuunnittelu ja seuranta toimivat hyvin	3	11	42	39	5
Organisaatorakenne on selkeä	3	16	35	40	6
Asiakirjojen luettelointi ja arkistointi ovat toimivia	6	18	36	33	8
Päätöksenteossa on käytettävissä riittävät tiedot	3	10	33	44	10

Vastauksista käy ilmi, että vastaajat uskovat, että kuntien päätöksenteossa on käytettävissä riittävät tiedot. Asiantuntijoita käytetään tiedon lähteinä, miehet hieman enemmän kuin naiset. Organisaatorakennetta ei pidetty erityisen selkeänä. Asitekolla 1–5 kaikkien osatekijöiden keskiarvo oli 3,4. Parhaan keskiarvon 3,8 sai väittämä ”tarvittavat tiedot saa kätevimmin kysymällä asiantuntijalta”. Heikoimman keskiarvon 3,2 sai väittämä ”asiakirjojen luettelointi ja arkistointi ovat toimivia”.

Vastaajista lähes 70 % oli sitä mieltä, että väittämä ”Tarvittavat tiedot saa kätevimmin kysymällä asiantuntijalta” kuvaa hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan. Vastaava luku väittämälle ”Päätöksenteossa on käytettävissä riittävät tiedot” oli 54 ja väittämälle ”Tietojärjestelmät ja niistä tiedottaminen toimivat hyvin” 52, huonosti tai erittäin huonosti vastasi edellä mainittuihin 6-15 %.

Eräs vastaaja totesi: ”Tietoa jaetaan aktiivisesti ja sitä saa helposti sekä tietojärjestelmistä että kysymällä”. Toinen taas totesi: ”Sisäinen tiedonkulku todellakin takkuilee niin varsinaiseen työhön liittyvissä asioissa, kuin työntekijää koskevissa asioissa”. Kaksi vastaajaa puolestaan totesi: ”Tieto ei saavuta ellei vastapuoli ole itse aktiivinen”. Eräs vastaaja totesi näin: Tieto kulkee todella huonosti. Paljon jää asioita tehtäväksi viime kädessä ja hätäisesti. Suunnitelmallisuudesta ei voi puhua saman päivänä. Toiminta hyvin poukkoilevaa!!”. Ja vielä: ”Organisaatio muutokset jatkuvia. Tänään tätä huomenna jotain muuta...”. Ja eräs vastaaja: ”Koordinoimaton työnjako – toisilla töitä paljon, toisilla vähemmän. Sijaisuusjärjestelyt epäselviä joissakin työpisteissä. Arkistointi laahaa – miten toimitaan – tiedottaminen”.

Sääntöjä tarvitaan päivittäin, kun tehdään pieniä ja suuria valintoja. Johtajien edellytetään ilmaisevan asiansa täsmällisesti ja selkeästi, koska johdettavat haluavat tietää ja ymmärtää, mihin johtaja pyrkii ja tähtää (vrt. Halpern & Lubar 2003: 196). Muutostilanteessa muutoksen kohteena olevan kiinnostus saada tietoa on poikkeuksellisen suuri (Helsilä 2008). Jos ihmisten tapoja tehdä työtä halutaan muuttaa, esimiesten täytyy ensin muuttaa tapaansa kommunikoida heidän kanssaan. Tärkeämpää on puhua työntekijöiden kanssa face-to-face kuin korostaa organisaation arvoja (Larkin & Larkin 1999).

Tässä yhteydessä puhutaan formaalista tiedon (dokumentit yms.) ja informaalin tiedon vaihdosta (face to face). Tiedon vaihto on yksi oppimisen menetelmä (Pakarinen 2007: 11–65). Prosessi hiljaisen ja näkyvän tiedon hankkimiseksi, järjestämiseksi ja välittämiseksi liittyy kiinteästi tietojohdamiseen (Ajmal 2009: 8).

Internet mahdollistaa vuorovaikutteisuuden ja se on nopea ja siltä puuttuvat portinvartijat. Se voidaan käsittää avoimeksi tilaksi, jossa osallistutaan keskusteluun. Usein ajatellaan, että intranet on samantyylinen, mutta se on kuitenkin yleensä vain johdon tiedottamisen väline ja sen sisältö on johdon kontrollin alla. Vuorovaikutusta verkossa voidaan pitää sosiaalisesti vihjeettömänä, koska sanaton viestintä puuttuu. Esimerkiksi sähköposti sopii informointiin, liitetiedostojen kuljettamiseen tai tietojen vaihtoon. Köyhintä viestintää ovat raportit ja tiedotteet, rikkainta henkilökohtainen viestintä (Matikainen 2008).

## **Toimintatavat ja kulttuuri**

Tässä tarkoitetaan toimintatavoilla ja organisaatiokulttuurilla sellaisia asioita, joita kuvaavat sanat arvot, uskomukset, normit, säännöt, ilmapiiri, yhteisöllisyys, yhteistoiminta, luottamus, innostus, kriittisyys, erilaisuus, tasa-arvoisuus, suhteet, jaetut merkitysrakenteet, ideologiat, organisaatiokulttuuri, informaatiokulttuuri, viestintäkulttuuri, tietokäyttäytyminen ja muita vastaavia asioita.

Toistuvat tilanteet muodostavat vakiintuneita käytänteitä ja niille on tyypillistä samankaltaisuus (Yates & Orlikowski 1992). Uuden tiedon omaksuminen on vuorovaikutteinen prosessi, joka edellyttää organisaatiolta tehokasta sisästä ja ulkoista verkostoitumista ja tähän liittyvää kulttuurista ja sosiaalista osaamista (Alasoini 2000). Sengen (1990) mukaan johtajien pitää tukea oppimista niin, että siitä tulee vähitellen merkittävä osa organisaation kulttuuria.

Organisaatiokulttuuri on avaintekijä tehokkaassa tiedon jakamisessa. Tietojohtamisen suhteen kulttuurin tulisi motivoida ihmisiä jakamaan ja hyödyntämään tietämystä organisaation menestymisen hyväksi ja osallistumaan tähän prosessiin. Organisaatiokulttuuri vaikuttaa myös siihen, mitä ihmiset ajattelevat mitä ihmiset ajattelevat tietojohtamisesta ja mitä tietoa he pitävät tärkeänä (Ajmal 2009: 16, 29).

Organisaatioissa tehdään monia erilaisia oletuksia siitä, kuin ihmiset ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Jotkut luovat olosuhteita sosiaaliselle vuorovaikutukselle, toiset taas pitävät sitä pelkästään häiriötekijänä (Schein 1985). Tavoitteena pitäisi olla organisaatio, jossa kurinalainen työnteko ja vapaus ovat yhtä aikaa läsnä (Hamel & Breen 2007: 25).

Tulevilla sukupolvilla on perinteistä poikkeava arvot ja odotukset, joten yksilöllisen johtamisen merkitys kasvaa. Kuunteleminen ja henkilöön tutustuminen nousevat tärkeiksi johtamisvälineiksi. Uusi sukupolvi odottaa osaamisensa ja työpanoksensa kunnioittamista ja arvostamista. Viihtyminen työpaikalla asettaa melkoisia vaatimuksia työilmapiirille (Sveiby & Åkerberg 2008).

Seuraavassa esitetään toimintatapoja ja organisaatiokulttuuria koskevat väittämät ja niiden kuvaavuutta koskevat vastaukset prosenttiosuuksina.

**Taulukko 28.** Toimintatavoille annetut arvioinnit.

Toimintatavat ja –kulttuuri Prosenttiosuudet	Ei hyvin eikä huonosti				
	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin	
Työpaikassamme on avoin ja keskusteleva ilmapiiri	7	14	18	50	12
Työtämme ohjaavat monet säännöt ja normit	1	5	24	38	31
Työpaikassamme on luottamuksen ilmapiiri	4	15	24	43	14
Yhteistyö eri sektorien välillä toimii hyvin	3	20	35	37	4
Erilaisuus on hyväksyttävää työpaikallamme	2	11	36	40	10
Kokemusta ja osaamista arvostetaan	5	11	22	43	19

Vastauksista käy ilmi, että vastaajien, sekä miesten että naisten mielestä kunnan työpaikoilla on avoin ja keskusteleva ilmapiiri. Naiset pitivät ilmapiirin luottamuksellisuutta keskimäärin parempana kuin miehet. Molemmat sukupuolet antoivat melko alhaisen arvosanan erilaisuuden hyväksymisestä. Suurimman keskiarvon 3,9 asteikolla 1–5 sai väittämä ”työtämme ohjaavat monet säännöt ja normit”. Pienimmän keskiarvon 3,2 sai väittämä ”yhteistyö eri sektorien välillä toimii hyvin”.

Vastaajista 69 % oli sitä mieltä, että väittämä ”Työtämme ohjaavat monet säännöt ja normit” kuvaa joko hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan. Vastaava luku väittämälle ”Kokemusta ja osaamista arvostetaan” oli 63, väittämälle ”Työpaikassamme on avoin keskusteleva ilmapiiri” 62 ja väittämälle ”Työpaikassamme on luottamuksen ilmapiiri” 57.

Eräs vastaaja totesi: Tiedonkulku ei itsessään ole ongelman ydin vaan se, että asioista on hankala saada mitään varmaa päätöstä”. Toinen totesi: ”Kunnan johdon taholta ilmapiiri ja tiedottaminen on hoidettu hyvin, mutta työntekijätasolla ei ole käsitystä tiedonkulun kaksisuuntaisuudesta. Esimiesten pitää saada tietoa myös alemmilta tasoilta päätöksenteon tueksi. Jokaisella organisaation jäsenelle on oma roolinsa ja oma kortensa kannettavana kehoon myös ilmapiirin ja tiedonkulun suhteen”. Kolmas oli sitä mieltä, että ”Oman sektorin sisällä toimii hyvin, mutta eri toimialojen välinen tiedonkulku onkin jo huonompaa”.

Verkkopohjaiset tieto- ja viestintäjärjestelmät lisäävät kontrollia, esimerkiksi siten, että ihmisten pitää olla tavoitettavissa näiden välineiden kautta. Kun naapurihuoneesta lähetetään sähköpostia, sosiaalinen etäisyys puolestaan kasvaa (Matiainen 2008).

Asioita koskevat konfliktit työpaikoilla ovat luonnollisia. Ne kehittävät täydellisempää ymmärrystä vaihtoehtoista kuten parantava keskustelua yleensäkin (Eisenhardt, Kahwajy & Bourgeois 1999).

Kunnissa erilaisilla valtakunnallisille suosituksilla on siinä keskeinen rooli. Yleisesti käytetty keino suositusten toimeenpanossa on perinteinen koulutus (vrt. Lehtomäki 2009). Sydänmaanlakan (2004: 70, 89, 210) mukaan yhteisökeskeisessä johtajuudessa esimiehillä ja alaisilla on yhteinen vastuu suorituksen onnistumisesta. Johtaja rakentaa siltoja ”meidän ja heidän” välille.

Ajattelumallit koostuvat paljolti ympäristössä vallitsevista syy- ja seuraussuhteita koskevista olettamuksista. Kun ihmiset panevat merkille, mitä heidän päätöstensä tuloksena tapahtuu, he oppivat uusia tosiasioita ja tekevät ympäristössä vallitsevia olosuhteita koskevia uusia havaintoja. Havainnot, joiden arvioidaan olevan yleistettävissä muitakin tilanteita koskeviksi omaksutaan ajattelumalleiksi (Kishore, Abde-Hamid & Wassenhove 2008).

### **Tiedonkulku ja viestintä**

Tässä työssä tarkoitetaan tiedonkululla ja viestinnällä sellaisia asioita, joita kuvaavat sanat informointi, tiedottaminen, sisäinen markkinointi, tiedonkulku, tiedon siirto, tiedon virtaus, tiedon hankinta, informaation hankinta ja löytäminen, tiedon tarjonta, tiedon lähteet, tiedon vastaanottaminen, tiedon luominen, tiedon jalostus, tiedon vaihto, tiedon hyödyntäminen, palaute, kummunikaatio, keskustelu, dialogi, palaute, reflektio, vuorovaikutus, rajojen ylitys ja muita vastaavia.

Ihmisten välisen viestinnän yhtenä tehtävänä on vaikuttaa ympäristöön. Kun pyydetään, kielletään, luvataan tai toivotaan, halutaan vaikuttaa ympäristössä olevien ihmisten asenteisiin tunteisiin tai käyttäytymiseen (Lehtonen 2002).

Johtamiseen kuuluu myös organisaation ymmärtäminen. Johtajan pitää olla hyvin informoitu ja olla perillä siitä mitä organisaatiossa tapahtuu (Mintzberg 2004). Organisaatiossa jokaisen tulee tietää, mitkä ja missä ovat viestintäkanavat, niin että jokainen tulee sidotuksi organisaation tavoitteisiin.

Vuorovaikutus tapahtuu pohjimmiltaan arkisien työn rutiineissa. Tiedon jakaminen henkilöiden välillä ei välttämättä ole suunniteltua, vaan vuorovaikutuksen luonnollinen tuote (Mäkelä 2006: 13, 87). Esteitä viestinnässä voivat aiheuttaa käsityserot, erot kielessä, huono kuuntelu, viestintätyyli, valta ja asenne (Alessandra & Harris 1993: 94). Vaikka hiljainen tieto siirtyy arjen toiminnoissa, siirtoa voi nopeuttaa. Yhteisöllisyys on tapahtumalle hyvä raami (Nonaka 2009).



Mitä enemmän ihmiset ovat keskenään kanssakäymisissä, sitä paremmin he tuntevat toisensa. Silloin myös keskusteluissa on helpompi tuoda esiin eriäviä näkökantoja ja mielipiteitä. Keinoja, miten tähän päästään, ovat sellaiset projektit, jotka vahvistavat ihmisten keskinäistä vuorovaikutusta ja edistävät avointa keskustelua (Ward, Lankau, Amason, Sonnenfeld & 2007).

Seuraavassa esitetään tiedonkulkua ja viestintää koskeviin väittämiin annetut vastaukset prosenttiosuuksina.

**Taulukko 29.** Tiedonkululle ja viestinnälle annetut arvioinnit.

Tiedonkulku ja viestintä Prosenttiosuudet	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Ei hyvin eikä huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin
Asioista tiedotetaan hyvin	7	20	32	36	6
Löydämme helposti tarvittavat tiedot	2	12	31	48	7
Esityksemme menevät hyvin perille	9	19	47	24	1
Työtämme arvioidaan ja saamme palautetta	7	24	36	29	4
Tilaisuuksissa keskustellaan asioista oikeasti	11	20	30	34	6
Tietoa saa myös organisaatorajojen yli	10	30	40	14	6

Vastauksista käy ilmi, että viestintä ja tiedonkulku sekä keskustelu toimivat kunnissa melko hyvin. Sen sijaan tiedonkulku organisaatorajojen yli ja esitysten perillemeno saivat huonommat keskiarvot. Suurimman keskiarvon 3,4 asteikolla 1-5 sai väittämä ”löydämme helposti työssämme tarvittavat tiedot”. Pienimmän keskiarvon 2,8 sai väittämä ”tietoa saa myös organisaatorajojen yli”.

Vastaaajien mielestä kirjallista tiedottamista on enemmän kuin suullista. Väittämä sai keskiarvon 3,2. Väittämä johto keskustelelee asioista työntekijöiden kanssa sai keskiarvon 3,0, keskihajonnan ollessa 1,1. Mediaani kummassakin oli 3.

Vastaaajista 55 % oli sitä mieltä, että väittämä ”Löydämme helposti tarvittavat tiedot” kuvaa joko hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan. Väittämän ”Tietoa saa myös organisaatorajojen yli” kohdalla vastaava luku oli vain 20 ja väittämän ”Asioista tiedotetaan hyvin” 42.

Eräs vastaaja totesi: ”Ilmapiiri on vapaa ja keskusteleva, eri näkemyksiä saa tuoda esiin. Luovuutta kannustetaan”. Toinen totesi: ”Paljon riippuu esimiehestä, miten vuorovaikutus toimii”. Kolmas totesi: ”Asioista luetaan sanomalehdistä –tällaista on tiedonkulku meidän kunnassa”. Neljäs totesi: ”Sähköposti ja kunnan nettisivut tuovat tiedon hyvin saataville. On omasta aktiivisuudesta kiinni, että hakee tiedon esille”. Ja viides totesi: ”Jonkin verran se ontuu yleensäkin eikä se ole aina täysin tasapuolista”. Kuudes taas: ”Meillä tietoa saa lähes rajattomasti jos viitsii vaivau-

tua (kunnan sähköposti kaikille halukkaille, pääsy kunnan palvelimille, johtoryhmän kokousmuistiot kaikille ym.)”. Seitsemäs totesi: ”Henkilöstön muutoksissa tieto ei näy helposti siirtyvän jatkajille”. Ja kahdeksas: ”Taloudellisen taantuman takia tiedonkulku, varsinkin henkilöstöasioissa on huonontunut, koska suuria muutoksia tapahtuu henkilöstön keskuudessa (pakkolomat, irtisanomiset)”. Vielä yhdeksäs totesi: ”Työskentelen pienessä yksikössä tavallaan irrallaan muusta terveydenhuollosta. Toisaalta tämä on hyvä, oman yksikkömme tiedonkulku on loistavaa, mutta toisaalta tietoa muualta terveydenhuollosta tulee tiukalla ja lähinnä oma lähiesimiehen kautta”.

Työ on nykyään yhä enemmän tietotyötä ja työntekijät yhä enemmän asiantuntijoita. Heille ei riitä saneleva yksisuuntaisuus eikä tiedon säännöstely, koska asiantuntijat ovat tiedon vaihdannan ammattilaisia. Heitä motivoi vuorovaikutteinen viestintä (Joholin 2007).

Esimiesten ja alaisten välistä keskustelua luonnehtii yleensä alitajuinen kunnioitus esimiehen auktoriteettia kohtaan (Prince 1999). Puheen teho ei riipu niinkään siitä, mitä sanotaan, vaan siitä, miten kuunnellaan (Nichols & Stewens 1999). Kun naiset arvostelevat miesten tapaa puhua, se tapahtuu naisten keskustelutyylin perusteella. Miehillä ja naisilla on erilainen käsitys siitä, mikä on tärkeää ja missä vaiheessa siitä pitäisi puhua (Tannen 2000:58,80). Naisten omaksuma tyyli on yleensä osallistuvampi ja yhteistoiminnallisempi kuin miesten (Eagly & Carli 2007).

Useimpien ilmaisuoppaiden otsikosta löytyvät sanat ”vaikuttava viestintä. Viestin lähettäminen nähdään välineenä vaikuttamiseen. Myös puhumisen ihanteet ohjaavat kohti korkeaa statusta. Kun vuorovaikutusta ohjaavat yhteistoiminnan periaatteet toiminnan tulokset paranevat. Kaksisuuntainen keskusteleva ja tasavertainen viestintä on mahdollista statusrooleista luopumalla (Routarinne 2007:73-73,126-146).

Palautteen antaminen on perinteisesti nähty esimiehen keinona vaikuttaa alaisten toimintaan. Viime aikoina on kuitenkin korostettu, että alaiset luovat merkityksiä saamilleen palautteille, kyseenalaistavat niitä ja etsivät palautetta työympäristöstään (Berlin 2008:311). Osaamisen kehittäminen edellyttää paitsi menetelmien käyttöä myös vuorovaikutuksellisuuden vahvistamista (Ollilla 2006).

Dialogi-käsitettä käytetään kuvaamaan pyrkimystä etsiä keskustelussa mahdollisimman aitoa ja totuudellista ja hylätä pinnallisuus (Viitala 2004: 37). Ylimmän johdon viestintää, esimiesten viestintää ja työntekijöiden keskinäistä viestintää tulisi aina tarkastella samanaikaisesti (Kalla 2006).

Media pystyy määräämään sen ”esityslistan”, josta julkisuudessa keskustellaan. Ihmiset pitävät median suurina julkaisemia asioita tärkeinä. Media myös asettaa asioita tulkintakehikoihin, esittää arvioita, syitä ja parannusehdotuksia (Karvonen 2008).

### **Johtaminen**

Tässä katsotaan johtamiseen kuuluvan muun muassa sellaisia asioita, joita kuvaavat sanat ihmisten johtaminen, asioiden johtaminen, päivittäisjohtaminen, esimiestyö, ohjailu, integrointi, vaikuttaminen, valtuuttaminen, kannustaminen, mahdollistaminen, osallistaminen, motivointi, työohjaus, työn muotoilu, neuvonta, tukeminen, verkostoituminen, palkitseminen ja muita vastaavia asioita.

Johtamisopit ovat vaihdelleet vuosien saatossa. Viime vuosikymmenen aikana yritysten johtamisen käytännöissä niin sanotut kovat arvot ovat olleet vahvoilla. Keskiössä ovat numeroiden kautta tulkittava historiatieto, teknologia, järjestelmät ja prosessit sekä suunnittelu- ja seurantaproseduurit. Inhimilliset voimavarat pääsevät keskusteluihin yleensä silloin, kun törmätään ongelmiin (Tienari & Meriläinen 2009: 104–105, vrt. Crainer 1998).

Vaikka jokainen organisaation työntekijä saattaakin jäsentää maailmaa hieman eri tavoin, organisaation johdossa noudatetaan yleensä yhdenmukaista toimintakehystä. Olemme kaikki enemmän tai vähemmän kokemustemme vankeja. Myös johtajat toimivat näkemystensä puitteissa (Hamel & Prahalad 1994, 2006:48). Henkilöstöjohtamisen rooleihin kuuluvat tärkeinä henkilöstön ohjaus ja sitouttaminen sekä uudistumisen johtaminen (Ulrich 2007: 47).

Kuntajohtamisessa on nähtävissä kahdenlaisia tapoja, joilla tehokkuuden ja demokratian haasteisiin pyritään vastaamaan. Ensimmäinen on uuden julkisjohtamisen mukainen uudistusliike (New Public Management). Se korostaa yksityisen sektorin johtamisoppeja ja päätösvallan delegointia ja hajautusta. Toinen on governance, hallinta. Se kehottaa luomaan verkostoja yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välille (Haveri, Maijonen & Jäntti 2009). New Public Management –opissa uskotaan, että paremmalla johtamisella lisätään tuottavuutta ja saadaan enemmän vastinetta kansalaisten verorahoille (Lähdesmäki 2003, Stewart 1993). Näiden kahden taustalla vaikuttavat edelleen niin sanottu perinteinen malli ja hyvä hallinto.

Johtaminen on käyttäytymistä. Jotta se olisi tuloksellista, sen tulee olla kuhunkin tilanteeseen ja yhteyteen sopivaa (Pirnes 2003: 14). Lisäksi, mikä sopii miehille, ei välttämättä sovi naisille (Friedman & Yorio 2006: 51). Kuntasektorilla Syväsen

(2003) mukaan valtapelit ovat hyvin yleisiä. Ongelmia ovat muun lisäksi autoritääriinen, johtajakeskeinen pomotus.

Seuraavassa esitetään johtamiseen liittyvät väittämät ja vastaukset prosentiosuuksina.

**Taulukko 30.** Johtamiselle annetut arvioinnit.

Johtaminen Prosentiosuudet	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Ei hyvin eikä huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin
Työmme on itsenäistä	1	5	13	54	27
Saamme riittävästi neuvoja ja tukea työhön	4	14	36	40	6
Työ sovitaan kehityskeskusteluissa	9	15	33	33	10
Saamme osallistua suunnitelmiin ja päätöksiin	6	16	31	41	5
Saamme itse päättää työtavoistamme	2	4	23	51	19
Esimies keskustelee kuuntelee meitä	7	9	27	41	17

Vastauksista ilmenee, että työ kunnissa on vastaajien mielestä autonomista ja esimiehet tukevat alaisiaan. Myös osallistumismahdollisuuksiin vastaajat olivat tyytyväisiä. Suurimman keskiarvon 4,0 asteikolla 1-5 sai väittämä ”työmme on itsenäistä ja järjestelämme sen pääosin itse”. Pienimmän keskiarvon 3,2 sai väittämät ”työ ja sen tavoitteet sovitaan kehityskeskusteluissa ja ”saamme osallistua ja vaikuttaa suunnitelmiin ja päätöksiin”.

Väittämä ”Työmme on itsenäistä” kuvaa hyvin tai erittäin hyvin 82 %:n mielestä asiantilaa kunnassaan. Vastaava luku väittämän ”Esimies kuuntelee meitä” kohdalla oli 58, mutta väittämän ”Tilaisuuksissa keskustellaan oikeasta” kohdalla 39. Väittämä ”Esityksemme menevät hyvin perille” kuvaa vain 25 %:n mielestä hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan ja väittämä ”Työtämme arvioidaan ja saamme palautetta” 33 %:n mielestä, vaikka väittämä ”Työ sovitaan kehityskeskusteluissa kuvaa 43 %:n mielestä hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan.

Eräs vastaajista totesi: ”Omassa yksikössämme asiat kunnossa, mutta kun mennään organisaatiossa ”ylöspäin”, tulee ongelmia melkein kaikessa toiminnassa”. Toinen totesi: ”Kaikki keskustelut esimiehen kanssa voidaan pyörittää ylemmällä tasolla ja lopulta poliittisen perustein valtuustossa. Esimiehillä ei ole todellista valtaa tai vastuuta alaisista. Tekemisiä kyllä käyttäillään lainsäädännöllä, mutta ihmisenä oleminen, järjenkäyttö ja aito johtaminen eivät oikein ole kunniasaan...”. Kolmas totesi: ” Tämä on epämuodollinen kaupunki ja rajat eri organisaatioiden välillä ovat matalia, henkilöt tuttuja. Täällä on matala organisaatio ja vähän porukkaa Siksi työtä saa tehdä ja sisältöön saa vaikuttaa”. Neljäs totesi:

”Kunnan johtamisesta saan tietoa hyvin sen takia, että kunnan johdossa ja luottamushenkilöinä on ystäviäni ja sen heiltä hyvin epävirallisia reittejä tietoa asioiden kehittämisestä”.

Kalliomaan (2009) mukaan johtamistilanteissa keskeistä on kahdensuuntainen vuorovaikutus esimiehen ja alaisen välillä. Ajmalin (2009: 16, 39) mukaan organisaation johdon tulisi rohkaista jäseniä sosiaaliseen kanssakäymiseen ja dialogiin Huuhka (2010) on todennut, että tarvittaisiin johtajia, jotka osaavat innostaa ja motivoida.

Suomen julkishallinto on viime vuosikymmeninä ollut alituisten hallinnon uudistusten ja johtamistekniikoiden kokeilukenttä. Niillä on pyritty luomaan tehokkaampi hallinto. Luoma-ahon (2005) mukaan byrokratia on tärkeä osa julkisten organisaatioiden mainetta. Byrokratia on se, joka takaa tasapuolisuuden, joka ylläpitää korkeaa luottamusta julkisiin organisaatioihin.

Työntekijöiden autonomian lisäämisellä ja toisaalta sitoutumista ja organisaatiokulttuuria vahvistamalla voidaan ”salakavalasti” tavoitella samaa lopputulosta kuin aikaisemmin byrokraattisilla säännöillä (Willmott 1993).

### **Organisaation suunta ja strategiat**

Tässä työssä tarkoitetaan organisaation suunnan määrittelyyn ja strategiatyöhön kuuluvan sellaisia asioita, joita kuvaavat sanat visio, tavoitetila, tahtotila, maine, strategia, strategiatyö, tietämysstrategia, viestintästrategia, osaamistarpeet, ydinosaaminen ja muita vastaavia asioita.

Lähestymistapoja strategiaan on esitetty monenlaisia. Juuti ja Luoma (2009) ryhmittelevät lähestymistavat rationaaliseen, kompleksiseen ja postmoderniin. Hamel (2001) painottaa strategian luomista, näkemyksiä, ihmisten moninaisuutta ja uudistumista. Strategian tulisi olla jatkuvasti jalostuva ja kiteytyvä ajatteluprosessi, jossa valitun toimintalinjan tulisi muotoutua ja muuttua erilaisten kokeilujen, onnistumisen ja epäonnistumisen kautta kertyvän oppimisen tuloksena.

Resurssilähtöisen teorian kolme päätrendiä ovat: 1) resurssipohjainen näkökulma 2) tietopohjainen näkökulma ja 3) suhteisiin liittyvä näkökulma (Acedo, Barroso & Galan 2006). Resurssilähtöinen strategia-ajattelu antaa parhaan viitekehyksen strategisen johtamisen ymmärtämiseen (Barney, Wright & Ketchen 2001). Organisaatioiden tulisi nähdä itsensä ydinosaamisten portfoliona (Hamel & Prahalad 1994).

Kuntien menestystekijöinä pidetään yleensä aktiivista ja monipuolista elinkeinopohjaa, kehitysmahdollisuuksia, osaamista, kyvykästä henkilöstöä, kunnossa ole-

vaa taloutta ja sen kaltaisia tekijöitä (Parjanne 2009). Vahvuuksille rakentuva kehitystyö kannustaa kuntia lukemaan aluettaan tarkemmin ja löytämään omat strategiset voimavaransa (Mustakangas & Vihinen 2009).

Seuraavassa esitetään organisaation suunnan määrittämistä ja strategiatyötä koskevat väittämät ja vastaukset prosenttiosuuksina.

**Taulukko 31.** Strategiatyölle annetut arvioinnit.

Organisaation suunta ja strategiatyö Prosenttiosuudet	Erittäin huonosti	Melko huonosti	Ei hyvin eikä huonosti	Melko hyvin	Erittäin hyvin
Kunnassa noudatetaan hyvin suunnitelmia	4	16	43	34	3
Suunnitelmat perustuvat faktatietoihin	3	11	50	30	4
Suunnitelmat laaditaan kunnan johdossa	0	7	28	50	16
Suunnitelmat syntyvät pääasiassa keskustellen	6	16	53	23	2
Suunnitelmiin sitoutumisesta puhutaan paljon	5	22	49	17	7

Vastauksista käy ilmi, että vastaajien mielestä suunnitelmat kunnissa tehdään kunnan johdossa, vaikka toisaalta vastaajat antoivat hyvän arvosanan mahdollisuuksistaan osallistua päätöksentekoon. Suunnitelmia noudatetaan vastaajien mielestä hyvin, vaikka sitoutumisesta ei paljon puhutakaan. Suunnitelmien nähtiin perustuvan faktatietoihin kuten aikaisemmin todettiin, että päätöksenteossa on käytössä riittävät tiedot. Suurimman keskiarvon 3,7 asteikolla 1-5 sai väittämä ”suunnitelmat laaditaan kunnan johdossa”. Pienimmän keskiarvon 3,0 saivat väittämät ”suunnitelmat syntyvät pääasiassa keskustellen” ja ”suunnitelmiin sitoutumisesta puhutaan paljon”.

Vastaajista 65 % oli sitä mieltä, että väittämä ”Suunnitelmat laaditaan kunnan johdossa” kuvaa hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan, vain 7 % oli sitä mieltä, että huonosti tai erittäin huonosti. Vastaajista 44 % oli kuitenkin sitä mieltä, että väittämä ”Taloussuunnittelu ja seuranta toimivat hyvin” kuvaa hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan. Sen sijaan väittämä ”Suunnitelmat syntyvät pääasiassa keskustellen” kuvaa vain 25 %:n mielestä hyvin tai erittäin hyvin asiantila kunnassaan ja 22 %:n mielestä huonosti tai erittäin huonosti. Näin siitä huolimatta, että väittämä ”Saamme osallistua suunnitelmiin ja päätöksiin” kuvaa 47 %: n mukaan joko hyvin tai erittäin hyvin asiantilaa kunnassaan.

Eräs vastaaja totesi: ”Asioista ”keskustellaan”, mutta tehtyihin päätöksiin sillä ei ole juuri mitään vaikutusta. Se jurppii, mutta siihen tottuu...”. Toinen vastaaja totesi: ”Strategiset tavoitteet ja yhteinen kehittämisenäkemys luodaan yhdessä keskustellen”. Kolmas vastaaja totesi: ”Kunnassa noudatetaan kyllä tehtyjä suun-

nitelmia, MUTTA onko ne hyvin tehtyjä on eri asia...”. Neljäs vastaaja totesi: ”Kunnan tavoitteet ja strategiat on vähän niin ja näin kun niistä ei oikein tiedä. Keskustelut käydään kunnantalolla eikä niistä paljon ulkopuolelle tiedoteta”. Ja viides totesi: ”Ja sovittujen suunnitelmienkin pitäminen näkyy esimerkiksi talousarvion osalta olevan joillakin toimialoilla pelkkää...”. Ja kuudes vastaaja totesi Ylimmän johdon puheet ja teot eivät aina kohtaa. Herkästi luvataan, mutta kun toteutus koittaa, saa tulla toimeen omillaan”.

Hamel & Prahalandin (1994, 2006: 173–174, 178–179) mukaan organisaation päämäärän on oltava sellainen strateginen tahtotila, joka saa työntekijät osoittamaan sille kunnioitustaan ja joka on tavoittelemisen arvoinen. Jos organisaatiolla ei ole näkemystä siitä, mihin se on menossa, byrokratia jää vain organisaation sovinnaiskäsitusten täytäntöön panijaksi ja operatiivisten traditioiden ajajaksi.

Strategiatyön perustaksi tarvitaan tietoa, jota on saatavissa tiedostoista, tilastoista ja ennusteista (Maijonen 2005: 60). Jääskeläisen (2010) mukaan nykyistä monipuolisempi mittaus auttaisi kohdistamaan huomion oikeisiin asioihin, ainakin julkisen sektorin tuottavuudessa.

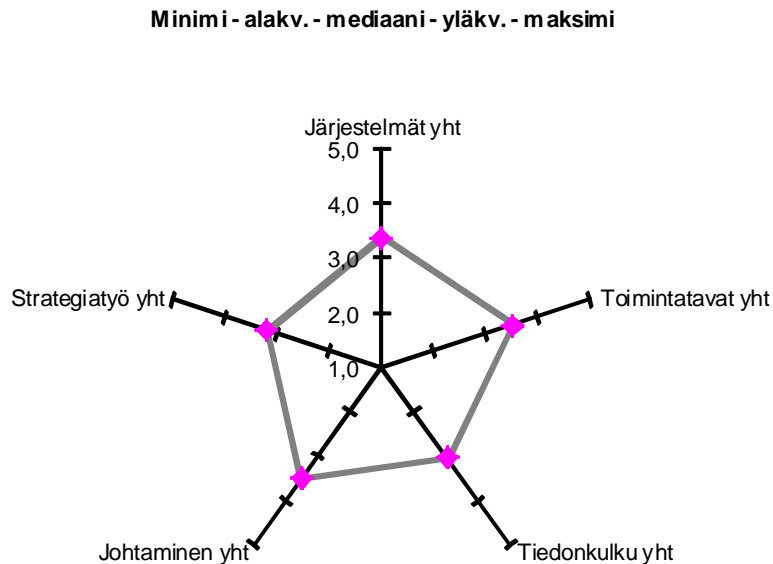
Hyvänä pidetään osallistuvaa strategiaa, joka menee pidemmälle kuin yksisuuntainen tiedottaminen ja palautteen keruu. Kaksisuuntainen symmetrinen viestintä on ideaali (Luoma-aho 2008). Mustosen (2009) mukaan perinteisesti työntekijöiden tehtäväksi jää strategiaviestinnän ymmärtäminen. Henkilöstö tulisi ottaa riittävän aikaisin mukaan strategiakeskusteluun, jotta työntekijöillä on mahdollisuus osallistua ja saada riittävästi tietoja strategiasta. Kirveskarin (2003:3-5) mukaan yhteiskunnalliseen vastuuseen perustuva strateginen tahtotila on aina suuremman ryhmän tahdon ilmaus. Yrityksen johtaja voi laatia tahtotilan yksin ja sitouttaa siihen organisaation strategisen johtamisen välinein.

Toikan (2002) mukaan osallistavan vuorovaikutuksen vähyys ja kankea päätöksentekojärjestelmä voivat synnyttää ja ylläpitää piilostrategioita. Koivuniemen (2004) mielestä vaikeimpia kysymyksiä kuntasektorin muutostilanteissa on se, miten henkilöstötyö kytketään organisaation strategiaan. Muutosten seurauksena osaamistarpeet lisääntyvät ja osaamisen johtamisen problematiikka korostuu.

Virkamiehiä koskevia odotuksia voidaan monessa mielessä verrata taloudenhoitajia koskeviin odotuksiin. Tulossuuntautuneiden ihmisten ja luovien ihmisten ajattelutavat ovat hyvin vastakkaisia. Hyvän tasapainon säilyttäminen taloudenhoitajien ja luovien ihmisten välillä edellyttää ymmärrystä siitä, miten näiden ihmisten katsantokannat eroavat toisistaan. Organisaatiot hallitsevat mieluummin keskinertaisia ihmisiä kuin menettävät asioiden hallinnan lahjakkaiden ihmisten kassa (Austin & Nolan 2007).

### Kaikki osa-alueet

Seuraavassa esitetään edellä kuvattujen osa-alueiden väittämien kokonaiskeskiarvot samassa kuviossa.



**Kuvio 16.** Keskiarvot tietojohdamisen osa-alueille.

Kuviosta käy ilmi, että tietojohdamisen mallin mukaisten osatekijöiden vastausten keskiarvojen muodostama kuvio ei ole muodoltaan tasainen. Tietojohdamisen eri osa-alueet saavat vastaajilta keskimäärin hiukan erilaiset arviot.

**Taulukko 32.** Keskiarvojen testaus.

Ryhmittelymuuttuja/ väittämien lukumäärä	Ikä	Suku- puoli	Työsk. sektori	Esimies- asema	Kunta- koko
Ei tilastollisesti merkitsevä	30	29	16	11	31
Tilastollisesti oireellinen	2	2	2	7	1
Tilastollisesti melkein merkitsevä		1	7	6	
Tilastollisesti merkitsevä			6	6	
Tilastollisesti erittäin merkitsevä			1	2	
<b>Yhteensä</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

Taulukosta käy ilmi, että väittämien saamat keskiarvot ryhmittelymuuttujilla ikä, sukupuoli ja kuntakoko eivät poikkea tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Sen



sijaan ryhmiteltäessä esimiesaseman ja työskentelysektorin mukaan erot ovat tilastollisesti merkittävämpiä.

Ryhmittelymuuttujalla työskentelysektori tilastollisesti erittäin merkittävä ero on väittämällä ”työpaikallamme tiedotetaan asioista hyvin”. Ryhmittelymuuttujalla esimiesasema tilastollisesti erittäin merkittävä ero on väittämällä ”tietoja saa myös organisaatiorajojen yli” ja ”saamme osallistua ja vaikuttaa suunnitelmiin ja päätöksiin”.

Suurin keskihajonta oli väittämällä ”työ ja sen tavoitteet sovitaan kehityskeskusteluissa”, ”järjestetyissä tilaisuuksissa keskustellaan asioista oikeasti”, ”työpaikassamme on avoin keskusteleva ilmapiiri”, johto keskustelee asioista työntekijöiden kanssa”, ”esimies keskustelee kanssamme ja kuuntelee meitä” ja ”kokemusta ja osaamista arvostetaan”.

**Taulukko 33.** Osa-alueiden keskiarvot kuntakoon mukaan.

Taulukosta käy ilmi, että erityisesti tiedonkulun ja viestinnän kohdalla erot kuntakoon mukaan ovat pienet.

Osa-alueiden keskiarvot yhteensä asukasluvun mukaan

<b>Asukasluku enintään</b>	<b>-5000</b>	<b>-10000</b>	<b>-40000</b>	<b>-100000</b>	<b>-200000</b>	<b>Yht</b>
Järjestelmät yht	3,4	3,4	3,4	<b>3,5</b>	3,3	3,4
Toimintatavat yht	3,4	3,5	3,6	<b>3,7</b>	3,5	3,5
Tiedonkulku yht	3,1	3,1	3,0	<b>3,2</b>	2,9	3,0
Johtaminen yht	3,5	3,6	3,5	<b>3,7</b>	3,3	3,5
Strategiatyö yht	3,2	<b>3,3</b>	3,2	3,2	3,0	3,2
<b>Keskiarvo</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	3,3	<b>3,4</b>	3,2	3,3

Kunnan strateginen johtaminen nostaa esille informaation kulun ja koordinaation tarpeet. Johtaminen puolestaan edellyttää informaatiota organisaation toiminnan tuloksellisuudesta. Managerialistisen johdon ja professionalistisen ammattihenkilöstön välillä voi tästä syntyä konflikteja. Erityisesti tulostittauksen on katsottu vähentävän professionaalista autonomiaa (Jylhäsaari 2009: 62–88).

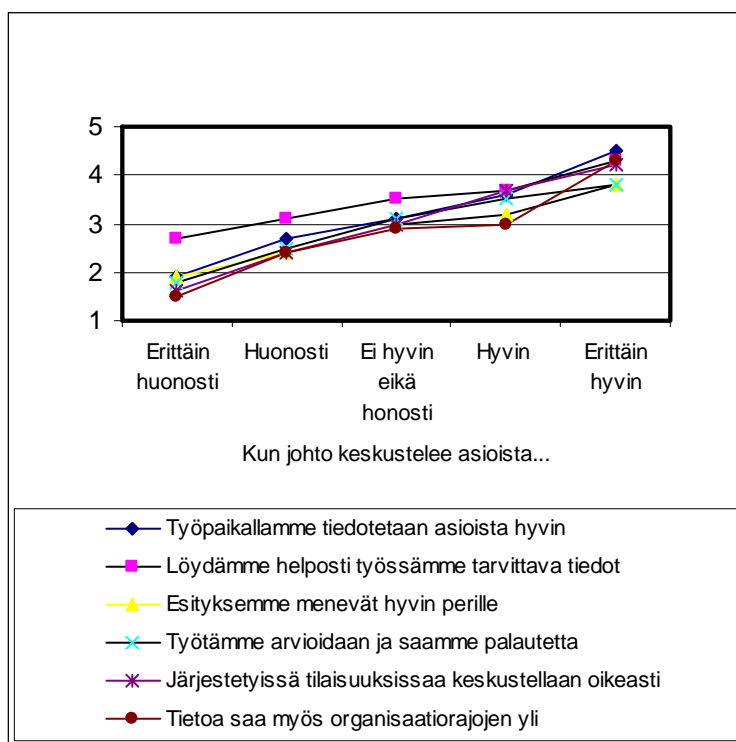
Strategiassa on kyse toimintojen yhdistämisestä. Jos sama toimintojen yhdistelmä olisi paras kaikkien tarpeiden ja asiakkaiden tyydyttämiseen ja tavoittamiseen, yritysten suoritukset määräytyisivät operatiivisen tehokkuuden mukaan. Strategiassa on kysymys yhteensopivuuden löytämisestä yrityksen toimintojen välille. Strategian onnistuminen edellyttää, että tehdään monia asioita hyvin ja nivotaan ne toisiinsa (Porter 1996).

Tietojohtamisen pitäisi toteutua osana päivittäisjohtamista ja henkilöstön tulisi osallistua strategiakeskusteluun niin, että he voisivat omaksua strategian ydin-

kohdat ja osaamisen kehittämistarpeet. Hämäläinen & Maulan (2004) mukaan henkilöstöä koskeva strategiaviestintä sisältää strategiaviestinnän ylhäältä alaspäin, alhaalta ylöspäin ja vuorovaikutteisen strategiaviestinnän.

Kuntien organisaatiot on järjestetty tietynlaista hallinta ja hallitsemista varten. Kunnallishallinnossa tavoitellaan eettisesti hyvää hallintaa. Hyvän hallinnon säännökset on kirjoitettu perustuslakiin ja hallintolakiin. Avoimuus on eettinen periaate ja arvo, jota ainakin kansalaisten mielestä pitäisi noudattaa ja josta ei haluta tinkiä. Kunnallisen johtamisen pitäisi ainakin jossakin määrin olla sopusoinnussa kuntalaisten odotusten kanssa (Salminen 2009).

Alla olevasta kuviosta käy ilmi, että kuvioissa esitettyjen arvioiden pisteet kasvavat sitä mukaa, mitä paremmin johto keskustelee asioista henkilöstön kanssa.



**Kuvio 17.** Keskiarvojen muutos, kun johto keskustelee.

Sektoreittain tarkasteltuna teknisen sektorin ja elinkeinotoimen työntekijät olivat muita sektoreita enemmän sitä mieltä, että ”kirjallista tiedottamista on enemmän kuin suullista”.

Vastaajista 62 % oli sitä mieltä, että väittämä ”Työpaikassamme on avoin ja keskustelevalta ilmapiiri” kuvaa työpaikan olosuhteita hyvin tai erittäin hyvin. Vastaava prosentti oli väittämälle ”Työpaikassamme on luottamuksen ilmapiiri” oli 57,

väittämälle ”Esimies keskustele kanssamme ja kuuntelee meitä” 58 ja väittämäl-  
le ”Saamme osallistua vaikuttaa suunnitelmiin ja päätöksiin 47. Sen sijaan väit-  
tämälle ”Esityksemme menevät hyvin perille, vastaava prosentti oli vain 25 ja 27  
% oli sitä mieltä, että väittäjä kuvaa työpaikan olosuhteita joko huonosti tai mel-  
ko huonosti.

Tutkimustuloksista käy ilmi, että käsitykset tietojohdamisen ja viestinnän tilasta  
kuntien eri sektoreilla vaihtelivat jonkin verran. Sivistystoimessa ja peruspalve-  
luissa oltiin muita sektoreita enemmän sitä mieltä, että työpaikalla tiedotetaan  
asioista hyvin ja että työpaikalla vallitsee avoin, keskusteleva ja luottamuksen  
ilmapiiri. Kuitenkin peruspalveluissa ei yhtä hyvin kuin muilla sektoreilla luotettu  
siihen, että suunnitelmat perustuvat faktatietoihin tai että suunnitelmiin pääsee  
osallistumaan ja vaikuttamaan riittävästi. Peruspalveluissa ei myöskään kovin  
hyvin hyväksytty käsitystä, että johto keskustele asioista työntekijöiden kanssa.

## 5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

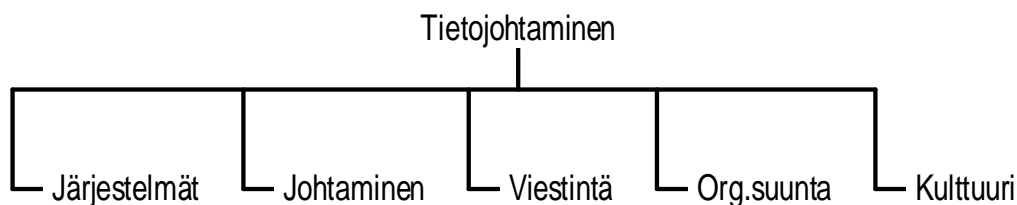
### Mitä kuntien tietojohdaminen sisältää?

Kirjallisuuden mukaan tietojohdamisella yleisesti pyritään organisaation jäsenten tietämyksen hyödyntämiseen, uuden tiedon ja osaamisen lisäämiseen. Tietojohdamisen kohteena ovat tietotarpeen tunnistaminen, tiedon hankinta, tietopalvelu, tiedon välittäminen ja tulkinta, tiedon organisointi ja merkitysten analysointi, organisaation muisti ja tiedon taltiointi sekä informaation ja tiedon käyttö. Tämä vaatii organisaatiossa vuorovaikusta, informaation ja tiedon hallintaa, kulkua ja jakamista. Tiedon johtamiseen liittyviä kysymyksiä ovat myös tarvittavan osaamisen tunnistaminen, mahdollisimman nopean oppimistavan löytäminen, osaamisen levittäminen, saatavilla olevan tiedon imeytyminen, käyttö, yhdisteleminen ja uuden tiedon luominen sekä näiden tukemista ja edistämistä.

Tietojohdamisen tavoitteisiin kuuluvat myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestäminen, tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuus, varmuus, uskottavuus ja luottamus. Viestintä- ja tietokulttuuriin kuuluvat avoimuus ja julkisuus, tiedottaminen ja keskustelu, vuorovaikutuksen ja yhteisöllisyyden edistäminen. Tieto- ja viestintäjärjestelmiltä edellytetään toimivuutta, välineitä ja välittäjiä. Hyvä tietojohdaminen edellyttää johtamiselta vuorovaikutteisuutta ja avoimuutta, mahdollistamista, tukemista ja motivoimista. Kunnan tietojohdaminen ei välttämättä ole aina näkyvää, vaan pikemminkin implisiittistä, muuhun toimintaa sisältävää. Tärkeä keino on se, että johto kohdistaa huomionsa tietämyskohteisiin, toimijoihin ja tietämyskontekstin tiedostamiseen (vrt. Burkland 2009).

Tässä tutkimuksessa on aikaisemmin todettu, että tietojohdaminen koostuu viidestä osa-alueesta, jotka ovat:

- organisaation suunnan määrittäminen
- organisaation johtaminen
- viestintä ja tiedonkulku
- organisaatiokulttuuri ja toimintatavat
- järjestelmät ja rakenteet



**Kuvio 18.** Tietojohdamisen rakennemalli.

Tässä tutkimuksessa pääteltiin edellä, että tietojohdantamista ja oppimisen johdantamista suuntaavat organisaation visiot ja strategiat. Tietojohdantamisessa tarvitaan oppimista, tietämistä ja tiedonhallintaa tukevia järjestelmiä sekä tiedon hallintaa tukevaa kulttuuria ja toimintatapoja, organisaation suuntaa, kulttuuria ja järjestelmiä tukeva ja mahdollistava johdantaminen sekä tiedon siirtymisen ja keskustelun edistämistä järjestelmien ja kulttuurin kautta.

Osa-alueiden johdantaminen ja painotus tapahtuu ohjaamalla, luomalla edellytyksiä, mahdollistamalla, poistamalla esteitä, motivoimalla ja kiinnittämällä johdon huomiota. Kunnissa painotetaan osa-alueita eri tavoin. Tämä ilmenee tapauskunnasta ja muista kunnista saatujen vastausten osittaisesta erilaisuudesta sekä hajontaluvuista. Painotuseroja näyttää olevan myös yksittäisen kunnan eri sektoreiden ja työyksiköiden välillä.

Kirjallisuusaineistosta voitiin myös todeta, että tietojohdantamisen osa-alueisiin, kohteisiin ja keinoihin voidaan nähdä liittyvän vastakkaisasetteluja. Tällaisia vastinpareja ovat esimerkiksi hiljainen tieto – kodifioitu tieto, organisaatio – yksilö, viestintä siirtona – viestintä yhteisyyden tuottamisena, järjestelmät – kulttuuri, kontrolli – autonomia. Sekä – että -asenne toimii kuitenkin paremmin kuin joko – tai -asenne. Kunnan tietojohdantamisessa tarvitaan molempia tietojohdantamisen perustrategioita: kodifiointistrategia, joka kunnassa tarkoittaa ja vaatii informaatiojärjestelmiä, tietokantoja, ohjeita, luetteloita sekä niiden kautta tiedottamista ja oma-toimista tiedonhakua sekä personointistrategia, joka kunnassa tarkoittaa ja vaatii asiantuntijoita tiedon lähteinä, verkostoja, foorumeita ja niiden kautta vuorovaikutusta tiedon jakamista ja vaihtoa sekä kulttuurin ja toimintatapojen luomista. Painotuksessa tarvitaan kuitenkin jatkuvaa huolenpitoa siitä, ettei kumpikaan vastinparista painotu liikaa tai muodostu ainoaksi huomion kohteeksi.

Kunnallisen tietojohdantamisen osa-alueet ja niiden väliset suhteet ovat rakentuneet vuosikymmenten aikana ja ne ovat muuttuneet lainsäädännön, normien, ohjeiden ja suositusten sekä muiden muuttuvien tekijöiden mukana. Samoin kunta yhteisönä ja organisaationa sekä virkamiehet ja luottamushenkilöt ovat muuttuneet vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja erilaisten odotusten paineessa. Perinteinen johdantamismalli ja hyvä hallinto painottavat eri asioita kuin uusi julkisjohdantaminen.

Asiantuntijat näyttävät toimivan kunnissa merkittävänä tiedon välittäjänä. Heillä on avainrooli toisistaan erillään olevien ihmisten kytkemisessä yhteen. Jos asiantuntijakontaktien samankaltaisuus lisääntyy, etujen kokonaisarvo voi kääntyä jopa kielteiseksi (vrt. Uzzi & Dunlap 2005). Kunnan organisaatioissa voidaan nähdä myös asiantuntijasaarekkeita, jotka toimivat sekä kodifioidun että personoidun tiedon lähteinä, yhdistelijöinä ja tulkitsijoina. Kun työntekijä kysyy neuvoa asian-

tuntijalta ja oppii kysymänsä asian, tieto vaihtaa olomuotoaan hiljaisesta eksplisiittiseksi ja eksplisiittisestä hiljaiseksi.

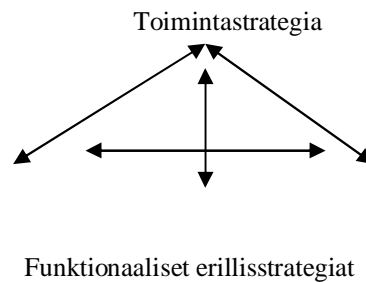
Organisaation suunnan määrittelyssä ja muussa päätöksenteossa tarvitaan sekä tietojärjestelmien formaalia tietoa että keskustelujen kautta välittyvää kokemusellista tietoa. Tämä edellyttää järjestelmien ja organisaation toimintatapojen painotusten säätelyä. Organisaation jäsenten on tiedettävä, mitä tietoa on ja mitä ei ole. Raportointisuhteiden lisäksi tärkeitä ovat tiedon välittäjinä toimivat asiantuntijat sekä organisaatiossa toimivien yksilöiden väliset kytkökset ja yhteydet organisaation sisällä ja ulkopuolelle. Mitä suurempi ja monimuotoisempi organisaatio on, sitä vaikeampi on saada tieto perille. Tämä koskee sekä täsmällistä tietoa että hiljaista tietoa. Sekä hierarkkisesti että verkostomaisesti toimivissa organisaatioissa syntyy yksiköiden välille järjestelmistä ja kulttuurista johtuvia rajoja, joiden ylittäminen on haasteellista.

Sisäinen viestintä luo ja vahvistaa yhteisöllisyyttä ja organisaatiokulttuuria. Vuorovaikutuksessa ja viestinnässä annetaan merkityksiä informaatiolle ja luodaan uutta tietoa. Jaatisen (2008) mukaan viestinnällä voidaan tukea informaation hankintaa, käsittelyä ja merkitysten tuottamista. Organisaatioiden viestinnässä on sekä yhteisiä että organisaatiokohtaisia käyttäytymisen muotoja (vrt. Wiio 2008).

Elina Hyrkäksen (2009) väitöskirjatutkimuksen mukaan osaamisen johtaminen kunnissa on vielä alkuvaiheessa. Osaamisen johtaminen kytkeytyy huonosti kunnan strategioihin eikä osaamisen johtamiseen panosteta riittävästi. Nyt käsillä olevan tutkimuksen tulokset eivät täysin tue tätä väitettä. Lisäksi voidaan todeta, että koulutuksen, muodollisen pätevyuden ja osaamisen ja jatkuvan koulutuksen arvostamisella kunnissa on pitkät perinteet. 70-luvun kuntasuunnittelusta on osaltaan peräisin myös tiedon hallinnan arvostaminen kunnissa. Manuaalisia luettelokortisto -tietokantoja eri asioista on kunnissa kerätty ja analysoitu suunnittelun ja päätöksenteon tueksi jo ennen tietokoneiden aikaa.

Strandman (2009, 2010) esittää väitöskirjatutkimuksensa perusteella, että kunnissa strategian toimeenpanon epäonnistumisen syynä ovat byrokraattinen viestintä ja valmiina ulkopuolelta annettu strategia. Nyt käsillä olevan kunnan kyselytutkimuksen tulokset tukevat väitettä. Sotarauta (1996:264) kuitenkin esittänyt, että suunnittelun lähtökohta voi olla strategia, joka on sekä laskelmoiva että kommunikatiivinen sekä suunniteltu että prosesseista esiin sukeltava. Taustalla on kuitenkin tietoisuus omista aiotuista strategioista. Sydänmaalakan (2004: 193) mukaan täytyy siirtyä vuosittaisesta suunnitteluprosessista jatkuvaan ajatteluun. Raisio (2009) taas on todennut, että liian tarkka suunnittelu saattaa olla jopa haitallista. Joustavuus, mukautuvuus ovat tarkkaa suunnittelua tärkeämpiä.

Strandmanin (2010b) mukaan kunnissa tehdään kirjallisia strategioita ja suunnitelmia niin runsaasti, että voidaan puhua strategiaviidakosta. Ongelmana on toimeenpanon lisäksi niiden integraatio. Myös tapauskunnissa laaditaan monia erillisstrategioita, joita pyritään integroimaan varsinaiseen toimintastrategiaan ja toisiinsa. Osa niistä on lakimääräisiä tai suosituksiin perustuvia, osa tehdään omasta aloitteesta. Integroinnissa toimintastrategia ohjaa erillisstrategioita ja erillisstrategiat toimintastrategiaa ja toisiaan.



**Kuvio 19.** Funktionaaliset erillisstrategiat.

Erillisstrategioita ovat esimerkiksi vanhustenhuollon strategia, lapsi- ja perhepoliittinen ohjelma, turvallisuussuunnitelma, yleiskaava, kestävän kehityksen ohjelma, valmiussuunnitelma, henkilöstöstrategia, palvelustrategia, tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma jne. Toimintastrategian kiteyttämisen erillisstrategioiksi ja niihin keskittyminen vie kohti tavoitetilaa. Toimintasektoreilla joudutaan erillisstrategioita pohdittaessa kysymään itseltään, mitä toimintastrategia merkitsee meidän toimintaamme. Erillisstrategioiden laadinta on toimialojen välistä toimintaa ja niiden laatiminen lisää myös horisontaalista vuorovaikutusta. Erillisstrategiat ja niiden laadintaprosessit edistävät tiedon siirtoa, tiedon yhdistämistä ja tiedon luomista sekä toimivat oppimisen välineinä. Strategia-asiakirja voi olla vain hetkellinen kuva strategiatyöstä. Viimeistään toimeenpanoa koskevassa keskustelussa alkaa uuden strategian valmistelu. Vastaavasti toimeenpanokeskustelu alkaa jo valmisteluvaiheessa. Päätöksenteossakin on jo mukana strategian muutoksen siemenet.

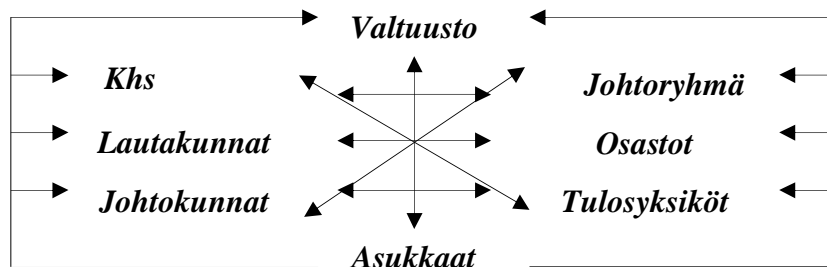
### **Mitkä tekijät vaikuttavat kuntien tietojohdamiseen?**

Kunnissa prosessoidaan paljon tietoa. Se edellyttää tiedon kodifiointia, tieto- ja viestintäjärjestelmiä. Suurta tietomäärää ei voida hallita eikä viestiä ilman asianmukaisia järjestelmiä. Tiedon kulun ohjeistus ja tiedon muodon yhtenäistäminen helpottavat ja nopeuttavat tiedon kulkua ja käyttöä yli yksikkö- ja muiden rajojen. Myös kuntien päätöksenteko on myös tietohallinnollinen prosessi (vrt. Jalonen

2007). Kunnissa pyritään mahdollisuuksien mukaan rationaaliseen päätöksentekoon ja faktatiedon keräämiseen päätöksentekoa varten. Näin kuntien toiminta perustuu pitkälti erilaisten tietojen ja informaation käsittelyyn, viestintään, vuorovaikutukseen, sopimiseen tai päätöksentekoon. Myöhemmin voi tosin osoittautua, että aikaisemmin tehdyt pienetkin päätökset ovat voineet viedä kunnan väärälle tai yhä kapenevalle polulle.

Kunnan organisaation hajauttaminen autonomisiin tulosityksikköihin on johtanut siihen, että kunnan organisaatio on monimutkaistunut. Monimutkaisuuden johtamisessa on otettava huomioon erilaisten arvojen ja toimintatapojen kirjo (vrt. Ketunen 2003: 12, Aaltio 2008: 145). Jäntin & Maijosen (2009: 8, 15) mukaan kunnan johtamiseen vaikuttaa kaksi kansainvälistä suuntausta, niin sanottu uusi julkisjohtaminen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen. Nämä suuntauksat ovat joiltakin osin keskenään ristiriitaiset.

Kunnan organisaation jakautuminen luottamushenkilö- ja viranhaltija-organisaatioon tuo monimutkaisuutta viestintään ja tiedonkulkuun. Kunnan sisäistä viestintää ja tiedonkulkua voi kuvata esimerkiksi alla olevan mukaisella kuvalla.



**Kuvio 20.** Informaation liikkeet kunnan organisaatiossa.

Byrokraattisessa organisaatiossa viestintäverkostolla on puumainen rakenne ja informaatiovirrat ovat pystysuuntaisia. Yhteisöllisissä organisaatioissa viestintäverkosto on keskenään tiheästi linkittynyt ja informaatio virtaa kaikkien jäsenten välillä. Asiantuntijaorganisaatiossa viestintäverkosto sisältää paljon rakenteellisia aukkoja ja informaatiovirtoja syntyy myös ulkopuolisiin tahoihin (Koivuaho 2005: 36).

Kunnan organisaatio autonomisine tulosityksikköineen ja organisaation ulkopuolisin yhteistyökumppaneineen muodostavat verkoston, jossa yksiköillä on omia erilaisia tieto- ja viestintäjärjestelmiä, omia toimintakulttuureja, omia ammatillisia visioita ja tavoitteita ja omia professionaalaisia johtamistapoja, eikä sitä voi yksin perinteisin keinoin ja kokonaisuutena johtaa. Verkoston taustalla on kuitenkin



hierarkia. Hierarkkinen ohjaus sisältää säännöt ja määräykset, resurssiohjauksen ja informaatio-ohjauksen. Verkoston sosiaalinen ohjaus sisältää luottamuksen, vastavuoroisuuden, tietojen vaihtamisen, yhteisyyden, sosiaaliset normit, neuvottelut ja yhteiset tavoitteet. Tässä mielessä kunnan organisaatio muistuttaa hologrammia (vrt. Ståhle & Grönroos 1999: 70–71, 77).

Nylander, Ståhle & Nenosen (2003) mukaan verkostomaisessa organisaatiossa kukin taso joutuu jatkuvasti tarkkailemaan koko verkoston toimintaa ja neuvottelemaan sekä ylöspäin että alaspäin. Toimiakseen tällainen toimintaansa seuraava, arvioiva ja neuvotteleva organisaatio tarvitsee toimivan tietojärjestelmän, koska kaikki toiminta tapahtuu tiedon avulla.

Kuntien toiminta- ja taloussuunnittelu perustuu sekä itse tuotettujen että hankittujen tietojen viestintään käsittelyyn ja käyttöön. Suunnittelujärjestelmä edellyttää, että suunnitelmat voidaan jakaa tulosyksiköille kokonaisuuksina. Kuntien kokonaisstrategiat puolestaan tarkastelevat monimutkaista kokonaisuutta (vrt. Vakkuri 2009b). Kuntien strategiatyössä ja operatiivisessa johtamisessa korostuu yhteensovittaminen. Yhteensovittamista on kuntalaisten tarpeissa ja oikeuksissa, tavoitteissa ja resurssien suuntaamisessa, verkostomaisesti toimivien autonomisten yksikköjen osastrategioissa ja osatavoitteissa.

Hyvän hallinnon vaatimukset, uuden julkisjohtamisen mukanaan tuomat menettelytavat ja vahvasti normeilla ja ohjeilla säädelty palvelutuotanto sekä hierarkkiset raportointivelvoitteet vaikuttavat kuntasektorilla yhtä lailla odotuksiin järjestelmien ja tiedonkulun toimivuudesta kuin odotuksiin toimintatapojen, johtamisen ja strategiatyön suhteen. Haasteet johtuvat osaltaan asioiden julkisuudesta, salassapidosta sekä lukuisista muista säädöksistä ja normeista. Kunnan tietojohdamisessa ja tiedonkulussa on kyettävä yhdistämään hyvän hallinnon edellyttämät määräämuotoiset tiedottamistavat ja uuden julkisjohtamisen edellyttämät osin keskusteluihin perustuvat menettelytavat.

Kuntien ohjaus- raportointi-, asianhallinta-, viestintä- ja kehityskeskustelujärjestelmät perustuvat hierarkiaan. Hierarkkisen järjestelmän päällä on tulosyksikköjen tietynasteinen autonomia, poikkihallinnolliset projektit ja ohjelmat sekä muut yhteistyökäytännöt. Järjestelmät tuottavat tietoa keskustelulle ja hierarkkiselle päätöksenteolle. Ollilan (2006: 231) mukaan julkisessa johtamisessa työyhteisön itseohjautuvuus on nimenomaan tavoitteena. Kaplan & Norton (2009: 318) ovat väittäneet, että tasapainotetun mittariston käyttöön perustuva johtamisjärjestelmä tukee myös suunnittelemattomia strategioita luomalla yhteisymmärrystä tavoitteista henkilöstön keskuuteen.

Vastuun ja asiantuntijuuden korostaminen edellyttävät vastuullista käyttäytymistä ja tähän vastataan käyttämällä korkean statuksen ilmaisua. Kaksisuuntainen, keskusteleva ja tasavertainen tiedon prosessointi edellyttäisivät kuitenkin statusjousta ja statusrooleista luopumista. Sisäinen viestintä on muutoinkin paikoin epäsymmetristä tiedon jakamista. Tällaisia toimintatapoja kuvaava esimerkiksi termi ”tiedoksianto” tai ”nähtävänä pito” (vrt. Alessandra & Hunsaker 1993: 32–45, Routarinne 2007:49). Jalonen & Juntunen ovat Helsingin sosiaalivirastoa koskeneen tutkimuksen perusteella todenneet, että tietoon liittyvä epäsymmetria on suurempi ongelma kuin informaation puute.

Kuntien tietojohdaminen nojaa talous- ja suoritustietojen ohella toimintaympäristöä koskevaan tietoon. Kuten Määttä (2010: 9–10) on todennut, kuntien johtaminen ja organisaation hallinta perustuvat useisiin ohjausjärjestelmiin ja erityisesti BSC-mittareilla tehtyihin tavoitteiden asettamisiin sekä tuloksellisuuden ja suorituskäytyn arviointeihin sekä niihin perustuviin valintoihin.

### **Millainen on kuntien tietojohdamisen nykytila?**

Kunnan tietojohdamisessa on keskeistä on talous- ja toimintatietojen nivominen yhteen toimintaympäristöä koskevien tietojen kanssa vuosittaisessa budjettiprosessissa. Nylander, Ståhle & Nenosen (2003) mukaan resurssisuunnittelu, resurssien jako ja taloudellinen ohjaus edustavat kunnan mekaanista tietoympäristöä. Orgaanisena ympäristönä puolestaan kunta väestövastuullisena kokonaisuutena. Dynaaminen ympäristö on välttämätön silloin, kun tavoitteena on radikaali uudistuminen

Tietojohdamiseen liittyvän tiedon tärkeimpiä käyttöalueita ovat suunnittelu, päätöksenteko, toiminnan ja talouden, asiakkaiden, tulosyksiköiden, yhteistyösuhteiden hallinta sekä kuntayhteisön elinvoiman ja rakentamisympäristön hallinta. Kunnan suunnittelu pyritään perustamaan faktatiedoille ja esimerkiksi ennustelaitosten ennusteille. Tämä johtuu ainakin osaksi säännösten vaatimuksesta oikeiden ja riittävien tietojen esittämisestä päätöksenteon pohjaksi.

Suunnitelman ulkopuolelta esille nousevia asioita kunnassa käsitellään suunnitelmien muutoksina. Strategia voi syntyä suunnitelmallisen toiminnan ja toiminnassa ilmaantuvan yhteisvaikutuksesta. Johtamisen tehtävä on ohjata toimintaa ja muuttaa tavoitteista, jos olosuhteet muuttuvat (vrt. Wahlroos 2010: 232, Partanen 2007: 95).

Tietojohdamisen kannalta tärkeä tehtävä kunnassa on päätöksentekoprosessissa asioiden vireille tuloon, valmisteluun, päätöksentekoon, täytäntöönpanoon ja valvontaan liittyvien tietojen käsittely, dokumentointi ja säilytys sekä niihin liittyvä

tiedoksianto, tiedotus ja muu viestintä hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Toimivan johtamisen lähtökohtana kunnassa on oikean ja riittävän tiedon saaminen ja kunnalla pitää myös olla toimintatavat tiedon hyödyntämiseen (Meklin & Martikainen 2003: 64–65, Tanttu 2005: 66).

Kunnan virkamiesten on pystyttävä vastaamaan sekä poliittiselta taholta että kuntalaisilta tuleviin vaatimuksiin. Kunnissa on pystyttävä tasapainoilemaan osin ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Johtamiseen vaikuttaa kaksi eri suuntiin vetävää voimaa, siirtyäkö management johtamiseen vai toimiako keskustelevana ihmisenä henkilöstön kanssa. Kustannussäästöpaineeet vetävät kaiken aikaan management-johtamiseen (vrt. Ikola-Norrbacka 2010, Juuti 2010).

Jalosen & Juntusen (2010) Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa koskeneen tutkimuksen mukaan toisin näkemisen ja toisin tekemisen tiellä on esteitä. Yhteiskunnallisessa keskustelussa julkinen sektori nähdään jäykkänä, riskejä karttavana, epäonnistumista pelkäävänä sekä kontrollin alaisena, muutosvastarintaan taipuvaisena toimijana. Toisaalta Jim Collinsin (2010: 24) mielestä ”Muutu tai kuole” ei ole mikään ihmelääke. Tarvitaan paljon yksityiskohtaisempaa ymmärrystä.

Tapauskunnan kyselytutkimusta täydentävässä haastattelussa haastateltavat kertoivat tiedonkulun ja tiedonsaannin kyllä toimivan, mutta tiedon saanti vaatii omaa aktiivisuutta ja tiedot saadaan usein jälkikäteen virallisista asiakirjoista. Haastateltavat valittivat keskustelun vähäisyyttä ja jopa puutetta. Keskustelun sisältötoiveet vaihtelivat omista työtehtävistä koko organisaatiota koskevaan keskusteluun. Näiden lisäksi haluttiin vain enemmän keskustelua yleensä. Tämä voitaisiin tulkita toiveeksi yhteisöllisyyden vahvistamiseksi tarpeellisesta keskustelusta ja vuorovaikutustilan tarpeesta vapaalle keskustelulle. Institutionaaliset keskustelut, kuten kehityskeskustelut, virasto- ja osastopalaverit muut sen tapaiset keskustelut eivät näyttäisi riittävän tyydyttämään koettuja keskustelutarpeita.

Tiedon jakaminen lisää yhteisöllisyyttä ja avoimuutta. Hiljaista tietoa ovat erilaiset käytännöt ja toimintatavat ja muu dokumentoimaton tietämys. Sitä on myös dokumentoidun tiedon soveltamistavat. Hiljaista tietoa jaetaan arkirutiineissa, mutta myös aktiivisesti niin institutionaalisisissa kuin vapaissa keskusteluissa.

Tiedon kulkua yksilöiden välillä voivat vaikeuttaa työyksiköiden erilaiset kulttuurit, fyysinen etäisyys, erilainen kielenkäyttö ja erilainen kokemustausta. Jos horisontaalinen tiedonkulku yksiköiden välillä tapahtuu virkatietä siten, että tieto kulkee ensin organisaatiossa ylös, sitten vaakatasossa ja sitten alas, tieto alkaa kulkemaan myös epävirallisten verkostojen ja yhteistyöryhmien kautta. Verkostoihin kuulumattomat voivat kuitenkin jäädä tiedonkulun ulkopuolelle. Tämän

takia erilaisia keskusteluareenoita tarvittaisiin mahdollisimman paljon (vrt. Brewis 2008).

Suhteellisen itsenäisten toimintayksikköjen verkostomainen organisaatio, erilaiset organisaation ulkopuoliset yhteistyökuviot ja organisaation sisäiset asiantuntijasaarekkeet edellyttävät rajoja ylittävää tiedonkulkua ja keskustelua. Palosen (2003) väitöstutkimuksen mukaan yhteisöissä on aina jäseniä, jotka pystyvät verkostoitumaan muita paremmin ja joilla on paremmat tietokanavat. Myös tieto ja osaaminen keskittyvät näihin avainhenkilöihin. Ryhmissä ihmiset oppiva toisiltaan, mutta tärkeän ihmisen neuvo voi yksinkin vaikuttaa yksilön toimintaan.

Tapauskunnassa erityisesti ongelmia oli tiedon saamisessa organisaatorajojen yli. Oikea keskustelua asioista, esitysten perillemeno ja palautteen sekä arvioinnin saaminen eivät myöskään olleet selvästi hyvin. Myös Jalosen & Juntusen (2010) Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa koskeneen tutkimuksen mukaan haastateltavat pitivät yhtenä vuorovaikutukseen liittyvänä ongelmana dialogin vähyyttä.

Kyselytutkimusten perusteella näyttää siltä, että tiedonkulku ja tiedonsaanti asioista toimivat hyvin niin tapauskunnassa kuin muissakin kunnissa. Muita kuntia koskevan kyselytutkimuksen mukaan kätevimmin tiedot saa kysymällä asiantuntijalta. Myös tietojärjestelmät ja asiakirjahallinto toimivat. Vastaajien mielestä päätöksenteossa on käytettävissä riittävät tiedot. Vastaajien mielestä työtä kunnissa ohjaavat monet säännöt ja normit. Työpaikoilla on avoin, keskusteleva ilmapiiri. Kokemusta ja osaamista arvostetaan ja erilaisuuskin on hyväksyttävää. Yhteistyössä eri sektorien välillä näyttää olevan parannettavaa.

Myös muiden kuntien vastaajien mielestä heidän työnsä on itsenäistä ja he saavat itse päättää työtavoistaan. Esimies kuuntelee heitä, mutta osallistuminen suunnitelmiin ja päätöksentekoon sekä tuen saanti työhön eivät olleet aivan yhtä hyvin. Samoin oli tilanne myös työstä sopimisessa kehityskeskusteluissa. Strategiat ja suunnitelmat laaditaan kunnan johdossa. Ne eivät synny keskustellen eikä niihin sitoutumisesta edes juuri puhuta. Strategioiden ja suunnitelmien noudattamisesta ei ollut kunnolla tietoa eikä siitäkään, perustuvatko ne faktatietoihin. Tulokset viittaavat Rajaniemen (2010) toteamiin organisaation rakenteellisiin ongelmiin, kuten hierarkkinen työnjako, koordinoinnin ja kommunikaation epäonnistuminen, vallan ongelmat, ja kaikki yhdessä epäluottamuksen kanssa.

Tuloksista voi vetää sellaisen johtopäätöksen, että osallistumisjärjestelmät eivät takaa osallisuutta, elleivät johtaminen ja toimintakulttuuri sitä tue. Hyvä tiedonsaanti ja hyvät tietojärjestelmät eivät myöskään takaa esimerkiksi sitä, että tietoa käytettäisiin suunnittelussa ja strategioiden laatimisessa. Tämä voi johtua päättäjien ja työntekijöiden välisestä rajasta, jota tiedonkulku ei kunnolla ylitä. Strategi-

oita ja suunnitelmia ei koeta riittävästi yhteisiksi. Moilasen (1999) mukaan yhteinen suunta ohjaisi oppimista ja kehittymistä yhteisiä tavoitteita kohti. Halava & Pantzar (2010:47) ovat lisäksi esittäneet, etteivät työntekijät nykyään välttämättä enää sitoudutakaan koko organisaatioon, vaan kohde voi olla organisaation jokin osa tai ryhmä. ”Me” ei siten ole automaattisesti organisaation koko henkilöstö.

## Lopuksi

Tutkimustulosten ja kirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että kuntaa voidaan kutsua hybridioorganisaatioksi, koska se on sekoitus hierarkiaa, projekteja, tilaaja-tuottaja-mallia ja itsenäisten yksiköiden verkostomaista toimintaa. Hybridioorganisaatiossa käytetään useita eri ohjausmenetelmiä (vrt. Määttä 2010: 9–10, Mitronen 2002: 3).

Kuntien sisäisessä viestinnässä ja tiedonkulussa korostuvat jo lainsäädännön johdosta kirjallinen viestintä, toimivat järjestelmät sekä hyvä hallintokulttuuri. Nämä ovat myös tärkeitä osa-alueita tietojohdantamisessa, mutta niiden lisäksi tarvitaan myös dialogia ja vapaata keskustelua. Näiden yhteensovittaminen tuo haastetta johtamiselle. Tietojärjestelmien yhteydessä puhutaan viestinnän siirtomallin mukaisilla työkaluilla ja käsitteillä. Tällaisia ovat tiedoksianto, nähtävänä pito, pöytäkirjan ote, muutoksen hakuosoitus, valitus, anomus, tiedon saantioikeus, esityksen teko-oikeus, aloite, lausuntopyyntö, kuuleminen, raportti, kertomus, katsaus ja tiedotustilaisuus. Vuorovaikutukseen viittaavia ovat osallistuminen, kehityskeskustelut, palaverit, kokoukset ja seminaarit.

Järjestelmäkeskeisessä tiedon tuottamisessa keskeistä on systemaattisin menetelmin tallennettu tieto. Verkostomaisessa toiminnassa korostetaan tiedon kulkua ja vuorovaikutusta sekä integroimista toimintaan (Partanen 2007: 111–112. Kunnissa voidaan nähdä molempia piirteitä.

Kunnat pyrkivät ohjaamaan viestintäänsä ja tiedonkulkua viestintäohjeilla ja suunnitelmilla. Näitä on laadittu sekä yleistä että asiakkoista viestintää varten. Kuntien viestintäohjeissa käsiteltäviä asioista ovat kuntien viestintää koskevat säädökset, viestinnän toimintatavat ja viestintävälineiden käyttö, viestintävastuut, tiedotusvälineiden palvelu, viestintä poikkeusoloissa ja kriisiviestintä, sisäisten tietojen vaihto, palaute, ilmapiirin luominen, luottamus, kunnan maine ja imago sekä markkinointi. Viestintäohjeet ovat tarpeellisia, mutta niiden lisäksi tarvitaan tukitoimia, viestintäkulttuurin kehittämistä ja puitteiden luomista. Näyttää siltä, että organisaatiokohtainen ohjeistus ei riitä, vaan tarvitaan työyksikkökohtaista ohjausta ja mahdollistamista.

Tapauskunnassa kaivattiin enemmän painottamista keskusteluun. Keskusteleva kulttuuri tukee oppimista ja tiedon vaihtoa. Kuntien viestintäkulttuuriin vaikuttavat hierarkkiset taustarakenteet ja dokumentaatioon perustuva hallintokulttuuri. Keskustelukulttuuriin painottaminen edellyttää johdolta keskustelun fasilisaattorina toimimista, keskustelun avauksia, keskustelumahdollisuuksien luomista, keskustelun ylläpitoa ja eteenpäin viemistä ja palautetta keskusteltujen asioiden edistymisestä.

Henkilöstön osallistuminen on organisoitu erilaisilla järjestelmillä, samoin kehityskeskustelut, työpaikka-, osasto- ja virastotalon palaverit ja kokouskäytännöt. Vähimmillään osallistuminen merkitsee tiedon saamista. Siinä on kysymys suhteesta, jossa osallistujat eivät lähtökohdiltaan ole tasa-arvoisia. Vaikuttaminen merkitsee sellaista osallistumista, jolla pyritään saamaan oma ääni kuuluville. Osallistuminen kasvattaa luottamusta ja yhteisön hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä (vrt. Kettunen 2003: 10–40).

Tiedon välittäjinä, yhdistelijöinä ja tulkitsijoina toimivat kunnan johtoryhmän lisäksi professionaaliset asiantuntijat, suunnittelu- ja taloushenkilöstö ja esimiehet. Kunnan ulkopuolisia fakta- ja ennustetiedon välittäjäorganisaatioina toimivat ensisijassa Suomen Kuntaliitto ja valtion laitoksista ministeriöt ja muut kehittämis- ja tutkimusyksiköt, jotka myös tulkitsevat tietoja, usein tarkoitushakuisesti. Järjestelmien soveltuvuudesta riippuu, kuinka niitä hyödynnetään. Pakarisen (2007: 49) mukaan kunnan tulosjohtaminen ja tuloksellisuuden arviointi edellyttävät toimivaa tietojärjestelmää.

Tietojohdamisen eri osa-alueita painotetaan kunnissa eri aikoina ja eri syistä eri tavoin. Myös työntekijöiden odotukset vaihtelevat. Kunnallisessa johtamisessa ja tietojohdamisessa joko–tai-asenne ei riitä, tarvitaan sekä–että-asennetta. Dikotomioista luopumista tarvitaan useissa viestintään ja tietojohdamiseen liittyvissä vastinpareissa, joista tässä yhteydessä perimmäisiä ovat kodifioitu tieto- kokeuksellinen tieto, viestintä siirtona – viestintä yhteisyyden tuottamisena, järjestelmät – kulttuuri, kontrolli – autonomia ja yksilö – yhteisö. Kunnan tietojohdamisessa tarvitaan sekä viestintää tiedon siirtona että yhteisyyden tuottamisena, sekä tietojärjestelmiä että tiedonhallinta- ja viestintäkulttuuria. Vastinparit tulee kyetä säätämään olosuhteiden ja tilanteen edellyttämään tasapainoon.

Vaikka tietojohdamisessa johtajien rooli ei ole johtaa tietämystä suoraan, vaan luoda puitteita ja saada työntekijät toimimaan (Wenger 2004), riittää tehtävää eri osa-alueilla myös viestinnän ja tiedonkulun näkökulmasta. Osaamisen levittämismekanismejä voivat olla aktiivisuuden mukaan itsepalveluun perustuva, tietopalveluun perustuva ja fasilisoitua levittäminen. Fasilisoitu levittäminen voi sisäl-

tää erilaisten fasilitoijien avustamaa osallistumista, yhdessä toimimista, ohjausta ja vuoropuhelua (vrt. Arnkil, Spangar & Jokinen 2007: 24–25).

Yhdessä työskentely mahdollistaa eri henkilöiden hiljaisen tiedon jakamisen ja yhdistymisen sekä jaetun eksplisiittisen tiedon muodostumisen. Organisaatioon syntyy käydyn keskustelun perusteella toiminta- ja menettelytapoja, jotka ovat riippumattomia yksilöistä (Asanti 2003: 22, 35). Yhteisöllisyyttä voidaan vahvistaa järjestämällä puitteet, jotka tarjoavat työntekijöille mahdollisuuksia tavata toisiaan, keskustella yhteisistä asioista ja asettaa yhteisiä tavoitteita ja toimia näihin pääsemiseksi.

## 6 TUTKIMUKSEN ARVIOINTIA

Tämän tutkimuksen aikana tutkija on lähestynyt kunnallista tietojohdamista työn kestäessä eri näkökulmista, käyttänyt useampia eri empiirisiä aineistoja ja menetelmiä ja tutustunut sekä ulko- että kotimaiseen tutkimukseen ja kirjoituksiin sekä tästä tutkimuksesta saatuihin arvioihin. Tutkimuksen kuluessa tutkija on joutunut useamman kerran arvioimaan, miten päämäärään päästään vai päästäänkö ollenkaan. Lopuksi menetelmät ja aineistot on karsiutuneet seuraaviin. Tämä tutkimus koostuu kirjallisuuskatsauksesta, tulkitsevasta käsiteanalyysistä, tapauskohteen kuvauksesta, tapauskohteessa suoritetusta kyselytutkimuksista ja haastatteluista sekä lisäksi eräissä muissa kunnissa suoritetusta kyselytutkimuksesta.

Kyselytutkimusten luotettavuuden osalta todetaan, että tutkimuksen kyselylomakkeet testattiin ennen käyttöä lomakkeen kysymysten ymmärrettävyyden varmistamiseksi. Kyselytutkimuksessa kysymysten huolellinen suunnittelu lisää tutkimuksen luotettavuutta. Analyysiä varten kyselytutkimusten vastaukset on syötetty havaintomatriisiin, tulokset laskettu ja analysoitu Tixel-tilasto-ohjelmalla. Menetelmien valinnassa otettiin huomioon aineistojen koko. Käyttökelpoista tilastollista analyysiä voidaan tehdä pienelläkin aineistolla, kun mittaus on reliabelia (Uusitalo 1991: 84–87). Tämän tutkimuksen kyselytutkimukset ja niiden analyysit ovat sellaisenaan toistettavissa.

Validiteetilla tarkoitetaan mittarin kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata (Uusitalo 1991: 84–86). Validius liittyy operationalisoinnin vaikeuteen. Operationalisoinnin tehtävä on teoreettisen ja empiirisen käsitteen mahdollisimman hyvän vastaavuuden takaaminen (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994: 75). Molemmilla kyselytutkimuksilla saadut empiiriset aineistot sopivat edellä tässä tutkimuksessa esiin saatuun tietojohdamisen sisältöön ja tietojohdamisen osajakoon.

Tämän tutkimuksen kyselylomakkeiden kysymykset muotoiltiin tietojohdamista, viestintää ja tiedonkulkua koskevan kirjallisuustutkimuksen ja viimeisessä myös empiiristen havaintojen perusteella. Tällä pyrittiin varmistamaan se, että valitaan mahdollisimman kuvaavat kysymykset kaikkien mahdollisten kysymysten joukosta ja että tutkimuksessa saadaan siten mahdollisimman kattavaa tietoa siitä asiasta, mitä on tarkoitettukin (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994).

Raportoinnissa taulukoiden ja kuvioiden otsikointi ja tulosten rivitys pyrittiy tekemään niin, että niistä ilmenee suoraan kyselyssä esitetty kysymys. Vastausvaihtoehdot on havaintomatriisissa numeroitu vasemmalta oikealle numeroilla 0–5 tai 1–5 vastausvaihtoehtojen ja niiden määrän mukaan. Tämä näkyy keskiarvoluvuisissa. Tarkoitus on ollut, ettei numeroita laiteta kertomaan sellaisia tarinoita, jotka



eivät ole totta (Töttö 2004: 158). Melkaksen (2010b) mukaan tilastoaineistot tulisi tarjota lukijalle sellaisessa muodossa, että hänen on helppo löytää ja rakentaa aineistosta oma tarinansa. Maailma ei ole tilastollisesti supistettavissa yhdeksi juoneksi, vaan meneillään on koko ajan monia rinnakkaisia kehityskulkuja.

Tapauskunnassa tehtyjen haastattelujen aineiston analyysimenetelmänä käytettiin sisällön analyysiä. Sisällön analyysi on validi, jos sen avulla saadut tulokset vastaavat todellisuutta. Haastattelujen tulokset olivat yhdensuuntaisia kyselytutkimuksen tulosten kanssa ja antoivat lisävalaistusta tuloksiin. Haastattelun tulokset olivat merkityksellisiä tutkitun asian kannalta.

Tutkimustulokset ja niistä esitetyt tulkinnat ovat antaneet vastauksen asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja tutkimusongelmaan. Eri aineistojen ja menetelmien yhdistäminen on tarjonnut monipuolisen näkökulman aihealueeseen. Näkökulmat tukevat toisiaan ja rakentavat varmempaa kuvaa tutkimuskohteesta.

Koko tutkimus ei ole myöskään merkittävästi ristiriidassa aikaisempien tutkimusten tulosten kanssa, mutta täydentää niitä merkittävästi. Tapauskunnassa saatu tutkimustulos naisten huonommasta tyytyväisyydestä tiedonkulkuun ei kuitenkaan saanut vahvistusta muihin kuntiin kohdistetussa kyselyssä.

### **Yleistettävyys**

Tutkimuksen tausta-ajatuksena voi olla, että tutkittavan kohteen pohjalta voidaan saada osviittaa myös muita vastaavanlaatuisia tapauksia varten. Kun tutkitaan yksittäistä tapausta riittävän perusteellisesti, saadaan selville se, mikä kohteessa on merkittävää ja mikä saattaisi toistua yleisemmän tason tarkastelussa (Hirsijärvi ym. 2003: 171). Yleistettävyttä parantavat tehdyt vertailut muihin kuntiin (Alasuutari 1995).

Otoskoko ja 95 %:n luottamusväli ovat vaihtoehtoisia tapoja määritellä otannan tarkkuus. Muihin kuntiin suoritettujen kyselytutkimusten otanta on 212 ja perusjoukon koko 430 000. Ne antavat tilastollisen laskennan tulokseksi eli 95 %:n luottamusvälin puolikkaaksi 2,93 prosenttiluvuissa ja 0,12 keskiarvoissa keskihajonta huomioon ottaen.

Tämän tutkimuksen tulokset ovat pääosin yleistettävissä tapauskunnan lisäksi muihin vastaavassa ympäristössä toimiviin ja tilanteessa oleviin kuntiin. Tapauskunnan toimintaympäristö, toimintatavat ja -järjestelmät on kuvattu edellä tutkimuksessa.

## Tutkimuksen merkitys

Tässä tutkimuksessa tietojohdaminen on ymmärretty suomalaisen käsitteen mukaisesti laaja-alaisempänä kuin kansainvälinen knowledge management. Suomalaiseen tietojohdamiseen voidaan liittää osa-alueina muun muassa liiketoimintatiedon hallinta, tietämyksen hallinta, informaation hallinta, organisaation oppiminen ja aineeton pääoma (Lönnqvist 2008). Aikaisemmissa kuntien tietojohdamiseen liittyvissä tutkimuksissa sisäinen viestintä ja tiedonkulku mainitaan tietojohdamiseen liittyvänä tärkeänä tekijänä käsittelemättä niitä kuitenkaan sen enempää.

Viestinnän näkeminen informaation siirtona, merkitysten tuottamisena tai yhteisyyden tuottamisena on huomion arvoinen asia erityisesti kuntaympäristössä, varsinkin kun puhutaan tiedon luomisesta, jakamisesta ja tulkinnasta, oppimisesta ja osaamisen siirtämisestä sekä kulttuurista ja yhteisyyden tuottamisesta.

Tämän tutkimuksen teoreettinen ja käytännön kontribuutio syntyy ymmärryksen lisäämisestä kuntien tietojohdamiseen eli kuntien saatavilla olevan tiedon ja informaation tunnistamiseen, hankkimiseen, välittämiseen, luomiseen, tulkintaan ja käyttöön liittyvien toimien hallinnasta ja johtamisesta. Tämän tutkimuksen erityinen merkitys on, että tässä yhdistetään kunnallisen tietojohdamisen osa-alueet toisiinsa ja kunnan yleiseen johtamiseen. Yleensä näitä ilmiöitä käsitellään erillisinä ilmiöinä eikä niiden keskinäisiä yhteyksiä havaita. Tutkimus antaa kuvan vähän tutkitusta kunnan tietojohdamisesta, mitä se sisältää, mitkä tekijät siihen vaikuttavat ja millainen on sen nykytila.

Tutkimuksessa löytyi tietojohdamisen tehtäville uusi osa-aluejako. Tietojohdaminen koostuu viidestä osa-alueesta, jotka ovat organisaation suunnan määrittäminen, johtaminen, järjestelmät ja rakenteet, kulttuuri ja toimintatavat ja näitä yhdistävät viestintä ja tiedonkulku. Tämä edellyttää viestinnältä sekä viestinnän siirtomallin mukaista tehokasta ja tarkkaa tiedonkulkua että merkitys- ja yhteisyydellin mukaista dialogia ja keskustelua sekä merkitysten ja yhteisyyden tuottamista ja ylläpitoa. Tietojohdamisessa ei voida keskittyä vain yhteen osa-alueeseen toisten kustannuksella, osa-alueet tukevat toisiaan. Tilanteista ja olosuhteista johtuen niitä voidaan painottaa eri tavoin. Kuntasektorilla näillä osa-alueilla on omat erityispiirteensä.

Eri osa-alueiden yhtäaikainen kehittäminen edellyttää kokonaisuuden ymmärtämistä. Maailma näyttäytyy enemmän sekä-että- kuin joko-tai-muotoisena. Modernin maailman kulttuuriin kuuluu dikotomeja. Kunnan tietojohdamisessa tarvitaan sekä kodifiointi että personointistrategiaa, sekä viestintää tiedon siirtona että yhteisyyden tuottamisena, sekä tietojärjestelmiä että tiedonhallinta- ja viestintä-

kulttuuria. Vastin- tai arvoparit tulee kyetä säätämään olosuhteiden ja tilanteen edellyttämään tasapainoon.

Tutkimuksessa saatiin vahvistusta eräille aikaisemmissa tutkimuksissa tehdyille havainnoille, joillekin havainnoille taas ei saatu. Tutkimuksessa saatu yleiskuva kuntien tietojohdamisesta ja siihen liittyvistä osatekijöistä osoittautui paremmaksi kuin aikaisempien tutkimusten ja arvioiden perusteella on esitetty. Kuntien tietohallinnolta odotetaan kuitenkin yleisesti nykyistä lakimääräistä tilastovelvoitetta enemmän yksityiskohtaisia ja kuntien kesken vertailukelpoisia tietoja muun yhteiskunnan tarpeisiin.

Hyvin toimiva tietojohdaminen ja siihen oleellisesti liittyvä sisäinen viestintä ovat tärkeitä huomion kohteita kuntien pyrkiessä saavuttamaan tavoitteitaan ja parantamaan tehokkuuttaan, tuottavuuttaan ja vaikuttavuuttaan. Tämä tutkimus tarjoaa näkökulmia ja ajatuksia näiden kehittämiseen.

## LÄHTEET

- Aaltio Iris (2008). *Johtajuus lisäarvona*. Helsinki: WSOY.
- Aaltonen, Mika (2005). Tunnista menestyksen merkit. Artikkelit VM-Datan asiakas-lehdessä *Ratkaisu* 1, 5.
- Aaltonen, Mika (2008). Tulevaisuus jo nyt läsnä. Ilkka Nousiaisen tekemä haastattelu. *Hallinto* 3, 4–6.
- Aarrevaara, Timo, Risto Harisalo & Esko Kilpi (2006). Päätöksenteossa tarvitaan keskustelua, väittelyä ja dialogia. *Hallinto* 2-2007.
- Acedo, Francisco, Carmen Barroso & Jose Luis Galan (2006). The resource based theory: Dissemination and main trends. *Strategic Management Journal* 27, 621–636.
- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 825. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Airaksinen, Timo (2005a). Tuottavuuden kehittämisessä korostuvat luottamus ja johtaminen. *Tiedon silta* -lehti 1, 28. Haastattelija Leena Seretin.
- Airaksinen, Timo (2005b). Hyvän hallinnon tulos on luottamus. *Pohjalainen* 25.9.2005, 4.
- Aitta Ulla (2006). Alaisuudesta työyhteisön täysivaltaiseksi jäseneksi. *Opettaja* 20–21, 16.
- Ajmal, Mian M. (2009). *Managing Knowledge in Project-based Organizations*. Acta Wasaensia no 214. Industrial Management 16. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Alasointi, Tuomo (2000). Tietoyhteiskunta hallinnon tutkimuksessa. *Hallinnon Tutkimus* 19:1, 1–5.
- Alasuutari, Pertti (1995, 2001). *Laadullinen tutkimus*. 3. painos. Jyväskylä: Vastapaino.
- Alatalo, Pirjo (2006). *Directive Functions in Intra-corporate Cross-border Email Interaction*. Jyväskylä Studies in Humanities 54. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Alhola, Kari (2005). Johdon eri mittarit. *Fakta* 32 (marraskuu).
- Alkula, Tapani, Seppo Pöntinen & Pekka Ylöstalo (1994). *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. Juva: WSOY.
- Allessandra, Tony & Phil Hunsaker (1993). *Communicating at Work*. New York: Simon & Schuster.

Ancona, Deborah, Thomas W. Malone, Wanda J. Orlikowski & Peter M. Senge (2007). Eläköön epätäydellinen johtaja. Suom. Antti Kerkkonen. *Harward Business Review*. Fakta (huhtikuu), 53–59.

Anttila, Elina (2006). *Essays on the Roles of the Human Resource Function and Managers in International Mergers and Acquisitions*. Acta Wasaensia No. 164. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2000a). *Julkishallinnon haasteet tietoyhteiskunnassa*. Esitelmätiivistelmä 23.–24.5.2000 (<http://uta.fi/kuaran/veturi.html>). Siteerattu 17.2.2003.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2000b). Strateginen tietojohdaminen kunnallishallinnossa. *Hallinnon Tutkimus* 19:1, 19–32.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2005). Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus globalisaation näkökulmasta. Teoksessa *Euroopan unionin vaikutuksesta kuntien hyvinvointipalveluihin*: 123–138. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (toim) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen, hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2005). Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus globalisaation näkökulmasta. Teoksessa *Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin*, 123–138. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Anttonen, Kyösti (2008). Otetaan opiksi. *WalkAbout* 2, 46–48.

Aravirta, Pentti (2003). *Paremmivointiyhteiskunta*. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Argyris, Chris (1993). Beware of Skilled Incompetence. *R&D Innovator* 2:10 (October).

Argyris, Chris (1999). *Organizational Learning*. 2. ed. Malden: Blackwell.

Arnkil, Tom, Jaakko Seikkula & Esa Eriksson (2001). Avoimet dialogit ja ennakointidialogit. *Yhteiskuntapolitiikka* 66:2, 97–110.

Arniki, Robert, Timo Spanga & Esa Jokinen (2007). *Hyvä vertaisoppiminen kuntatyön arjessa*. Acta Nro 196. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Aro, Antti (2002). *Yritän hoitaa vain oman tehtäväni*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Aronen, Kauko, Arja Ketonen & Elina Laamanen (2009). Uusi kunta – uusi tapa johtaa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3, 256–275.

Asanti, Riitta (2003). *Työyhteisö tiimikulttuuria oppimassa*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C, Osa 202. Turku: Turun yliopisto.

Asheim, Björn (2006). *Constructing Regional Advantage: The Role on Regional Innovation Systems*. Presentation at Euro-Coop Workshop on Assessing the Impact of Regional Innovation Policies. Circle. Lund University, Sweden.

Aula, Pekka (1999) *Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio. Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria*. Helsinki: Loki-kirjat.

Aula, Pekka (2000). Dynaaminen duo: Organisaation kulttuuri ja viestintä. Teoksessa *Kolmet kasvot*, 27–49. Toim. Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat.

Aula, Pekka (2008). Saatteeksi. Organisaatioviestinnän merkitys. Teoksessa *Kivi vai katedraali* 5–6, 11–25. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Aula, Pekka & Salli Hakala (2000). Kolmet kasvot. Teoksessa *Kolmet kasvot*, 7–14. Toim. Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat.

Austin, Robert D. & Richard L. Nolan (2007). Rakentakaa silta taloudenhoitajien ja luovien ihmisten välille. *WalkAbout* 2, 41–48. *MIT Sloan Management Review* (Winter), 29–36.

Autio, Veli-Matti, Pauli Juuti & Elina Latva-Kiskola. *Kehityskeskustelut*. JTO-oppikirja, Sarja 1, ISSN 0784-6959.

Baldoni, John (2009). Tiedätkö todella, mitä työntekijät ajattelevat? Suom. Antti Kerkkonen. Harvard Business School Publishing. *Fakta* 9, 58.

Bates, Marcia J. (2005). Information and knowledge: an evolutionary framework for information science. *Informationresearch* 10:4 (July).

Barney, Jay, Mike Wright & David J. Ketchen (2001). The resource-based view of the firm: Ten years after 1991. *Journal of Management* 27, 625–641.

Bellinger, Gene (2004). Knowledge management – Emerging perspectives. *Knowledge Management*. <http://www.systems-thinking.org/kmgmt.htm>.

Berlin, Satu (2008). *Innostava, lannistava, helpottava palaute: Alaisten kokemuksia ja näkemyksiä esimiehen ja alaisen välisestä palautevuorovaikutuksesta*. Acta Wasensia No 198. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Björklund, Liisa (2008). *Kannustaminen ja moraalit: Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Blenko, Maria W., Michael C. Mankin & Paul Rogers (2010). Tällainen on päätöslähtöinen yritys. Harvard Business Review. Suom. Antti Kerkkonen. *Fakta* 9, 44–52.

Borg, Olavi (2000). *Tiedon vaje kunnissa*. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 25. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.

Bouthillier, France & Kathleen Shearer (2002). Understanding knowledge management and information management: the need for an empirical perspective. *Information Research* 8:1 (October).

Brewis, Kielo (2008). *Kulttuurinen sopeutuminen on kaksisuuntainen prosessi*. Jyväskylä Studies in Humanities 103. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Brown, John Seely & Paul Duguid (2000). Knowledge an organization: A social practice perspective. *Organization Science* 12:2, 198–213.

Buchanan, David & Andrzej Huczynski (2004). *Organizational Behavior: An Introductory Text*. 5. ed. New Jersey: Prentice Hall.

Burkland, Sirle (2009). *Managing the Development of Valuable Intellectual Capital*. Acta Wasensia No 2007. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin yliopisto. Maantieteen laitos. Helsinki: Helsingin yliopisto.

De Carvalho & Marta Araujo Tavares Ferreira (2001). Using information technology to support knowledge conversation process. *Information Research* 7:1 (October).

Capurro, Rafael & Birger Hjörland (2003). The Concept of Information. *Annual Review of Information Science and Technology* 37, Chapter 8, 343–411. Ed. B. Cronin.

Choo, Chun Wei (2000). Working with knowledge: How information professionals help organizations manage what they know. *Library Management* 21:8.

Choo, Chun Wei (2001). Environmental scanning as information seeking and organizational learning. *Information Research* 7:1 (October).

Choo, Chun Wei (2002). *Information Management for the Intelligent Organization*. 3. ed. Asis & t: Medford, New Jersey.

Cohen, Wesley M. & Daniel A. Levinthal (1990). Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. Cornell University. *Journal Article Excerpt*.

Coleman, Daniel (2006). *Tunneily työelämässä*. Suom. Jaakko Kankaanpää. Keuruu: Otava.

Collins, Jim (2010). *Parhaasta pohjalle vai vahvana eteenpäin?* Suom. Mauri Laukkanen. Helsinki: Talentum.

Collis, David J. & Michael G. Rukstad (2008). Osaatko kiteyttää strategiasi? *Harvard Business Review. Fakta* 5, 48–55.

Collison, Chris & Geoff Parcell (2004). *Learning to Fly*. Bloomington: Capstone Publishing.

Conger, Jay A. & David A. Nadler (2004). Miksi uusi toimitusjohtaja epäonnistuu? *Yritystalous* 4, 18–25.

Crainer, Stuart (1998). *Ultimate Business Guru Book*. Oxford: Gapstone Publishing Limited.

Davenport, Rex (2005). Miksi tiedonhallinta on edelleen tärkeää? *Yritystalous* 4, 26–29.

Davenport, Thomas H. & Jeanne G. Harris (2007). *Analysoi ja voita!* Suom. Mari Paalosalo. Helsinki: Talentum.

Drucker, Peter F (2000). *Johtamisen haasteet*. Suom. Maarit Tillman. Juva: WS Bookwell Oy.

Drucker, Peter F.(2004) Tehokkaan johtajan tuntomerkit. *Fakta*, 38–43 (syyskuu).

Doz, Yves & Mikko Kosonen (2008). *Nopea strategia*. Helsinki: Talentum.

Durrance, Joan C., Maria Souden, Dana Walker & Karen E. Fisher (2006). Community problem-solving framed as a distributed information se environment: bridging research and practice. *Informationresearch* 11:4 (July).

Eagly, Alice H. & Linda L. Carli (2007). Naiset johtajuuden sokkeloissa. *Harvard Business Review. Fakta* 10, 54–63.

Eisenhardt, Kathleen M., Jean L. Kahwajy & L.J. Bourgeois (1999). How management teams can have a good fight. *Harvard Business Review on Effective Communication*, 171–192. A Harvard Business Reviews Paperback. Boston: Harvard Business Publishing.

Ellis, Jonathan & Renè Tissen (2002). *Yritysjohdon seitsemän kuolemansyntiä*. Helsinki: Rastor-yhtiöt.

Ericsson, Anders, Michael J. Prietula & Edward T. Cokely (2007). Mistä on huippuosaajat tehty? Sull Donald N. (2007). Startegiatyö jatkuvana prosessina. *WalkAbout* 7, 36–43.

Eräsaari, Leena (2010). Uusi julkisjohtaminen nykyajan imperialismia. *Tiedonantaja.fi*. 1.3.2010.



Eskola, Jari & Jaana Vastamäki (2001). Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*, 24–42. Toim. Juhani Aaltonen & Raine Valli. Jyväskylä: Ps-kustannus.

Filander, Karin (2000) *Kehittämistyö murroksessa. Sitoutuminen, sopeutuminen ja vastarinta julkisella sektorilla 1990-luvulla*. Acta Universitatis Tampereensis 777. Tampere: Tampereen yliopisto.

Fiske, John (1993). *Merkkien kieli. Johdatus viestinnän tutkimiseen*. Suom. Veikko Pietilä, Risto Sulkanen & Timo Uusitupa. 2. painos. Tampere: Vastapaino.

Florida, Richard (2005). *Luovan luokan esiinmarssi*. Suom. Jarmo Nousiainen, Maria Mikkonen & Seppo Raudaskoski. Helsinki: Talentum.

Forma, Pauli, Risto Kaartinen, Toni Pekka & Janne Väänänen (2010). *Jaksaako jatkaa? Artikkeleita kuntatyön muutoksesta ja työssä jatkamisen tukemisesta kunta-alalla*. Helsinki: Kuntien eläkevakuutus, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Suomen Kuntaliitto.

Fredriksson, Sami & Tuomo Martikainen (2006). *Kilpailuttamisen kokemukset*. Toim. Sami Fredriksson & Tuomo Martikainen. Helsinki: Pole -Kustannustieto Oy.

Friedman, Caitlin & Kimberly Yoro (2006). *Hyvä pomo vai hankala akka*. Suom. Liisa Poikolainen. Helsinki: Talentum.

Gahmberg, Henrik (2008). Narratiivinen näkökulma strategiseen johtamiseen. Teoksessa *Kivi vai katedraali*, 50–60. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Garvin David A., Amy C. Edmonson & Francesca Gino (2008). Onko organisaatiosi oppiva? *Harvard Business Review*. *Fakta* 4, 48–55. Suom. Antti Kerkkonen.

Gergen, K. (1985). The social constructionist movement in modern psychology. *American Psychologist* 40, 266–275.

Glegg, Stewart R (1990). *Modern Organizations*. Studies in the Postmodern World. Thousand Oaks: SAGE Publishing.

Graig, Darin F. (2004). Virheet eivät poistu tarkastamalla. *Yritystalous* 5, 63–67.

Grönroos, Christian (1987). *Hyvään palveluun. Palvelujen kehittäminen julkishallinnossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Grönroos, Christian (1991). *Nyt kilpaillaan palveluilla*. Ekonomia-sarja. Jyväskylä: Weilin+Göös.

Grönroos, Christian (2003). Hyvän palvelun puolustaja. *Kauppalehti Extra*. Markkinointi ja myynti. 22.9.2003, 5–6.

Haapalainen, Päivi (2007). *Learning within Projects*. Acta Wasaensia No. 179. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Hacking, Ian (1999,2008). *Mitä sosiaalinen konstruktionismi on?* (The social construction of what?). Suom. Inkeri Koskinen. Tampere: Vastapaino.

Hakala, Salli (2000). Julkisen organisaation olosuhteet: Tietoa valtaa ja yhteisyyttä. Teoksessa: *Kolmet kasvot*, 79–108. Toim. Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat.

Hakkarainen, Kari (2006). *Strategic Management of Technology – from Creative Destruction to Superior Resilience*. Acta Wasaensia No. 162. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Halava, Ilkka & Mika Pantzar (2010). *Kuluttajakansalaiset tulevat*. Miksi työn johtaminen muuttuu? Helsinki: EVA.

Halbern, Belle L & Kathy Lubar (2003). *Leadership Presence – Dramatic Techniques to Reach Out. Motivate and Inspire*. Johtajuus ja vetovoima. Suom. Mauri Laukkanen. Helsinki:Rastor Oy

Hall, Brian J. & Trent P. Staats (2005). Kompastutko numeroihin? *Fakta I*, 45.

Hall, Stuart (1999). *Identiteetti*. Suom. Mikko Lehtonen & Juha Herkman. Tampere: Vastapaino.

Halme, Jukka-Pekka (2005). *Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa*. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ Oy.

Halmeenmäki, Tuomo (2010). *Kunta-alan eläkepoistuman haasteet ja mallit*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 939. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hamel, Gary (2001). *Vallankumouksen kärjessä*. Suom. Ritva Liljamo. Helsinki: WSOY.

Hamel, Gary & C.K. Prahaland (1994,2006). *Kilpajuoksu Tulevasta*. Suom. Maria Mikkonen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hamel, Gary & Billy Breen (2007). *Johtamisen tulevaisuus*. Helsinki: Talentum.

Hamm, John (2006). Johtajan on hallittava viisi viestiä. *Harvard Business Review*. *Fakta* (kesä–heinäkuu), 46. Suom. Antti Kekkonen.

Hamm, John (2006). Ymmärretäänkö johtajan viisi ydinviestiä. *Harvard Business Review* (May), 115-123. *WalkAbout* 4, 10–18.

Hammer, Michael & James Champy (1996). Reprinted. *Reengineering the Corporation*. Helsinki:Wsoy.

Hannula, Mika, Marianne Kukko & Jussi Olkkonen (2003). *Osaamisen ja tietämyksen hallinta suomalaisissa suuryrityksissä*. Tampere: Tampere University of Technology and University of Tampere.

Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009). *Kuntalaki*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Harisalo, Risto (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Harisalo, Risto & Pasi-Heikki Rannisto (2009). Hallitustutkimuksen teoreettisia vaihtoehtoja kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 377–390.

Harjula, Heikki & Riitta Laakso (1996). *Kunnan hallintomenettely*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2001). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 4. p. Helsinki:Kauppakaari Oyj.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 5. p. Helsinki: Talentum.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 7. p. Helsinki: Talentum.

Harmaakorpi, Vesa (2008). Käytännönläheisen innovaatiotoiminnan toimintaympäristöt. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 108–131. Toim. Markku Sotarauta & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.

Hautakangas, Sami & Jani Heikkinen (2008). Miten tuottavuuden kehitystä mitataan julkisissa palveluissa. *Tieto & trendit* 8, 30–35.

Hautala, Tiina M. (2005). *Personality and Transformational Leadership: Perspectives of Subordinates and Leaders*. Acta Wasaensia no.145. Business Administration 61. Management and Organizations.

Hautamäki, Antti (2008). Tietoyhteiskunta täällä tänään. *Tieto & trendit* 4–5, 5–6.

Haveri, Arto (2004). Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. *Visionääri* 1, 14. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, Arto (2010). Katseet takaisin kuntien itsehallintoon. *Polemiikki* 2, 14–15.

Haveri, Arto & Teele Pehk (2007). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Verkkojulkaisu. <http://kaks.fi/verkkojulkaisut>.

Haveri, Arto, Kaija Maijonen & Anni Jäntti (2009). Haastava kuntajohtaminen. moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa *Haastava kuntajohtaminen*, 26–42. Toim. Arto Haveri, Kaija Maijonen & Anni Jäntti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Heiska, Kaarina, Mirja Kontio, Marketta Majapuro & Anja Valtonen (1990). *Korkeakouluopiskelijan kokoustaito*. Kielikeskusmateriaalia n:o 71. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Helsilä, Matti (2008). Muutos ja muutosviestintä johtamisen käyttövoimana. Teoksessa *Kivi vai katetdraali*, 171–190. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Hemánus, Pertti (1997). *Kunnallinen tiedottaminen ja Jaska Jokunen. Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja*. Vammala: Kunnallisalan Kehittämissäätiö.

Heuru, Kauko (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Acta Universitatis Tampereensis 760. Tampere: Tampereen yliopisto.

Heuru, Kauko (2003). *Hyvä hallinto*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2001). *Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet*. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Hietalahti, Kati (2006). *Verkko-opetuksen uudet tuulet. Yhteistyöstä yhteisöllisyyteen*. Levón (kevät), 4–5. Vaasa: Levon-instituutti.

Hiironiemi, Silja (2005). *Suomen hallinto verkostona – 2000 -luvun haasteiden hallintaa*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Hildreth, Paul M. & Chris Kimble (2002). The duality on knowledge. *Information Research* 8:1 (October).

Himanen, Pentti (1998). *Kunnallishallinnon tietoturvaluus*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hintsa, Reino (2006). *Sukupuolten välisen tasa-arvon tila kunnan palvelussuhteissa*. Julkiskorganisaatioiden johdon erikoistumisohjelma. Levón-instituutti. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Hintsa, Reino & Beata Tajjala (2002). *Asiantuntija- ja palveluorganisaation johtaminen*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Hirsijärvi, Sirkka & Helana Hurme (1993). *Teemahaastattelu*. 6. painos. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2003). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Hjerppe, Reino (1998). Sosiaalinen pääoma taloudellisena ilmiönä. Teoksessa *Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa*, 13–28. Toim. Jouko Kananoja & Jussi Simpura. Helsinki: VATT.

Holma, Aulikki (2005). Strategisen tietojohdamisen kysymyksiä. Teoksessa *Tiedosta tuottava*, 7–50. Turku: Turun ammattikorkeakoulu.

Honkanen, Henry (1989). *Organisaation ja työyhteisön kehittäminen*. Helsinki: Työterveyslaitos.

Hovila, Hanna & Jussi Okkonen (2005). *Asiantuntijatyön suorituskyky*. eBusiness Research Center.

Hovila, Hanna & Jussi Okkonen (2006). *Kokemus organisaation voimavaraksi*. eBRC Reports 32. Tampere: Tampere University of Technology and University of Tampere.

Huhtala, Hannele & Salli Hakala (2007). *Kriisi ja viestintä*. Helsinki: Gaudeamus Oy Ylioppilaskustannus University Press Ltd.

Huotari, Maija-Leena (2004,2005). *Informaatiotutkimus*. (<http://www.inerntix.fi/opinnot/opintojaksot/0viestinta/informaatiotutkimus/po1>).

Huotari, Maija-Leena & Mirja Iivonen (2000). Tietojohdaminen vaatii yhteistyötä ja vuorovaikutusta. *Tietopalvelu* 3, 5–9.

Huotari, Maija-Leena, Pertti Hurme & Tarja Valkonen (2005). *Viestinnästä tietoon*. Helsinki: WSOY.

Huotari, Maija-Leena & T.D. Wilson (2001). Determining organizational information needs: the Critical Factors approach. *Information Research* 6:3 (April).

Huotari, Maija-Leena & Reijo Savolainen (2003). Tietohallintoa vai tietojohdamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä. *Informaatiotutkimus* 22:1, 15–24.

Huotari, Päivi (2009). *Strateginen osaamisen johtaminen sosiaali- ja terveystoimessa*. Acta Universitatis Tamperensis 807. Tampere: Tampere University Press.

Huuhka, Maisa (2010). *Luovan asiantuntijaorganisaation johtaminen*. Helsinki: Talentum.

Hynynen, Eeva-Liisa (2004). Kuntakonsernia ohjaavat sekä kuntalaki että osakeyhtiölaki. *Kuntalehti* 12.2.2004, 18–22.

Hyrkäs, Elina (2009). *Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 338. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Hyrkäs, Elina & Pirjo Ståhle (2005). Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Kuntaosaaja 2012 -hanke. Teoksessa *Osaamisen johtaminen kuntasektorilla*. Helsinki: Efeko Oy.

Hyvönen, Timo, Janne Järvinen, Lasse Oulasvirta & Jukka Pellinen (2005). Taloushallinnon palvelukeskukset kunnissa – organisoituminen ja sen taustat kolmessa pioneirikunnassa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, 215–227.

Hämäläinen, Virpi & Hanna Maula (2004). *Strategiaviestintä*. Helsinki: Infor Oy.

Ikola-Norrbacka, Rinna & Ari Salminen (2007). Kuntapalvelujen strategiset vaihtoehdot. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 1, 57–70.

Ikola-Norrbacka, Rinna & Ari Salminen (2009). *Kuullaakso meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). Luottamus on yksi tärkeimmistä hallinnon ja palvelun eettisistä arvoista. *Hallinto* 4, 28–30.

Jaatinen, Miia (2008). Tiedonrakentelu ja viestintä innovoinnin tukena verkostolisessa liiketoiminnassa. Teoksessa *Kivi vai katedraali*, 212–223. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy

Jalonen, Harri (2006). Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 1, 39–53.

Jalonen, Harri (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.

Jalonen, Harri (2008). Tietojohtaminen julkishallinnon organisaatiossa. Teoksessa *Tietojohtaminen tutkimusalueena*, 96–112. Toim. Antti Lönnqvist, Kirsimarja Blomqvist, Mika Hannula, Aino Kianto, Hannu Kärkkäinen, Marjatta Maula, Pirjo Ståhle. Tampere: Mediapinta Oy

Jalonen, Harri (2010). Informaation välittäminen kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 1, 38–67.

Jalonen, Harri, Harri Laihonon & Antti Lönnqvist (2009). Onko tiedolla johtaminen saavuttamaton ihanne? *Hallinto* 2, 24–25

Jalonen, Harri & Pekka Juntunen (2010). Vaikka läpi harmaan kiven – Innovaatiotoiminnan rajoitteita kompleksisessa hyvinvointipalvelujärjestelmässä. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, 240–269.

Janhonen, Minna (2005). Verkoston varassa. Haastattelu *Työ, Terveys ja turvallisuus* -lehdessä 5, sivu 13. Haastattelija Susanna Kaapo.

- Jattu-Wahlström, Merja & Hilikka Kallio (1992). *Neuvottelutaito*. Kielikeskusmateriaalia 92. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Jeskanen-Sundström, Heli (2010). Hätkähdyttävä tieto mahtui taskuun. *Tieto & trendit* 4–5, 5
- Joensuu, Sanna (2006). *Kaksi kuvaa työntekijästä*. Jyväskylä Studies Humanities 58. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Johnson, G. & K. Sholes (1993). *Exploring Corporate Strategy*. Cambridge: Prentice Hall.
- Juholin, Elisa (1999). *Sisäinen viestintä*. Helsinki: Inforviestintä Oy.
- Juholin, Elisa (2004). *Viestintä työyhteisössä*. Artikkelit. Yhteisöviestinnän perusteet. <http://jyu.fi/viesti/verkkotuotanto/yviperust/artikkelit>. Siteerattu 7.12.2004.
- Juholin, Elisa (2007). *Työyhteisöviestinnän uusi agenda*. Työyhteisöviestintä TYVI 2010 Raportti II. Haaga-Helian julkaisusarja. Kehittämöraportteja 1/2007. Helsinki: Haaga-Helia ammattikorkeakoulu.
- Juholin, Elisa (2008). Me olemme viestijöitä kaikki. Toim. Sami Rainisto. *Talouselämä* 6.6.2008.
- Juholin, Elisa (2008). Mittaamisen sietämätön välttämättömyys. Teoksessa *Kivi vai katedraali*, 224–236. Helsinki: Infor Oy.
- Juntunen, Esko (1999). *Yrityksen globaali toimintaympäristö*. Kansainvälisten taloustrendien vaikutukset kansantalouteen, yrityssektoriin ja yksittäiseen yritykseen. Yhteiskuntatieteet 76. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Juntunen, Esko (2003). *Kunnan elinkaarihyppy – strateginen kehittäminen ja yhteistyö*. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Juuti, Pauli (1992). *Organisaatiokäyttäytyminen*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Juuti, Pauli (2001). *Johtamispuhe*. Aavaranta-sarja No 48. Juva: PS-kustannus.
- Juuti, Pauli (2006). *Organisaatiokäyttäytyminen*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Juuti, Pauli (2010). Parhaiden työpaikkojen esimiehet ovat liidereitä. *Kuntatyöntäjä* 2, 12–13.
- Juuti, Pauli & Mikko Luoma (2009). *Strateginen johtaminen*. Helsinki: Otava.
- Jylhäsaari, Jussi (2009). *Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa*. Hallintotiede 13. Acta Wasaensia No 212. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Jääntti, Anni & Kaija Maijonen (2008). *Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Finish Consulting Group & Kuntien eläkevakuutus.

Jääntti, Anni & Salme Sundquist (2008). *Laaan väestöpohjan palvelut fokuksessa – järjestäminen, tuottaminen ja rahoitus*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Järvelin, Kimmo, Hans-Henry Kvist, Perttu Kähäri & Jukka Rikkönen (1992). *Palvelujen laadun kehittäminen*. Jyväskylä: Sedecon Oy.

Järvenpää, Marko, Elina Varamäki, Marko Kohtamäki & Jukka Vesalainen (2007). Kärkiyritysten kehittämiseen mittaristo. *WalkAbout* 8, 44–46.

Jääskeläinen, Aki (2010). Tuottavuuden mittaus uudistumassa. *Kuntalehti* 18, 6–7.

Kaikkonen, Pauli (2009). Kieli, kulttuuri ja identiteetti – ei yhtä ilman toista. *Tampus* 4, 16–18.

Kalla, Hanna (2006). *Integrated Internal Communications in the Multinational Corporation*. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-280. Helsinki: School of Economics.

Kalliokoski, Päivi & Arvo Myllymäki. *Valtio, kunta ja Euroopan Unioni*. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Kalliomaa, Sami (2009). *Sisäinen markkinointi johtamisessa*. Studies in Business and Economics 82. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Kamensky, Mika (2006). Kymmenen tapaa parantaa yrityksen strategiatyöskentelyä. Osa 1/2. *Walk About* 1–2, 46–51.

Kane, Hilary, Gillian Ragsdell & Charles Oppenheim (2006). Knowledge management methodologies. *The Electronic Journal of Knowledge Management* 4, 141–152.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2002). *Strategialähtöinen organisaatio*. Helsinki: Kauppakaari.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2004). *Strategiakartat*. Helsinki: Talentum Media Oy.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2006). Uuteen strategiaan organisaatiota järkyttämättä. *Harvard Business Review*. *Yritystalous WalkAbout* 3, 26–34.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2007). *Strategian toteutus*. Suom. Hanna Lahnaoja. Helsinki: Talentum.



Kaplan, Robert S. & David P. Norton (2009). *Strategiaverkko*. Suom. Talentum Media Oy. Helsinki: Talentum.

Karhu, Matti (1997). *Viesti vakuuttavasti*. Helsinki: WSOY.

Karimaa, Erkki (2000). *Osaaminen on malleissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Karlöf, Bengt & Fredrik Helin Lövingsson (2004). *Johtamisen näkökulmat, peruskäsitteitä ja -malleja*. Suom. Maarit Tillman. Helsinki:Edita Prima Oy.

Karvonen, Erkki (2002). *Johdatus viestintätieteisiin*. <http://www.uta.fi/viesverk/johdviest/>. Siteerattu 22.12.2004.

Karvonen, Erkki (2008). Riippumaton toimittaja! Mediasuhteet ja riippumaton journalistinen professionaalinen ideologia. Teoksessa *Kivi vai katetraali*, 114–137. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Kataja, Jukka & Jarmo Liukkonen (2002). Kehityskeskustelut vuorovaikutteisen esimiehen työkaluina. Teoksessa *Rahasta vai rakkaudesta työhön*, 265–270. Toim. Jarmo Liukkonen, Timo Jaakkola & Antti Suvanto. Jyväskylä: Likes-työelämäpalvelut oy.

Kauhanen, Juhani (2006). Strateginen henkilöstövoimavarojen johtaminen. *Walk-About* 4, 19–20.

Kauppila, Reijo A. (2000). *Vuorovaikutus ja sosiaaliset taidot*. Jyväskylä: Ps-kustannus.

Kauppinen, Markku (2005). Miten käy palvelukyvyyn. *Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin*. Acta-väitöskirjasarja 6/2005. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kautonen, Mika (2008). Yksi alue, monta innovaatioympäristöä. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 49–79. Toim. Markku Sotarauta & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.

Kautonen, Mika & Jari Kolehmainen (2001). Näkökulmia oppivan talouden alueelliseen innovaatiopolitiikkaan. Teoksessa *Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä*, 77–108. Toim. Markku Sotarauta & Niina Mustikkamäki. Acta 137. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Keijonen, Martti (2006). *Kohtaavathan suorinkin avaruudessa*. Tapaustutkimus teollisen työpaikan henkilöstöryhmien puhetavoista. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 78. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Kervinen, Anu, Pekka Kuusela & Sanna Laulainen (2005). Tavoitteellinen vuorovaikutus ja tuloksellisuuden arviointi. Teoksessa *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi*, 131–153. Toim. Vuokko Niiranen, Jari Stenvall & Ismo Lumijärvi. Keuruu: Ps-Kustannus.

- Keskinen, Soili (2005). *Alaistaito*. Vammala: Kunnallisan Kehittämissäätö.
- Ketola, Hannu U. (2010). *Tehokkaasta tuottavaksi asiantuntijaksi*. Jyväskylä Studies in Business and Economics 92. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Kettunen, Pertti (2003). *Kuntien eloonjäämisen taito*. Tutkimusjulkaisu 35. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Kianeder, Jaakko (1998). Sosiaalinen pääoma ja talouspolitiikka. Teoksessa *Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa*, 93–102. Toim. Jouko Kananoja & Jussi Simpura. Helsinki: VATT.
- Kinnunen, Marina (2010). *Virheistä oppimisen esteet ja mahdollistajat organisaatioissa*. Acta Wasaensia 230. Liiketaloustiede 194. Johtaminen ja organisaatiot. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Kirjavainen, Paula & Ritva Laakso-Manninen (2002). *Strategisen osaamisen johtaminen*. 3. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kirveskari, Tuija (2003). *Visiot oppilaitoksen johtamisessa. Tulevaisuuden tahtotilaa muodostamassa*. Acta Universitatis Tamperensis 933. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kishore, Sengupta, Tarek K. Abdel-Hamid & Luk N. Wassenhove (2008). Näin vältät kokemusloukun. Suom. Antti Kerkkonen. *Fakta* 3, 48–54.
- Kivelä, Susanna (2007) Johdanto. Teoksessa *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*, 7–14. Toim. Rannisto Pasi-Heikki, Tapio Pentto & Matti Vedenkannas. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kivinen, Tuula (2008). *Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollon organisaatioissa*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 158. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Kohtamäki, Marko (2010). Henkilöstön osallistaminen yrityksen strategiatyöhön. sanomalehtiyliopisto. *Pohjalainen* 25.3.2010.
- Koivisto, Raimo (2005). *Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa*. Acta Wasaensia No 149. Hallintotiede 10. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Koivuaho, Matti (2005). *Lineaarinen ja epälineaarinen viestintäkemys tieto intensiivisen palveluorganisaation sisäisessä kommunikaatioissa*. Tampere: Tampere University of Technology and University of Tampere.
- Koivunen, Niina (2007). Collective expertise: Ways of organizing expert work in collective settings. *Journal of Management & Organization*, 258–276.

Koivuniemi, Tiina (2004). *Henkilöstövoimavarojen moninaisuus, muutos ja johtaminen kuntasektorilla*. Acta Universitatis Tampensis 1000. Tampere: Tampere University Press.

Kolehmainen, Jari (2008). Paikallinen innovaatioympäristö ja henkilöiden väliset verkostot. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 295–331. Toim. Markku Sotarauta & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.

Korhonen, Anu & Hanna Selivuo (2006). Opetustyön tuloksellisuuden arviointi edellyttää aikaa, paikkaa ja muutoksia. Teoksessa *Onnistuneen tuloksellisuuden jäljillä*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Korpelainen, Kari (2005). *Kavun pelivara: Innovatiivisuus, motivaatio ja jakaminen*. Acta Universitatis Tampensis 1092. Tampere: Tampere University Press.

Koski, Jussi T (2000). Näkökulmia informaatiotulvan ongelmaan. *Työ ja Ihminen* 2, 94–103. Helsinki: Työterveyslaitos.

Koskinen, Ossi (2005). *Asia- ja ihmisjohtajien eroavuudet*. Acta Wasaensia No 134. Vaasa: Vaasan yliopisto. 251 s.

Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2009). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Talentum.

Kostiainen, Emma (2003). *Viestintä ammattiosaamisen ulottuvuutena*. Jyväskylä Studies in Humanities 1. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Kostiainen, Juha (2002). *Urban Economic Development Policy in the Network Society*. Acta Electronica Universitatis Tampensis 197. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kostiainen, Juha (2008). Kaupunkiseutujen innovaatiopolitiikka ja itseuudistuminen. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 132–158. Toim. Markku Sotarauta & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.

Kumpulainen, Mikko & Jukka Sihvonen (2009). Kilpailukykyinen, suurempi kaupunki ja maaseutu. Viestinnän luomat kuvat kuntaliitoksista. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 1, 20–33.

Kunelius, Risto (1998). *Viestinnän vallassa*. Juva: WSOY.

Kunnallinen työmarkkinalaitos (2002). *Viestimme välittömästi*. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos.

Kuopila, Antti (toim.) (2008). *Kunta tarvitsee palvelustrategian*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuotola, Yrjö (2009). *Kunnan raja*. Acta Universitatis Tamperensis 1454. Tampere: Tampere University Press.

Köppä, Lassi & Vilma Vuori (2008). Opinnäytetyöt tietojohdamisen kentässä. Teoksessa *Tietojohdaminen tutkimusalueena*, 44–62. Toim. Antti Lönnqvist, Kirsimarja Blomqvist, Mika Hannula, Aino Kianto, Hannu Kärkkäinen, Marjatta Maula, Pirjo Stähle. Tampere: Mediapinta Oy.

Laajala, Päivi (2008). Katsotaan rohkeasti riittävän pitkälle tulevaisuuteen. *Kuntalehti* 14, 6–9.

Labianca, Giuseppe (2010). Työpaikkajuoruilu hyödyttää ihmisiä ja organisaatioita. *Harvard Business Review. Fakta* 10, 65–66. Suom. Antti Kerkkonen.

Laesterä, Eero (2010). *Finanssiriskit Suomen kunnissa*. Acta Universitatis Tamperensis 1494. Tampere: Tampereen yliopisto.

Lahtinen, Jukka & Antti Isoviita (1998). *Markkinointitutkimus*. Jyväskylä: Avaintulos Oy.

Laihonen, Harri (2009). *Terveysjärjestelmän johtamisen tietovirrat*. Faculty of Business and Technology Management 824. Tampere: Tampere University of Technology.

Laitinen, Ilpo (2009). *Tietoperusteinen johtaminen – Case Helsinki*. Acta 216. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Larkin T.J. & Sandra Larkin (1999). Reaching and changing frontline employees. *Harvard Business Review on Effective Communication*, 145–170. A Harvard Business Reviews Paperback. Boston: Harvard Business Publishing,

Lavento, Heidi (2008). *KISA – kuntien viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä*. ACTA Nro 201. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Lehtimäki, Hanna (2000). *Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Lehtomäki, Leila (2009). *Valtakunnallisista suosituksista talon tavoiksi*. Acta Universitatis Tamperensis 1426. Tampere: Tampereen yliopisto.

Lehtonen, Jaakko (2000). Toimiva viestintä: Yrityksen aineetonta pääomaa. Teoksessa: *Kolmet kasvot*, 187–210. Toim. Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat.

Lehtonen, Jaakko (2002). Henkilökohtainen esiintyminen asiakaspalvelussa. Teoksessa *Asiakaspalvelu vuorovaikutuksena*. Toim. Maija-Leena Pesonen, Jaakko Lehtonen & Antero Toskala. Jyväskylä: Ps-kustannus.

Lehtonen, Teemu J. (2002). *Organisaation osaamisen strateginen hallinta*. Acta Universitatis Tamperensis 867. Tampere: University of Tampere.

Leinonen, Jaana (2010). Tehojohtajia, kuntalaisten palvelijoita ja innovatiivisia visionäärejä. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 322–340.

Leiwo, Matti, Minna-Riitta Luukka & Tarja Nilula (1992). *Pragmatiikan ja retoriikan perusteita*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Viestintätieteiden laitos.

Lepistö, Outi (2008). *Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä*. Helsinki: Fennonet Oy. Luettavissa myös E-thesis palvelussa osoitteessa <https://oa.doria.fi/handle/10024/36656>.

Leväsvirta, Leena (1999). *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Acta.

Liede, Heikki (2005). Asiantuntijatyön johtamiseen uutta otetta. *Työyhteisöviesti* 4, 3.

Linnamaa, Reija & Sotarauta Markku (2001). Verkostot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa. Teoksessa *Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä*, 60–78. Toim. Markku Sotarauta & Niina Mustikkamäki. Acta 137. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Lillrank, Paul (1990). *Laatumaa*. Helsinki: Gaudeamus.

Lillrank, Paul (2008). Kunta tuotanto-organisaationa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 363–371.

Linna, Anne (2008). *Se on niin väärin. Kokemus johtamisen oikeudenmukaisuudesta ja sen muuttamisesta kuntaorganisaatioissa*. Sarja A-7:2008. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.

Linna, Paula & Timo Pihkala (2008). *Kilpailuttaminen ja toimittajayhteistyö kunnissa*. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

Linnanen, Lassi, Taina Boström & Pauli Miettinen (1994). *Ympäristöjohtaminen*. Juva: Weilin + Göös.

Lintilä, Leena (2001). *Organisaation sisäisen tietoverkon hyödyntäminen tiedonhankintaan ja viestintään*. Acta Universitatis Tampensis 846. Tampere: Tampereen yliopisto.

Loikkanen, Heikki A. & Henna Nivalainen (2010). *Suomen kuntatalouden kehitys-miten tähän on tultu?* Helsinki: Kuntien takauskeskus.

Lumijärvi, Ismo (1998). *Katsaus kuntien tuloksellisuusevaluoinnin kehittämiseen*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Lumijärvi, Ismo (1999). *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Lumijärvi, Ismo (2001). *Tasapainotettu mittaristo arvioinnin uutena mahdollisuutena*. [http://www.uta.fi/hlistu/al\\_1011999.html](http://www.uta.fi/hlistu/al_1011999.html). Siteerattu 22.8.2001.

Lumijärvi, Ismo (2008). Johtajuuden merkitys tuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämisessä. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 398–416.

Lumijärvi, Olli-Pekka, Satu Kiiskinen & Tuija Särkilahti (1995). *Toimintolaskenta käytännössä*. Porvoo: Weilin + Göös.

Luoma-aho, Vilma (2005). *Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organizations*. *Studies in Humanities* 42. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Luoma-aho, Vilma (2008). Viha, rakkaus ja stakeholder-suhteet. Teoksessa *Kivi vai katetraali*, 79–95. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Luomala, Anne (2010a). Talousarviokokouksissa käytetään modernia talousluteriaa. *Kuntalehti* 8, 41–42.

Luomala, Anne (2010b). Poliitiikan mahdollisuudesta valtuuston talousarviokokouksessa. *Lectio praecursoria*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 181–186.

Luukka, Minna-Riitta (2000). Näkökulma luo kohteen: diskurssintutkimuksen suuntaukset. Teoksessa *Kieli, diskurssi, yhteisö*, 133–160. Toim. Kari Sajavaara & Arja Piirainen-Marsh. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Soveltavan kielentutkimuksen keskus.

Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvulta 2000-luvun alkuun*. *Acta Wasaensia* 113. Hallintotiede. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lähtenmäki, Satu (2005). Miten organisaatiossa opitaan ja mitä johdon pitäisi siitä tietää? Teoksessa *Monta tietä oppivaan organisaatioon*, 43–54. Sarja: Keskusteluja ja raportteja 9. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.

Lämsä, Anna-Maija (2005). Sitoutumisen johtaminen postmodernissa organisaatiossa. *Yritystalous* 3, 29.

Lämsä, Anna-Maija & Taru Hautala (2005). *Organisaatiokäyttäytymisen perusteet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Lönnqvist, Antti (2008). Päätelmiä tutkielmien pohjalta. Teoksessa *Tietojohtaminen tutkimusalueena*, 113–128. Toim. Antti Lönnqvist, Kirsimarja Blomqvist, Mika Hannula, Aino Kianto, Hannu Kärkkäinen, Marjatta Maula, Pirjo Stähle. Tampere: Mediapinta Oy.

- Lönnqvist, Antti (2009). Mittareista tukea tuottavuusajatteluun. *Auditoruutiset* 2:1, 3.
- Lönnqvist, Antti & Kujansivu Paula (2001). Aineettoman pääoman johtaminen tietointensiivisissä palveluorganisaatioissa. Teoksessa *Tietointensiivinen palvelutoiminta*. Toim. Marjatta Maula & Mirva Peltoniemi. Research Reports 25. Tampere: Tampere University of Technology and University of Tampere.
- Maanonen, Mari (2007). *Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot*. Acta Universitatis Tamperensis 1232. Tampere: Tampereen yliopisto.
- McAfee, Andrew (2010). Vähemmän intuitiota, enemmän evidenssiä. Suom. Antti Kerkkonen. Harvard Business School Press. *Fakta* 4, 49–50.
- McGlade, James, Robert Murray, James Baldwin, Keith Ridgway & Belinda Winder (2006). Industrial resilience and decline: a co-evolutionary framework. *Complexity and Co-Evolution*, 147–176. Ed. by Elizabeth Garnsey & James McGlade. Northampton USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- McGlade, James & Elizabeth Garnsey (2006). The nature of complexity. *Complexity and Co-Evolution*, 147–176. Ed. by Elizabeth Garnsey & James McGlade. Northampton USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Maijonen, Kaija (2005). *Valtuustot ja kunnan strateginen johtaminen. Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuuskaudella 2001–2004*. Acta 173. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Maijonen, Kaija (2007). Toivotan mitä Parasta Uutta Vuotta. *Visionääri* 1/2007.
- Malhotra, Yogesh (2005). Integrating knowledge management technologies in organizational business process. *Journal of Knowledge Management* 9:1, 7–28.
- Malinen, Paavo (1975). *Tilastotieteen ja todennäköisyyslaskennan alkeet*. 7. p. Keuruu: Otava.
- Malmi, Teemu, Jukka Peltola & Jouko Toivanen (2002). *Balanced Scorecard – rakenna ja sovelle tehokkaasti*. Helsinki: Talentum.
- Malone, Thomas W. (2004). Markkinat siirtyvät ulkoa sisälle. *Harvard Business Review* (April). *Yritystalous* 4, 43–51.
- Mannermaa, Mika (1999). *Tulevaisuuden hallinta*. Porvoo: WSOY.
- Manninen, Pentti (1998). *Johdatus tilastolliseen data-analyysiin*. B 44. Tampere: Tampereen yliopisto. Matemaattisten tieteiden laitos.
- Mantere, Saku (2003). *Champion, Citizen, Cynic. Social Positions in the Strategy Process*. Helsinki University of Technology. Department of Industrial Engineering And Mangement. Dissertation Series No 5. Espoo:Monikko Oy.

Mantere, Saku (2008). Strategian viestintä, strategiaviestintä. strateginen viestintä. Teoksessa *Kivi vai katedraali*, 39–49. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Markova, Maiju (2005). *Tiedon merkitys organisaation muuttumiselle ja uudistumiselle*. Reports 27. Tampere: eBusiness Research Center.

Martikainen, Olli, Jussi Autere, Ritva Elonen, Ulla Lehtiniemi, Markku Nurmela & Asko Torniainen (2006). *Performance Improvement in Public Organizations*. Helsinki: Tietoanator Oy & ETLA.

Matikainen, Janne (2008). Organisaatio- ja johtamisviestintä verkossa. Teoksessa *Kivi vai katedraali*, 151–170. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Mattelart, Armand (2001). *Informaatioyhteiskunnan historia*. Suom. Risto Suikkanen. Tampere: Vastapaino.

Mattsson, Mari (2006). Organisaatiokulttuuri muutoksen mahdollistajana. *Walk-About* 4, 45–47.

Meklin, Pentti (1998). Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajina – tunnuslukujen rajat ja vaarat. *Kuntapuntari* 6, 32–35.

Meklin, Pentti (2008). Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 386–395.

Meklin, Pentti & Juha-Pekka Martikainen (2003). *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Melkas, Jussi (2009a). Tilastollinen ajattelu leviää kritiikistä huolimatta. *Tieto & trendit* (helmikuu), 48–49.

Melkas, Jussi (2009b). Syitä on monenlaisia. *Tieto & trendit* (marraskuu), 44–45.

Melkas, Jussi (2010a). Voiko peruutuspeilistä ennusta. *Tieto & trendit* 4–5, 40.

Melkas, Jussi (2010b). Tarinaa tilastoista? *Tieto & trendit* 7, 48–49.

Merilä, Asko (2008). *Muutoskyky ja laatuperustaisen kunnan tuloksellisuus. Tapaus Utajärvi*. Oulu: Oulun yliopisto.

Michael, A. Roberto, Richard m.j. Bohmer & Amy C. Edmondson (2007). Hämärien uhkien edessä. Suom. Antti Kerkkonen. *Fakta* (helmikuu), 50–56.

Miettinen, Riitta (2001). *Kunta – kahden johtajuuden areena*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mintzberg, Henry (2004). Sitouttava johtaminen. *Yritystalous* 4, 26–28.



- Misteil, Sean (1999). *Viestintä työyhteisössä*. Suom. toim. Matti Karhu. Helsinki: Inforviestintä Oy.
- Mitronen, Lasse (2002). *Hybridiorganisaation johtaminen*. Acta Universitatis Tamperensis 877. Tampere: University of Tampere.
- Moilanen, Pentti & Pekka Räihä (2001). Merkitykset tutkimuskohteena. Teoksessa *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II:44-67*. Toim. Juhani Ahola & Raine Valli. Jyväskylä: Ps-kustannus.
- Moilanen, Raili (1999). Oppiva organisaatio? *Systeemityö* 3/1999:9-11
- Moilanen Raili (2001a). *A Learning Organization: Machine or Human?* Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Moilanen, Raili (2001b). *Oppivan organisaation mahdollisuudet*. Tampere: Tammi.
- Moilanen, Raili (2001c). Oppimisen vastuuta hajautettava. *Economic Trends* 6, 11–14.
- Morgan, Gareth (1998). *Images of Organization*. The Executive Edition. San Francisco. Berrett-Koehler Publishers Inc.
- Mustakangas, Ella & Hilikka Vihinen (2009). Maaseutu kuntien strategisessa kehityksessä. *Maaseudun uusi aika* 1, 34–48.
- Mustonen, Minna (2009). *Strategiaviestinnän vastaanottokäytännöt: Henkilöstö strategiaviestinnän yleisönä*. Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis A 353. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu.
- Myrskylä, Pekka (2008). Pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista. *Tieto & trendit* (syyskuu), 41–44.
- Mäenpää, Olli (2003a). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, Olli (2003b). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WS-Bookwell Oy. 4. p.
- Mäenpää, Olli (2008). *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Wsoypro.
- Mäkelä, Kristiina (2006). *Essays on Interpersonal Level Knowledge Sharing within The Multinational Corporation*. Acta Unisversitatis Oeconomicae Helsingis A-277. Helsinki: School of Economics.
- Mälkiä, Matti & Jari Stenvall (2000). Tietoyhteiskunta hallinnon tutkimuksessa. *Hallinnon Tutkimus* 1, 1–5.

Mäntylä, Suvi (2006). *Myyteistä todellisuuteen: Henkilöstöhallinnon haasteet ICT-alalla*. Helsinki & Turku: Tietoalat STTK & Turun yliopiston sosiologian laitos.

Määttä, Juhani (2010). *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen*. Acta 221. Helsinki: Kuntaliitto.

Määttä, Seppo (2000). *Tasapainoinen menestystarina*. Helsinki: Inforviestintä Oy.

Määttä, Seppo (2005). *Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja. Case Valtiovarainministeriö*. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja/Series A-2. Tampere: Turun kauppakorkeakoulu.

Määttä, Seppo & Timo Ojala (2002). *Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.

Möttönen, Sakari (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisissä suhteissa*. Acta No 86. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, Sakari (2007). Kuntaliitokset päätöksentekokysymyksinä. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, 319–323.

Nakari, Risto (2004). *Kuntien erialaistuva työelämä. Tutkimus kunnallisista työyhteisöistä 1995–2003*. Helsinki: Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto.

Nichols, Ralph G. & Leonard Stewens (1999). Listening People. *Harvard Business Review on Effective Communication*, 1–24. A Harvard Business Reviews Paperback. Boston: Harvard Business Publishing.

Neilimo, Kari & Erkki Uusi-Rauva (1999). *Johdon laskentatoimi*. 2. painos. Helsinki: Edita Oy.

Niemelä, Pauli (2004). *Sosiaalinen pääoma Suomen kunnissa*. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäätiö.

Niemi, Sari & Ari Salminen (2005). *Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta*. Vaasa: Levón-instituutti. No 117.

Niemi, Hannu & Kalevi Tourunen (1996). *Tilastoista tiedoksi*. Helsinki: Tilastokeskus.

Nieminen, Hannu (2000). Julkisyhteisön viestin: Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa: *Kolmet kasvot*, 109–130. Toim. Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat.

Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori-Rusanen & Kirsi Kuusikko (2010). *Hallintolaki*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Niiniluoto, Ilkka (1999). *Johdatus tieteenfilosofiaan*. 2. painos. Helsinki: Otava.

Niiranen, Vuokko (2003). Tuloksellisuuden arvioinnilla parempia palveluja. *Kuntien ammattilaiset* 6-7.

Niiranen, Vuokko (2005). Ohjauksen uudet piirteet: Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio-suhteen ohjausmekanismina. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 279–289.

Niiranen, Vuokko (2007). Asiantuntijuus ei tee johtajaksi. Haastattelija Marita Kokko. *Polemiikki* 4, 4–7.

Niiranen, Vuokko, Jari Stenvall, Ismo Lumijärvi, Pentti Meklin & Juha Varila (2005). Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta: Kartuke-tutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet. Teoksessa *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi*, 11–47. Toim. Vuokko Niiranen, Jari Stenvall & Ismo Lumijärvi. Keuruu: Ps-kustannus.

Nikula, Tarja (2000). Pragmaattinen näkökulma kieleen. Teoksessa *Kieli, diskursi, yhteisö*, 331–358. Toim. Kari Sajavaara & Arja Piirainen-Marsh. Soveltavan kielitutkimuksen teoriaa ja käytäntöä 2. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Soveltavan kielitieteen laitos.

Niskakangas, Heikki, Pasi Pönkä & Antero Oksanen (2007). *Kuntakonsrmit. Toiminta, päätöksenteko ja hankinnat*. Helsinki: KL-Kustannus Oy.

Nonaka, Ikujiro (1991, 2007, 2008). *The Knowledge Creative Company*. Harvard Business Review. Classics. Boston: Harvard Business Press.

Nonaka, Ikujiro (2009). *Tietoa voi siirtää, entä viisautta*. Leadership and Governance Innovation. CKIR Sitra & Helsingin kaupunkorkeakoulu.

Nonaka, Ikujiro & Noboru Konno (1998). The concept of "Ba": Building a foundation for knowledge creation. *California Management Review* 40:3 (Spring).

Nonaka, Ikujiro & Hirotaka Takeuchi (1995). *The Knowledge Creating Company*. Oxford: Oxford University Press.

Nousiainen, Jaakko (1998). 10.uudistettu painos. *Suomen poliittinen järjestelmä*. Juva: WSOY.

Nurmi, Eeva-Liisa (2008). *Pohjolan valo. Pohjoismainen johtaminen ja johtaminen Pohjolassa*. Helsinki: Kuntien eläkevakuutus, Suomen Kuntaliitto, Kunnallinen työmarkkinalaitos & FCG Efeko Oy.

Nuorteva, Jussi (2006). Sähköisen asiakirjahallinnon ratkaisut on tehtävä nopeasti. *Hallinto* 1, 28–30.

Nyholm, Inga (2008). *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Acta Electrona Universitatis Tamperensis 705. <http://acta.uta.fi>.

Nyholm, Inga & Cay Sevön (2005). *Kuntademokratian vihreä kirja*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Nyholm, Inga & Jenni Airaksinen (2009). Muutoksen monet ulottuvuudet. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, 236–255.

Nylader, Olli, Pirjo Ståhle & Mikko Nenonen (2003). Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. *Yhteiskuntapolitiikka* 68, 1.

Ojala, Ippo (2003). *Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen*. Acta Wasaensia No 119. Hallintotiede 8. Vaasa; Vaasan yliopisto.

Ollikainen, Aaro (2005). Aktiivinen viestinnän johtaminen projektin menestystekijänä. *Projektitoiminta* 2, 14–16.

Ollila, Seija (2006). *Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa*. Acta Wasaensia No 156. Sosiaali- ja terveyshallinto 1. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Oulasvirta, Lasse & Christer Brännkärr (2001). *Toimiva kunta*. Kuntakoulutus Oy. Vantaa: Tummavuoren Kirjapaino Oy.

Oulasvirta, Leena (2007). *Palvelujen laadun arviointi moniportaisessa julkisessa hallinnossa*. Acta Universitatis Tamperensis 1239. Tampere: Tampere University Press.

Otala, Leena-Maija (2002). *Oppimisen etu – kilpailukykyä muutoksessa*. 5. painos. Helsinki: WSOY.

Palonen, Tuire (2003). *Shared Knowledge and the Web of Relationships*. Ann. Univ. Turkuensis B 266. Turku: Turun yliopisto

Paranne, Pertti & Pekka Salmimies (1993). *Tehokkuutta johtoryhmän työskentelyyn*. Jyväskylä: Weilin + Göös.

Parjanne, Risto (2009). Esipuhe teoksessa *Haastava kuntajohtaminen*, s. 2. Toim. Arto Haveri, Kaija Majonen & Anni Jäntti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pakarinen, Terttu (2005). Ammatillinen koulutus kansainvälisen ja paikallisen arvioinnin ristitulella. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 307–322.

- Pakarinen, Terttu (2007). *Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tieto-organisaatiossa*. Acta 195. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Parjo, Lea (2008). Tietoyhteiskuntamittareiden tulkinta mutkikasta. *Tieto & trendit* (toukokuu), 28–33.
- Parkkinen, Pekka (2007). *Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen*. VATT -tutkimuksia 136. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Partanen, Jukka (2005). James J. Gibson. Ennakkoluuloja ja affordansseja. Teoksessa *Sosiaalipsykologian suunnannäyttäjiä*, 131–153. Tampere: Vastapaino.
- Partanen, Vesa (2007). *Talousviestintä ja johtaminen*. Helsinki: Talentum.
- Parvinen, Pekka, Paul Lillrank & Karita Ilvonen (2005). *Johtaminen terveydenhuollossa, käytännöt, vastuu, valvonta*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Pehkonen, Heli & Vesa Routamaa (2001). *Asiantuntijaverkoston organisointi* (verkkojulkaisu). Vaasa: Vaasan yliopisto. [www.yrittajakoulu.com/yrittajyyden\\_oppia/dokumentit/](http://www.yrittajakoulu.com/yrittajyyden_oppia/dokumentit/).
- Pento, Tapio (2007). Julkisten palvelujen historiasta. Teoksessa *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*, 15–19. Toim. Pasi-Heikki Rannisto, Tapio Pento & Matti Vedenkannas. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Pento, Tapio (2007). Julkisten palvelujen uusia toimintamuotoja. Teoksessa *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*, 20–35. Toim. Pasi-Heikki Rannisto, Tapio Pento & Matti Vedenkannas. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Pelin, Risto (1990). *Projektin suunnittelu ja ohjaus*. Käsikirja. Hämeenlinna.
- Peltonen, Tuomo (2007). *Johtaminen ja organisointi – teemoja, näkökulmia ja haasteita*. Keuruu: KY-Palvelu Oy
- Peräkylä, Anssi (2005). Erwing Goffman. Sosiaalisen vuorovaikutuksen rakenteet. Teoksessa *Sosiaalipsykologian suunnannäyttäjiä*, 347–364. Tampere: Vastapaino.
- Pesonen, Hanna-Leena (2002). Peruspaketti palveluista ja niiden markkinoinnista. Teoksessa *Asiakaspalvelu vuorovaikutuksena*. Toim. Maija-Leena Pesonen, Jaakko Lehtonen & Antero Toskala. Jyväskylä: Ps-kustannus.
- Pfeffer, Jeffrey & Robert I Sutton (2000). *The Kowing-Doing Cap*. Boston: Harvard Business Scholl Press.
- Pihkala, Timo, Tomi Tura, Helinä Melkas, Vesa Harmaakorpi & Tuomo Uotila (2005). Kohti kuntaklusteria – verkostoitumisen logiikka palvelutuotannossa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, 228–245.

- Pirnes, Unto (2003). *Kehittyvä johtajuus*. 7. uudistettu painos. Helsinki: Otava.
- Pirttimäki, Virpi (2007). *Business Intelligence as a Managerial Tool in Large Finnish Companies*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto. Tuotantotalous.
- Pohjola, Kari (2007). Cobit-malli tietohallinnon kehittämiseen. *IT Universitas* nro 1/2007.
- Porokka-Maunuksela, Raija, Juha Huuskonen, Outi Koskinen & Esko Säilä (2004). *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*. Helsinki: Edita Publishing ja KPMG.
- Porter, Michael E (1996). Mitä on strategia? *Harvard Business Review* (November–December). *Walk About* 1–2, 34–45.
- Poutanen, Hilikka (2010). *Developing the Role of Human Resource Information Systems for the Activities of Good Leadership*. Acta Universitatis Ouluensis A Scientiae Rerum Naturalium 553. Oulu: University of Oulu.
- Prince, George M. (1999). Creative meeting through power sharing. *Harvard Business Review on Effective Communication*, 59–78. A Harvard Business Reviews Paperback. Boston: Harvard Business Publishing.
- Pulkkinen, Lauri (2003). *Tietämyshallinta ja julkisorganisaatio*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinto. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Puohiniemi, Martti (2003). Arvot osaksi arkea. *Työ, Terveys ja Turvallisuus* 12.
- Puro, Jukka-Pekka (2004). *Esimiehen viestintätaidot*. 2. painos. Ekonomia-sarja. Helsinki: WSOY.
- Pääatalo, Margit (2005). Strategisista valinnoista kokonaishallintaan. Kunnan palvelurakenneprojektin toteutus muutosprosessina. Väitöskirjat ja lisensiaattityöt. *Laatupala* 4. Helsinki: Stakes.
- Quinn, Robert E. (2005). Johtajan suuret hetket. Miten pääsemme fundamentaaliin johtajuuden tilaan. *Fakta* (syyskuu), 64.
- Quinn, Rober E, Faerman Sue R., Thompson Michael O. & Michael R. McGrath (1990). *Becoming a Master Manager: A Competence Framework*. John Wiley & Sons.
- Raatikainen, Ari (2002). *Yksityisyyden suoja työelämässä*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Raffoni, Melissa (2005). Pane viestisi oikeisiin kehyksiin. *Fakta* (syyskuu), 82–83. *Harvard Business Review*. Suom. Antti Kekkonen.
- Rainio, Päivi (2005). *Kiinnitä työhön ja tulokseen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Kunnallinen työmarkkinalaitos & Kuntien eläkevakuutus.

- Raisio, Heikki (2009). Pirulliset ongelmat terveydenhuollossa. Teoksessa *Paras mahdollinen julkishallinto*, 73–91. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus.
- Raivola, Reijo & Matti Vuorensyrjä (1998). *Osaaminen tietoyhteiskunnassa*. Helsinki: Sitra.
- Rajaniemi, Jani (2010). *Organisaatorakenne ja innovatiivisuus. Tutkimus organisaatorakenteista johtuvista innovatiivisuuden esteistä*. Acta Universitatis Tamperensis 1514. Tampere: University Press.
- Rajaniemi, Katja (2005). *Framework, Methods and Tools for Acquiring and Sharing Strategic Knowledge of the Competitive Environment*. Acta Wasaensis No 138. Industrial Management 9. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Ramlogan, Ronnie & J. Stanley Metcalfe (2006). Restless capitalism: a complexity Perspective on modern capitalist economies. *Complexity and Co-Evolution*, 115–146. Ed. By Elizabeth Garnsey & James McGlade. Northampton USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ramstad, Elise (2008). *Innovation generating model – Simultaneous development of Work organization infrastructure*. Raportteja 65. Helsinki: Tykes
- Rannikko, Pertti (2009). Kylä kaupungin laidaksi. *Maaseudun uusi aika*, 5–19.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2005). *Kunnan strateginen johtaminen – tutkimus seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2007). Julkisten palvelujen strateginen johtaminen. Teoksessa *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*, 37–52. Toim. Pasi-Heikki Rannisto, Tapio Pentto & Matti Vedenkannas. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Rautiainen, Antti (2010). *Ristiriidat vaikeuttavat kuntien suorituksen mittausta ja taloushallintoa*. Väitöstiedote. Kauppalehti.fi/5/i/yritykset/lehdisto.
- Ricci, Robert (2004). Tuotelähtöisestä asiakaslähtöiseen toimintatapaan. *Yritystalous* 1, 13–19.
- Roberts, John (2005). Menestykseen organisaatiosuunnittelun avulla. *Yritystalous* 4, 16–21.
- Rollag, Keith, Salvatore Parise & Rob Cross (2005). Vauhtia tulokkaiden sisäänajoon. *Yritystalous* 3, 35.
- Ross, Judith A. (2007). Ryhdy oman tiimisi innovaatiojohtajaksi. *Fakta* (toukokuu), 55–58.

- Routarinne, Simo (2007). *Valta ja vuorovaikutus*. Statusilmaisun perusteet. Keuruu: Tammi.
- Rubenowitz, Sigvard (1985). *Organisaatiopsykologia*. Suom. Maarit Tillman. Espoo: Weilin + Göös. Ekonomia-sarja 96.
- Ruohotie, Pekka (1996). *Oppimalla osaamiseen ja menestykseen*. Helsinki: Edita Oy.
- Ruuska, Inkeri (2005). *Sosiaaliset rakenteet tiedonjakamisyhteisöinä projektitympäristöissä*. Väitöstiedote 27.6.2005. Espoo: Teknillinen korkeakoulu. Tuotantotalouden osasto.
- Ruuska, Inkeri (2006). Projektitieto karkaa käsistä. *Vip Kauppalehti* 27.12.2006, s. 27. Haastattelija Timo Hämäläinen.
- Ruuskanen, Petri (2004). *Luottamuksen merkitys vaihtelee verkostotalouden eri osissa*. Väitösuutiset 23.5.2004. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Ryynänen, Aimo (2003). *Eettisten periaatteiden tarve kunnallishallinnossa*. Seminaariraportti Kunnallishallinnon eettiset periaatteet. Kuntaosaston julkaisu 5. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Ryynänen, Aimo, Raimo Lehtonen & Erkki Mennola (1995). *Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Räikkä, Juha & Mikko Wennberg (toim.) (2003). *Mitä on valta?* Kuopio: Oy Unipress Ab.
- Räsänen, Teppo (2010). *All for one, one for all. Organizational knowledge creation and utilization using a new generation of IT tools*. Acta Universitatis Oulensis. A Scientiae Rerum Naturalium 550. Oulu: University of Oulu.
- Räsänen, Pekka, Anu Hanna Anttila & Harri Melin (2005). *Tutkimus menetelmien pyörteissä*. Juva: Ps-Kustannus.
- Saari, Tuomo (2007). Projekti etsii vetäjää. Haastattelija Petri Filin. *Fakta* (toukokuu), 16–19.
- Saarivirta, Toni (2008). Inhimillinen pääoma sosiaalisissa verkostoissa. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 216–239. Toim. Markku Sotarauta & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.
- Saatsi, Asko (2005). Metaklusteri. *Systeemiteoreettinen näkökulma yrityksen, klusterin ja seudun menestystekijöihin Ylä-Savossa*. Acta Wasaensia No 151. Johdaminen ja organisaatiot. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sahlberg, Pasi (2008). Muutostieto auttaa koulun kehittämisessä. *Opettaja* 1–2, 16–18.



Salmela, Pentti (2008). Hiljainen ja rakenteellistettu tieto asiantuntijaorganisaation toiminnan kehittämisessä. *Informaatiotutkimus* 27:2.

Salmi, Timo & Marko Järvenpää (2000). Laskentatoimen case-tutkimus ja nomoteettinen tutkimusajattelu sulassa sovussa. *LTA* 2, 263–275.

Salminen, Ari (2004a). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Salminen, Ari (2004b). *Hyvän hallinnon etiikka: Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Tutkimuksia 245. Hallintotiede 20. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, Ari (2005). Hyvä hallinto uudistaa arvoja. Arvot ohjaavat osaltaan julkisen toiminnan eettistä pohdintaa. *Sanomalehti* yliopisto. *Vaasa* 9.5.2001.

Salminen, Ari (2009). Hyvä hallinta kunnallishallinnon haasteena. Teoksessa *Haastava kuntajohtaminen*, 293–298. Toim. Arto Haveri, Kaija Maijonen & Anni Jäntti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salminen, Hannele (2004). Laadun kehittäminen korkeakouluissa ja arvioinnin uudet kysymykset. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, 209–219.

Salo, Markku (2006). *Woven Strategies*. Pori: Tampereen teknillinen yliopisto, Porin yksikkö.

Salo-Lee (2005). Asiantuntija viestii kulttuurien välisesti. Teoksessa Matti Karhu, Jorma Sipilä, Mervi Selänne, Liisa Söderlund, Taina Uimonen & Päivi Yli-Kokko. *Asiantuntija viestii*, 296–321. 3. painos. Helsinki: Infor.

Sandberg, Siv (2010). Suomessa on voimakas valtionohjaus ja kuntien itsehallinnon kunnioitus. *Kuntalehti.fi* 29.9.2010. Antti Pulkkinen.

Santalainen, Timo & Huttunen Pekka (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. 2. p. Porvoo: Weilin & Göös.

Sarala, Urpo & Anita Sarala (2003). *Oppiva organisaatio. Oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen*. Tampere: Palmenia-kustannus.

Saurèn, Kirsi-Maria (2008). *Asiantuntijavalta – koulutettu mielikuviutus*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Savolainen, Veli-Antti & Pekka Himanen (1995) *Kohtaamisyhteiskunta*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Schein, Edgar H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja sen johtaminen*. Suom. Ritva Liljamo & Asko Miettinen. Espoo: Weilin + Göös.

Schlögel, Christian (2005). Information and knowledge management: dimensions and approaches. *Information Research* 10:4 (July).

Seel, Richard (2000). New insights on organisational change. *Organisations & People* 7:2 (May), 2–9.

Senge, P.M. (2006). *The Fifth Discipline. The Art & Practice of The Learning Organisation*. London. Revised Edition: Random House Business Books.

Sergersketter, Bernard F. (2004). Laatuystökaluilla parempaan tulokseen. *Yritystalous* 5, 73–77.

Shannon, C.E. (1948). A Mathematical Theory of Communication. *The Bell System Technical Journal* 27 (July), 379–423, 623–656.

Shoemaker, Paul J.H. & Robert E. Gunther (2006). Harkittujen virheiden viisaus. *Harvard Business Review. Fakta* (kesäkuu), 50–57. Suom. Antti Kekkonen.

Sihvola, Juha (2003). *Yksionä yhteisössä*. Vammala: Kunnallisan kehittämistätiö.

Sihvonen, Maarit (2006). *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa*. Acta Universitatis Tamperensis 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.

Silvennoinen-Nuora, Leena, Ismo Lumijärvi & Maarit Sihvonen (2005). Strategiatyö ja tasapainotettu mittaristo. Teoksessa: *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi*, 65–83. Toim. Vuokko Niiranen, Jari Stenvall & Ismo Lumijärvi. Keuruu: Ps-kustannus.

Siltala, Juha (2008). Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4, 435–456.

Simola, Ahti (2001). *Työterveyshuolto-organisaation toiminta, sen henkilöstönsenkinen hyvinvointi ja toiminnan tuloksellisuus*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research. No 188. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Simon, Herbert A. (2000). *Administrative Behavior*. Fourth Edition. New York: The Free Press.

Simon, Herbert A., Victor A. Thompson & Donald W. Smithburg (1991). *Public Administration*. New Jersey: Transaction Publishers.

Simmons, Annette (2004). Tunteet huomioon suoritusten arvioinnissa. *Yritystalous* 4, 72–76.

Simpura, Jussi (2001). Hyvinvointivaltio – kilpailukyvyyn taakka vai tuki? *Economic Trends* 5, 62–63.

Sipilä, Jorma (1991). *Asiantuntija ja johtaja Miten hallitsen nämä kaksi roolia?* Jyväskylä: Weilin + Göös.

Sipilä, Jorma (2005). Asiantuntija myy ja markkinoi. Teoksessa *Asiantuntija viestii*, 13–61. Toim. Karhu Matti, Jorma Sipilä, Mervi Selänne, Liisa Söderlund, Taina Uimonen & Päivi Yli-Kokko. 3. painos. Helsinki: Infor.

Sippola, Aulikki (2007). *Essays on Human Resource Management Perspectives on Diversity Management*. Acta Wasaensia No. 180. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sivusuo, Henry (2005). *Laatuajattelun toteutus Suomen ilmavoimissa*. Acta Wasaensia no 152. Tuotantotalous 10. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sjöblom, Stefan (1999). *Työyhteisöt, kunnat ja yksikkökustannukset*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Skyrme, David J. (1999). Developing a knowledge strategy. *Magazine of Strategic Planning* (<http://skyrme.com/pubs/knwstrat.htm>).

Smale, Adam (2007). *Mechanism of Global HRM Integration in Multinational Corporations*. Acta Wasaensis No. 181. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sonnenwald, Diane H. (2006). Challenges in sharing information effectively: examples from command and control. *Informationresearch* 11:4 (July).

Sorama, Kirsti (2008). *Oppiminen yritysten kahdenvälisen yhteistyösuhteen kontekstissa*. Acta Wasaensia No. 185. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Soramäki, Matti (2003). *Informaatioyhteiskunnan teoriat ja sähköisen viestinnän todellisuus. Eurooppalainen näkökulma*. Acta Electronica Universitatis Tampensis 309. Tampere: Tampereen yliopisto.

Sotarauta, Markku (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa*. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä: Finnpublishers.

Sotarauta, Markku & Juha Kostiainen (2002). *Näytön paikka. Hämeenlinnan seudusta Suomen johtava täydennyskoulutuskaupunki*. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.

Sotarauta, Markku & Nina Mustikkamäki (2008). Evolutionaarisen muutokäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 11–45. Toim. Markku Sotarauta & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.

Stenvall, Jari & Antti Syväjärvi (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Stenvall, Jari, Antti Syväjärvi & Hanna Vakkala (2008). *Kun romppeet on paikoillaan. Onnistunut kuntafuusio, pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen*. Acta Nro 204. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Stenvall, Jari (2011). *Tutkija: Kunnat ovat vain valtion jatke*. STT/Olli Kemppainen. 31.1.2011.

Stephenson, Karen (2008). Tunnistatko organisaation sosiaaliset roolit. *Walk-About 6*, 36–38.

Stewart, Brenda F. (1996). *Multiple Perspective on Electronic Learning Organizations*. AusWeb96 The Second Australian WorldWideWebConference. ausweb96@scu.edu.au.

Stewart, John (1993). *Kuntien uusi johtamistapa – muutos ja johtaminen*. Jyväskylä: Finnpublishers.

Strandman, Kristiina (2009). *Se vain ilmestyi – Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa*. Acta Universitatis Lappeensis 168. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Strandman, Kristiina (2010). ”Se vain ilmestyi” – vuorovaikutukseen perustuva strateginen viestintä kuntaorganisaatiossa. *Lectio Praecursoria. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 2*, 173–176.

Strandman, Kristiina (2010b). Valutetaan, sulautetaan, välitetään, maastoutetaan – rationaalisesta strategian viestinnästä moniääniseen vuoropuheluun kunnissa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 4*, 441–451.

Stähle, Pirjo & Mauri Grönroos (1999). *Knowledge Management – tietopääomayrityksen kilpailutekijänä*. Helsinki: WSOY.

Stähle, Pirjo & Markku Wilenius (2007). *Luova tietopääoma – tulevaisuuden kestävä kilpailuetu*. Helsinki: Edita Publishing.

Sull, Donald N. (2007). Startegiatyö jatkuvana prosessina. *WalkAbout 7*, 20–29.

Sundquist, Salme (toim.) (2002). *Kunnallisen henkilöstöjohtamisen käsikirja*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto (1999). *Asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta* 28.12.1999.

Suomen Kuntaliitto (2000a). *Suomen kuntaliiton ARVi hanke*. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Suomen Kuntaliitto (2000b). *Julkisuuslain mukaisen tietojärjestelmäselosteen laatiminen*. Yleiskirje 23/80/2000, 8.9.2000.

- Suomen Kuntaliitto (2006). *Kuntien viestintätutkimus 2005*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suominen, K. (2004). *Verkostomaisen kehittämistyön jäljillä. Eväitä onnistuneeseen kehittämisverkostoon*. Raportti 36. Helsinki: Tykes-julkaisuja.
- Suurla, Riitta (2001). *Helmiä kalastamassa. Avauksia tietämyksen hallintaan*. Eduskunnan kanslian julkaisu 1. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Suutari, Timo & Timo Lakso (2008). Kehittyvä asiantuntija. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 332–363. Toim. Markku Sotarauta & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.
- Sveiby, Karl-Erik (1992). The knowledge company: Strategy formulation in knowledge-intensive industries. *International Review of Strategic Management* 3.
- Sveiby, Karl-Erik & Annika Åkerberg (2008). Uusi sukupolvi kova haaste johtamiselle. Nuoret haluavat yksilöllistä ja keskustelevaa johtamisilmapiiriä. Toim. Veijo Sahiluoma. *Kauppalehti* 172, 14–15.
- Sydänmaanlakka, Pentti (2004). *Älykäs johtajuus*. Helsinki: Talentum.
- Syvänen, Sirpa (2003). *Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset*. Acta Universitatis Tamperensis 942. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Syväjärvi, Antti (2005). *Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia organisaatio toiminnassa sekä strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa*. Acta Universitatis Lappeensis 83. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Syväjärvi, Antti & Olli-Pekka Kaurahalme (2010). Sosiaalinen media osana kuntien avoimuutta, demokratiaa ja kehittynyttä tiedon hallintaa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 341–363.
- Zack, Michael H. (2004). *The Role of DSS Technology in Knowledge Management*. DSS2004 Conference Proceedings.
- Tainio, Risto (2006). Luo oppimisen silta. *Fakta* (huhtikuu), 21.
- Takala, Tuomo (2004). *Liikkeenjohdon kehityshistoria*. 2. p. Helsinki: Atena.
- Takala, Tuomo (2002). Valta on johtajuuden symboli. *Talouselämä* 25.10.2002.
- Tannen, Deborah (2000). *Puhummeko samaa kieltä. Nainen ja mies keskustelvat*. Suom. Mirja Rutanen. Helsinki: Otava.
- Tanttu, Kaarina (2007). *Palveluketjujen hallinta julkisessa terveydenhuollossa*. Acta Wasaensia No. 176. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Temmes, Markku, Markku Kiviniemi & Pauliina Peltonen (2001). *Hallinto uudistuu, uudistuu johtaminen*. Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Tutkimukset ja selvitykset 4/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Thompson, Victor A. (1961). *Modern Organizarion*. New York: Knopf.

Tienari, Janne & Susan Meriläinen (2009). *Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa*. Helsinki: WSOYpro.

Toikka, Mirja (2002). *Strategia-ajattelu ja strateginen johtaminen ammatti korkeakoulussa: tapaustutkimus Kymenlaakson ammattikorkeakoulusta*. Acta Universitatis Tamperensis; 873. Tampere: Tampereen yliopisto.

Toivola, Tuija (2005). *Yrittäjyys verkostotaloudessa*. Acta Wasaensia No 144. Liiketaloustiede 60. Johtaminen ja organisaatiot. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Torppa, Kaarina (2007). *Managerialismi suomalaisen julkisen erikoissairaanhoidon johtamisessa*. Acta Universitatis Ouluensis D 951. Oulu: Oulun yliopisto.

Torppa, Tiina (2007) Nyt tulee työnohjaus. *Fakta* 11, 32–34.

Toskala, Antero (2002). Psykologinen tieto asiakaspalvelun ja markkinoinnin perustana. Teoksessa *Asiakaspalvelu vuorovaikutuksena*. Toim. Maija-Leena Pesonen, Jaakko Lehtonen & Antero Toskala. Jyväskylä: Ps-kustannus.

Turner, Geoff & Clemente Minonne (2010). Measuring the effects of knowledge management. *Electronic Journal of Knowledge Management* 8:1, 161–170.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010). *Suomen aluekehittämisstrategia 2020*. Helsinki: Edita Publishing Oy

Töttö, Pertti (2004). *Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Tampere: Vastapaino.

Ulrich, Dave (2007,1997). *Henkilöstöjohtamisella huipulle*. Suom.Kirsti Iivonen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Ulrich, Dave & Norm Smallwood (2004). Kyvykkyydet strategian tasalle. *Fakta* (elokuu), 20–26.

Uusitalo, Hannu (1991). *Tiede, tutkimus ja tutkielma*. Porvoo: WSOY.

Uzzi, Brian & Shannon Dunlap (2005). Miten oma verkosto rakennetaan. *Harvard Business Review* (December), 53–60.

Vainio, Ville (2005). *Tiedon jakaminen liiketoimintaekosysteemissä*. Reports 26. Tampere: e-Business Research.

- Vakkuri, Jarmo (2001). Organisaation tuloksellisuusinformaatio tarkastus- ja arviointitoiminnassa: Informaation tuoton ja käytön näkökulmat. Teoksessa *Tulos, normi ja tilivelvollisuus*, 171–192. Toim. Arvo Myllymäki & Jarmo Vakkuri. Tampere. Tampere: University Press.
- Vakkuri, Jarmo (2008). Kuntien tuottavuus – lääke ongelmaan vai itse ongelma. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 357–362.
- Vakkuri, Jarmo (2009a). Kunnat ja tulevaisuuden talousajattelu. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 373–376.
- Vakkuri, Jarmo (2009b). Pilvenpiirtäjiä suomalaisiin kuntiin. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 1, 2–7.
- Vakkuri, Jarmo (2009c) Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelman – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa *Paras mahdollinen julkishallinto*, 11–30. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus.
- Vakkuri, Jarmo (2010). Julkishallinnossa tarvitaan laajaa talousajattelua. *Hallinto* 2, 10.
- Valde-Brown, Tarja (2008). Lobbauksella tietoa päätöksenteon tueksi. *Kuntalehti* 12, 8.
- Valtiovarainministeriö (2005). *Tulosohjauksen käsikirja*. Julkaisuja 2. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Valtiovarainministeriö & Kunnallinen työmarkkinalaitos (2006). *Julkinen sektori työantajana*. Helsinki: Valtiovarainministeriö & Kunnallinen työmarkkinalaitos.
- Valtonen Marjo Rita (2005). *Mitä asiakirjahallinto on?* (<http://www.internetix.fi/opinnot/opintojaksot/0viestinta/po1>).
- Vartiainen, Pirkko (2005). Yhteistyön arvo julkisissa palveluissa. Palvelujärjestelmän laatu ja rajalliset resurssit alistavat julkisen toiminnan kritiikille. *Sanomalehtiyliopisto*. Vaasa 16.5.2006, s. 13.
- Vartiainen, Matti, Niina Kokko & Marko Hakonen (2004). *Hallitse hajautettu organisaatio*. Helsinki: Talentum.
- Vartola, Juha (2005). *Näkökulmia byrokraatiaan*. 2. p. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Veijalainen, Laura (1999). Verkostoyhteistyöhön kohdistuvat odotukset päihde- ja huumeuimetyössä. Teoksessa *Holtittomasta hortoiluusta hallittuun harhailuun*, 293–302. Toim. Matti Kuorelahti & Reijo Viitanen. Helsinki: Mannerheimin lastensuojeluliitto.

Vesalainen, Jukka & Srömmer Riitta (1999). Yksilön oppimisesta verkoston oppimiseen. Teoksessa *Oppivat organisaatiot, oppiva yhteiskunta*, 112–133. Helsinki: Tykes-julkaisut.

Viirkorpi, Paavo (2000). *Onnistunut projekti. Opas kunta-alan projektityöskentelyyn*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 54 s.

Viitala, Riitta (2002). *Osaamisen johtaminen esimiestyössä*. Acta Wasaensia No 109. Liiketaloustiede 44. Johtaminen ja organisaatiot. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Viitala, Riitta (2003). *Henkilöstöjohtaminen*. 2–3 p. Helsinki: Edita.

Viitala, Riitta (2004). *Esimiehet osaamisen johtajina*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 255. Liiketaloustiede 92.

Viitala, Riitta (2006). *Johda osaamista! Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön*. Helsinki: Inforviestintä Oy.

Viitala, Riitta & Eila Jylhä (2006). *Liiketoimintaosaaminen*. Helsinki: Edita.

Virkkala, Seija (2008). Maaseutualueet ja pienet keskuksset innovaatioympäristöinä. Teoksessa *Innovaatioympäristön monet kasvot*, 80–107. Toim. Markku Sotara & Nina Mustikkamäki. Tampere: Tampere University Press.

Virkkunen, Jaakko (1999). Osaamisen johtaminen muutoksessa. Teoksessa *Oppiva organisaatio, oppiva yhteiskunta*, 11–49. Toim. Tuomo Alasoini & Petteri Halme. Helsinki: Tykes-julkaisut.

Virtainlahti, Sanna (2006). Sen vain tietää – tai haistaa ja tuntee. *Työyhteisöviesti* 2.

Virtainlahti, Sanna (2009). Hiljaisen tietämyksen siirtyminen. Helsinki: Talentum.

Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2009). Reflektio, muutos ja tieto muutosprosessissa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 1, 27–37.

Virtanen, Petri & Stenvall Jari (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosano-ma Oy.

Voutilainen, Tomi (2005). *Hyvä sähköinen hallinto*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Vuori, Johanna (2010). Virkamies verkossa. *Tietosuoja* 4, 4–7.

Vuorinen, Tero (2005). *Verkostot organisoitumisen muotona: Hermeneuttinen-analyysi kahdenvälisen suhteiden rakentumisesta kärkiyritys-kontekstissa*. Acta Wasaensia No 150. Liiketaloustiede 63.



Vuortama, Timo & Lauri Kerosuo (2004). *Viestinnän lait ja säännöt*. Karkkila: Kustannus – Mäkelä Oy.

Väänänen, Mirja (2010). *Communication in High Technology Product Development Projects*. Acta Universitatis Ouluensis C Technica 364. Oulu: University of Oulu.

Wahlroos, Marita (2010). *Liikesuhteissa kehittyvät organisaation kyvykkyydet*. Acta Universitatis Oulensis G Oeconomica 45. Oulu: Oulun yliopisto.

Wallin, Anna-Riitta & Timo Konstari (2000). *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Ward, John & Joe Peppard (2002). *Strategic Planning for Information Systems*. Third Edition. Cranfield: John Wiley & Sons Ltd.

Ward, Anrew J, Melenie J. Lankau, Allen C. Amason, Jeffrey A. Sonnenfeld & Radley R. Agle (2007). Improving the performance of top management teams. *MIT Sloan Review* (<http://sloanreview.mit.edu/smr>).

Webster, Fredrik E., Alan J. Malter & Shankar Ganesam (2005). Markkinaosaaminen heikkenee. *Yritystalous* 5, 64–74.

Weick, Karl E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell Publishing.

Wenger, Etienne (2004). Knowledge management as a doughnut: Shaping your knowledge strategy through communities of practice. *Ivey Business Journal* (January/February). Reprint.

Whittington, Richard (1993). *What is strategy – and does it matter?* London: International Thomson Press.

Wiberg, Matti (2001). *Paluu politiikkaan*. Vammala: Kunnallisan Kehittämissäätiö.

Wiberg, Matti (2005). *Valta kunnassa*. Helsinki: Kunnallisan Kehittämissäätiö.

Wiio, Osmo A. (2008). Navigare necesse este, vivere non est. Teoksessa *Kivi vai katedraali*, 312–315. Toim. Pekka Aula. Helsinki: Infor Oy.

Wikipedia. Haettu osoitteesta <http://fi.wikipedia.org/wiki/Vuorovaikutus>.

Willmott, Hugh (1993). Strength is ignorance; slavery is freedom: managing culture in modern organizations. *Journal of Management Studies* 30:4.

Wilson, T.D. (2002). The nonsense of "knowledge management". *Information Research* 8:1 (October).

Wink, Heini (2007). *Kehityskeskustelu dialogina ja diskursiivisina puhekäytännöinä*. Acta Universitatis Tamprensis 1238. Tampere: Tampere: University Press.

Åberg, Leif (1989). *Viestintä – tuloksen tekijä*. Tampere: Samerka Oy.

Åberg, Leif (1996). *Viestintä – tuloksen tekijä*. Helsinki: Inforviestintä Oy.2. painos.

Åberg, Leif (2000). *Viestinnän johtaminen*. Helsinki: Inforviestintä.

Åberg, Leif (2006). *Johtamisviestintää! Esimiehen ja asiantuntijan viestintäkirja*. Helsinki: Inforviestintä.

Åhlberg, Mauri (2001). Käsittekartat tutkimusmenetelmänä. Teoksessa *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I*, 59–68. Toim. Juhani Aaaltola & Raine Valli. Jyväskylä: Ps-kustannus.

Yates, Joanne, & Wanda J. Orlikowski (1992). Genres of organizational communication. *Academic Management Review* 17, 299–326.

Ylöstalo, Pekka (2005). *Työn uudet organisointitavat. Käyttö ja käytön esteet yksityisellä ja julkisella sektorilla*. Raportteja 39. Helsinki: Tykes.

Yukl, Gary (1991). *Leadership in Organizations*. 2. ed. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.

Österberg, Maritta (2009). *Henkilöstöasiantuntijan käsikirja*. 3. p. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.

## LIITTEET

### Liite 1: Kyselylomake, tapauskunnassa

#### VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

Vastaajan ikä \_\_\_\_\_

Sukupuoli. Ympyröi vaihtoehto 1. mies 2. nainen

Montako vuotta olet työskennellyt Isonkyrön kunnassa \_\_\_\_\_

Millä sektorilla työskentelet? Ympyröi oikea vaihtoehto.

Hallinto-osasto

Elinkeino-osasto

Perusturvaosasto

Sivistysosasto

Tekninen osasto

Missä asemassa olet työssäsi? Ympyröi oikea vaihtoehto.

Olen esimiesasemassa

Työskentelen pääasiassa omassa kodissani, toisen kodissa tai maatalouslomituksessa

Olen muussa asemassa

Onko työpaikallasi käytössäsi

Sähköposti

Internet-yhteys

Työpaikkakokoukset

Kehitys- tai esimies-alaiskeskustelut

Järjestelmällinen työhön perehdyttäminen

Sisäinen posti

Ilmoitustaulu

## SISÄISEN VIESTINNÄN NYKYTILA

7. Miten arvioit tiedonkulun ja sisäisen viestinnän tilaa omassa työyksikössäsi? Rastita oikea ruutu.

Viestintä on työyksikössäni...	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	En osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
riittävää					
avointa ja rehellistä					
selkeää ja asiallista					
nopeaa					
järjestelmällistä					
keskustelevaa					
luotettavaa					
osallistumista edistävää					
tasa-arvoista					
säännöllistä					
positiivista					
toimii ylhäältä alaspäin					
toimii alhaalta ylöspäin					
toimii myös yksiköiden välillä					

8. Miten arvelet tiedonkulun ja sisäisen viestinnän tilan olevan kunnan koko organisaatiossa?

Rastita oikea ruutu.

Viestintä on koko kunnan organisaatiossa...	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	En osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
riittävää					
avointa ja rehellistä					
selkeää ja asiallista					
nopeaa					
järjestelmällistä					
keskustelevaa					
luotettavaa					
osallistumista edistävää					
tasa-arvoista					
säännöllistä					
positiivista					
toimii ylhäältä alaspäin					
toimii alhaalta ylöspäin					
toimii myös yksiköiden välillä					

9. Arvioitko saavasi riittävät ja luotettavat tiedot avoimesti ja nopeasti seuraavista asioista?

Rastita oikea ruutu.

Viestintä toimii hyvin seuraavissa asioissa...	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	En osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Kunnan visio, strategia ja tavoitteet					
Tulossa olevat muutokset					
Menossa olevat muutokset					
Kuntayhtymät ja konserniyhtiöt					
Materiaalihankinnat					
Kunnan taloudellinen tilanne					
Palveluhankinnat					
Kunnan kehitysnäkymät					
Palveluyksikköjen palvelut					
Johtajien päätökset					
Luottamuselinten päätökset					
Uudet työntekijät ja siirrot tehtävissä					
Palkkausasiat					
Muut henkilöstöasiat					
Ajankohtaiset tapahtumat ja tilaisuudet					
Omien ajatusteni eteenpäinmeno					
Palaute työstäni					
Palaute työyksikköni työstä					
Työyksikköni esitysten eteenpäinmeno					
Kuuleminen minua koskevissa asioissa					

10. Arvioi, minkä viestintäkanavan kautta saat parhaiten haluamasi ja tarvitsemasi tiedot.

Merkitse lisäksi seuraavaan sarakkeeseen + tai - sen mukaan pitäisikö käyttöä lisätä tai vähentää.

Saan tiedot parhaiten...	Ei lainkaan	Vähäisessä määrin	Suuressa määrin	Yksin omaan	Muutos +/-
Suullisesti esimieheltä					
Kirje tai pöytäkirjanote postitse					
Kiertävä asiakirjajäljennös					
Sisäinen posti tai muu jakelu					
Sähköposti					
Internet tai sisäinen foorumi					
Tiedotteet ja esitteet					
Ilmoitustaulut					
Paikallis- tai sanomalehti uutiset					
Sisäinen lehti					
Kunnan ilmoitukset paikallislehdessä					
Tieto tulee työtovereilta					

Tieto tulee muilta tutuilta, kylältä					
Sisäinen radio, TV, kaiutinjärjestelmällä					
Kehitys- tai esimies-alaiskeskustelut					
Työpaikkalaverit					
Tiedotustilaisuudet					
Yhteiset tyky- tai vapaa-ajan-tapahtumat					
Suullisesti neuvottelussa tai keskustelussa					
Sisäinen puhelinluettelo					
Toimintakertomus ja talousarvio					
Sisäisissä koulutustilaisuuksissa					

## TIEDONHALLINNAN NYKYTILA

Kunnalla on erilaista tietoa ja tiedostoja toimintaa, väestöä, asiakkaita, elinkeinoja, kiinteistöjä ym. koskevista asioista. Osaa tiedostoista saadaan käyttää vain määrättyihin erityistarkastuksiin. Osa tiedoista on tietokoneilla, osa käsin pidettävissä kortistoissa, asiakirjoissa, arkistoissa jne.

11. Arvioitko saavasi työtäsi varten riittävästi tietoa seuraavista asioista? Rastita oikea ruutu.

Saan tietoa kunnan tiedostoista, rekistereistä, jne...	En lainkaan	Vähäisessä määrin	En osaa sanoa	Melko paljon	Erittäin paljon
Mitä tietoa on valmiina					
Missä tiedot ovat					
Kuka on tiedoston hoitaja					
Missä muodossa tiedot ovat					
Mitä tiedostoja on valtion virastoilla					
Mitkä ovat tietojen käyttörajoitukset					
Mitä tietoa hankitaan ulkopuolelta					
Mitä tietoa löytyy internetissä					

12. Missä seuraavista tietojen ja tiedostojen yhteiskäyttöä tai niistä tiedottamista tulisi lisätä?

Anna pisteitä 0:sta 5:een siten, että 5 tarkoittaa, että pitäisi lisätä erittäin paljon.

	Pisteet 0–5
Kunnan yksikköjen talousluvut	
Kunnan toimintojen toimintaluvut	
Palkkatiedot	
Muut henkilöstötiedot	
Väestö- ja muut tilastot	
Valtakunnalliset suunnitelmat	
Kiinteistötiedot	
Annetut johtosäännöt ja toimintaohjeet	

13. Mitkä arvioit olevan suurimmat esteet tai ongelmat sisäisessä viestinnässä? Anna pisteitä 0:sta 5:een siten että erittäin suuri ongelma saa 5.

Ongelma tai este	Pisteet 0–5
Epäselvät tiedotusvastuut	
Epäselvät tiedotusvaltuudet	
Ohjeiden puute	
Viestintävälineiden puute	
Ajan puute	
Epäselvät päätökset ja asiasisältö	
Vanhat käytännöt puutteellisia	
Nykyisistä käytännöistä (esim, jakelu) ei ole tietoa	
Tiedon kulku pysähtelee sattumanvaraisesti	
Ajattelemattomuus	
Huonot ihmissuhteet	
Tahallisuus tai kiusanteko	

14. Arvioi vapaamuotoisesti viestintää, tiedonkulkua ja viestintäkanavien käyttöä

KEHITETTÄVÄÄ

MUUT KOMMENTIT

(esimerkiksi tiedonkulku ammatillisen ja poliittisen johdon ja organisaation välillä)

KIITOS VASTAUKSESTASI!

## **Liite 2: Haastattelurunko, tapauskunnassa**

Johdantolause 2006:

Viestintäkyselyssä vuonna 2004 kunnan sisäinen viestintä ja tiedonkulku saivat aika hyvät arvostukset.

Johdantolause 2008:

Viestintäkyselystä on jo monta vuotta,

Entä nyt:

- 1) Miten arvioit sisäisen tiedonkulun ja viestinnän tilaa omassa työyksikössäsi ja koko organisaatiossa?
- 2) Saatko mielestäsi riittävät ja luotettavat tiedot kunnan asioista, esimerkiksi mitä on meneillään?
- 3) Mitä kautta saat tiedot parhaiten?
- 4) Mitkä arvioit olevan pahimmat esteet ja ongelmat sisäisessä viestinnässä?



**Liite 3: Kyselytutkimus muissa kunnissa**

KYSELY- JA HAASTATTELULOMAKE

No:

KUNTA:

Pvm:

VASTAAJAN TYÖSKENTELYSEKTORI:

ONKO ESIMIESASEMASSA:

IKÄ:

SUKUPUOLI

Kuvaavatko seuraavat väittämät hyvin sisäistä tiedonkulkua ja viestintää kunnassanne?

1=erittäin huonosti, 2= melko huonosti, 3=ei hyvin eikä huonosti, 4=melko hyvin, 5=erittäin hyvin

Järjestelmät:

Tiedonkulku ja asioista tiedon saanti toimivat meillä hyvin	
Tietojärjestelmät ja niistä tiedottaminen toimivat hyvin	
Tarvittavat tiedot saa kätevämmiin kysymällä asiantuntijalta	
Taloussuunnittelu ja -seuranta toimivat hyvin	
Organisaatorakenne on selkeä	
Asiakirjojen luettelointi ja arkistointi ovat toimivia	
Päätöksenteossa on käytettävissä riittävät tiedot	

Kulttuuri

Työpaikassamme on avoin ja keskusteleva ilmapiiri	
Työtämme ohjaavat monet säännöt ja normit	
Työpaikassamme on luottamuksen ilmapiiri	
Yhteistyö eri sektorien välillä toimii hyvin	
Erilaisuus on hyväksyttävää työpaikallamme	
Kokemusta ja osaamista arvostetaan	

Viestintä

Työpaikallamme tiedotetaan asioista hyvin	
Löydämme helposti tarvittavat tiedot	
Esityksemme menevät hyvin perille	
Kirjallista tiedottamista on enemmän kuin suullista	
Johto keskustelee asioista työntekijöiden kanssa	
Työtämme arvioidaan ja saamme palautetta	
Järjestetyissä tilaisuuksissa keskustellaan asioista ”oikeasti”	
Tietoa saa hyvin organisaatorajojen yli	

## Johtaminen

Työmme on itsenäistä ja järjestellemme sen pääosin itse	
Saamme riittävästi neuvoja ja tukea työhömmme	
Työ ja sen tavoitteet sovitaan tulos-/kehityskeskusteluissa	
Saamme osallistua ja vaikuttaa suunnitelmiin ja päätöksiin	
Saamme itse päättää työtavoistamme ja –menetelmistä	
Esimies keskustelee kanssamme ja kuuntelee meitä	

## Kunnan tavoitteet ja strategiat

Kunnassa noudatetaan hyvin tehtyjä suunnitelmia	
Suunnitelmat perustuvat fakta-tietoihin	
Suunnitelmat laaditaan kunnan johdossa	
Suunnitelmat syntyvät pääasiassa keskustellen	
Suunnitelmiin sitoutumisesta puhutaan paljon	

Mitä muuta sanottavaa tiedonkulusta ja -saannista:

#### **Liite 4: Aloituspuhe puhelinkyselyyn**

Olen hallintotieteiden opiskelija Kaisa Eerola ja teen kyselytutkimusta kuntien sisäiseen tiedonkulkuun ja tiedonsaantiin liittyvistä asioista. Kysely koostuu väittämistä, joihin on valmiit vastausvaihtoehdot, joten kysymyksiin vastaaminen ei kestä kauan. Kyselyyn pyritään löytämään nimettömiä vastaajia eri tehtävissä toimivista kunnan työntekijöistä. Olisiko paikalla ketään, joka voisi vastata kyselyyn.

Vastaukset käsitellään tilastollisesti siten, ettei edes vastaajan kunta paljastu. Tutkimustuloksia käytetään tieteellisiin tarkoituksiin.

## **Liite 5: Lähetekirjelmä tapauskunnan kyselyyn**



ISONKYRÖN KUNTA

PL 29§ 61500 ISOKYRÖ §PUHELIN 06-4701 111§ FAKSI:06-4701 444

Päiväys: 4. toukokuuta 2004

### **Isonkyrön kunnan henkilöstölle**

#### **Kysely sisäisestä tiedonkulusta ja viestinnästä**

Tiedonkulun ja kunnan sisäisen viestinnän puutteita tulee esille silloin tällöin. Tämän takia on tarkoitus aloittaa viestinnän kehittäminen ja parantaminen. Työn aluksi kartoitetaan tällä kyselyllä sitä, missä ovat tiedonkulun ja viestinnän puutteet ja missä asiat ovat kunnossa. Tietojen perusteella ratkaistaan tarvittavat kehittämistoimet.

Pyydämme Sinua ystävällisesti vastaamaan oheiseen kyselyyn ja toimittamaan vastaukset nimettömänä 31.5.2004 mennessä kunnanvirastoon oheisella vastauskuorella.

Kyselylomakkeeseen on varattu tilaa kertoa puutteista, hyvistä käytännöistä ja parannusehdotuksista myös vapaamuotoisesti ja omin sanoin. Toivomme myös näitä kannanottoja. Rungas vastausaktiivisuus antaa kattavan kuvan viestinnän tilasta ja kehittämistarpeista. Vastaukset käsitellään tilastollisin menetelmin siten, ettei vastaajia voida tunnistaa.

Kiitos etukäteen.

Terveisin

Reino Hintsu

taluspäällikkö