

TIEDONVÄLITYMISEN TRENDIT JA INFORMAATIO-OHJAUS

TUULA H. LAAKSOVIRTA

Informaatio-ohjaus on ollut hallinnon keskeinen toimintaidea kymmenkunta vuotta. Informaatio-ohjauksella korvattiin normiohjaus. Lopettamalla turhaa normitusta haluttiin yksinkertaistaa hallintoa. Ensimmäiset normien purkutalkoot pidettiin vuonna 1990 ja Holkerin hallituksen ohjelmassa oli normiohjauksen purkuun liittyviä periaatteita. Vuodesta 1993 alkaen hallintoa on kehitetty informaatio-ohjauksen suuntaan. Normiohjauksesta luovuttiin teollisuusyhteiskunnan arvomaailmassa. Ammattikasvatushallitus ja moni muu keskusvirasto oli olemassa. Pankit eivät olleet vielä kaatuneet, eikä kukaan ollut kuullut puhuttavankaan Internetistä saatikka intra- ja ekstranetistä.

Kymmenen vuoden jälkeen voidaan kysyä, mikä vaihtui ja mihin ja onko uusi parempi kuin vanha.

Informaatio-ohjaus alkoi, ennen kuin Suomessa alettiin tehdä tietoyhteiskuntaa. Informaatio-ohjaus ei ole seuraus tietoyhteiskuntapolitiikasta, vaikka niin usein ajatellaan (johtuu ehkä termistä "informaatio"). Se ei ole tietoyhteiskuntaa varten luotu johtamistapa. Tietoyhteiskuntaan olisi voitu soveltaa myös normiohjausta.

Ohjausajattelujen rakenteita voi kuvata kaavion 1 esittämällä tavalla. Informaatio-ohjaus suunnataan johonkin ja sillä oletetaan olevan toimintaa ohjaava vaikutus. Normiohjauksen toimivuutta voitiin arvioida ja sanktioida. Voidaan-ko informaatio-ohjausta jotenkin kontrolloida? Kuinka mitataan informaatio-ohjauksen onnistuminen/epäonnistuminen?

TIETOYHTEISKUNNAN TIEDONVÄLITYKSEN KESKEISET TRENDIT

Pohtimalla tietoyhteiskunnan tiedonvälityksen trendejä ja tiedonvälityksen markkinoita voidaan informaatio-ohjausta tarkastella siinä yhteiskunnallisessa kontekstissa, jossa sitä nykyisin tehdään. Tiedonvälittämisen tuntemus on epäilemättä perusta informaatio-ohjaukselle.

Usko yksisuuntaiseen tiedonvälitykseen on mennyt

Informaatio-ohjaus tuli johtamisvälineeksi aikana, jolloin usko yksisuuntaiseen, melko mekaniittiseen tiedonvälitykseen oli vallalla. Kymmenen vuotta sitten tiedonvälitysteorioissa olivat vallalla suoraviivaiset lähettäjä-välittäjä-vastaanottajamallit. Tuolloin esim. tieteellisen tiedon välityksen yksinkertainen kaava oli seuraavanlainen: tutkija-välittäjä-käyttäjät: toimitetaan tutkimusraportteja/selvityksiä/kirjoituksia postituslistojen mukaan vastaanottajille ja oletetaan, että tieto menee perille. Lähettäjälle se oli helppoa ja vaivatonta, samalla kallista ja tehotonta.

Yksisuuntaisista välitysmalleista ei paljon ole apua tietoyhteiskunnan tiedonvälityksen viidakossa. Tielastojen lähettely alaishallinnolle voi toimia tai olla toimimatta. Lähetystä puuttuvat tiedon tulkit-sija, vastavuoroisuus ja kontakti. Siitä puuttuvat tietomarkkinat ja tiedon konteksti. Tiedonvälitysprosessissa mukana on erilaisia toimijoita, joiden intressit voivat olla vastakkaisia, myötäsukaisia tai olla kohtaamatta lainkaan. Informaatio-ohjaus joudutaan sopeuttamaan vuorovaikutuksen tiedonvälitysmalleihin, tiedon kaupallistumiseen ja moneen muuhun uuteen asiaan. Perusedellytys on, että on valmiudet esim. vuorovaikutteiseen tiedonvälitykseen ja että saadaan aikaan konkreettisia toimenpiteitä eikä vain puhetta.

Tiedon julkisuus on muuttunut

Toinen trendi, joka on edellistäkin merkittävämpi ja joka on nyt täysin erilainen kuin kymmenen vuotta sitten, on tiedon julkisuuden muutos.

Tiedon julkisuus on kaikkein keskeisimpiä yhteiskunnallisia kysymyksiä tietoyhteiskunnassa. Hyvin visainen Gordionin solmu on sovittaa yhteen tietoyhteiskunnassa tiedon raaka-aine ja tuotantointressit (tiedon markkinat) ja toisaalta taata ilmainen, helppo ja luotettava tiedon saatavuus kansalaisille ja muille tarvitsijoille.

Informaatio-ohjaus perustuu vapaan, esteettö-

Kaavio 1. Ohjausparadigmat teollisuusyhteiskunnassa ja tietoyhteiskunnassa

	Normiohjaus	Informaatio-ohjaus 1990	Informaatio-ohjaus 2000
Kuka	Ylempi viranomainen	Ylhäältä alas	Vertainen vertaiselle
Kohde	Alaishallinto	Alaishallinto	Toinen hallintotaso toiselle tai rinnakkaiselle
Keinot	Normit/Ohjaus/Rahat	Seurauksien kuvailu/ Normeja/Rahaa jonkin verran	Tiedonvälityksen markkinat/ Taivuttelu
Sanktiot	Kurinpito/Rahavirrat	Ruma puhe/Rahavirrat	??
Seuraukset	Mitattavissa/ Normimuutokset	Sovitaan/Tulostavoitteet	"Hyvä hallinto" = ei mitattavissa "Hyvä päätöksenteko" = kuka määrittää? Tulossopimukset
Osaajat	Juristit	Ylempi taso alemmalle/ Tiedonvälittäjät?	Toimijat itse? Johtajat? Tiedonvälittäjät? Asiakkaat? Kuka muu?

män tiedonvälityksen ideale. Melko vapaata tiedonvälitys olikin normiohjauksen loppuvaiheessa. Viranomaistieto oli ilmaista, eivätkä tietomarkkinat yksityisellä puolella olleet kultakaivos kuten nyt. Julkisen tiedon kauppa-arvo näytettiin maksuperustelaisa. Käytännössä julkinen sektori on suhtautunut tiedon kaupallistamiseen melko vaihtelevasti.

Elinkeinoelämälle tieto on arvokasta raaka-ainetta siinä missä teollisuusyhteiskunnalle puu. Kun tekijänoikeuksista riidellään, on kysymys juuri tästä asiasta. EU:n kannanotot tekijänoikeuskysymyksiin vaikuttavat suoraan informaatio-ohjauksen tiedonsaantimahdollisuuksiin. Benchmarking on mahdollista vain, jos luotettavia, vertailukelpoisia toimintatietoja instituutioiden toiminnasta saadaan vapaasti käyttöön.

Tietoyhteiskunta on saanut ja saamassa uutta lainsäädäntöä, joka koskee erityisesti julkisen tiedon aluetta.

1. Tärkeä uusi laki on laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (1.12.1999). Oleellista laissa on se, että viranomaiselta edellytetään *aktiivisuutta* tiedonvälityksessä.

Kun keskushallinnossa ja ministeriöissä tehdään miljoonia päätöksiä, satoja tutkimusraportteja, kymmeniä konsulttiselvityksiä, voi kysyä, kuinka lain hengen mukaisesti tämä tieto välitetään aktiivisesti käyttöön? Ja mikä on virkamiehen tiedonvälitysvastuu suhteessa informaatio-ohjaukseen? Tiedonvälityksen aktiivisuus ja informaatio-ohjaus saattavat sopia erinomaisestikin yhteen.

Kirjasto-, arkisto- ja tietopalvelualan kannalta voi ilahtuneena todeta, että ellei kirjasto-, arkisto- ja tietopalvelulaitoksia olisi keksitty, ne jouduttaisiin nyt keksimään. Se olisi lain ja asetuksen väistämätön seuraus. Julkisen vallan päätöksenteon massiiviset tietomassat eivät ole saatavissa käyttöön siten, että yksittäinen virkamies vastaillee puhelimeen, vaikka virkamies olisi kuinka superahkera. Näiden tietomassojen on oltava julkisia ja julkisesti käyttöön saatavissa ahkeran virkamiehen eron ja kuoleman jälkeenkin. Niistä tietomassoista, joita tässä laissa käsitellään, ei selvitä ilman ammattitiedonvälittäjiä ja ennen kaikkea tiedon järjestämisen ammattilaisia.

Näiden tietomassojen välitystä ei ratkaise uusinkaan tietotekniikka. Tekniikka ratkaisee datan jakelun ja kuljetuksen paikasta toiseen, ei muuta. Pelkässä kuljetuksessakin on tekemistä. Teknologia auttaa tietomassojen siirrossa, mutta informaatio-ohjaajaksi siitä ei ole yhtä vähän kuin tiedon arvioijaksi, järjestäjäksi ja karsijaksi.

2. Toinen tulossa oleva tärkeä laki, joka saattaa muuttaa tiedonsaannin käytännön, on EU:ssa valmisteilla oleva *tekijänoikeusdirektiivi*. Suomessa on lähdetty siitä, että niin verkoista kuin paperilähteistä kansalaiset ja tutkijat saavat tietoa jokseenkin ilmaiseksi kirjastojen ja tietopalvelujen kautta. Jos tekijänoikeusdirektiivi menee esitetyssä muodossa EU:ssa läpi, on edessä vaikeuksia. Vapaa, ilmainen (tai lähes ilmainen) tiedonsaanti, jonka kirjasto- ja tietopalvelulaitos on Pohjoismaissa kaikille taannut "jokamiehen oikeutena", on tuntematon asia Pohjolan ulkopuolella.

Mikä on tuntematonta, ei ole olemassa. Ja sitä, mitä ei ole olemassa, ei tarvitse varjella tai puolustaa. Hyvinvointivaltion puolustajia on sosiaali- ja terveyspalvelujen alueella runsaasti, mutta tiedon saatavuus ei tunnu huolestuttavan edes ammatittutkijoita.

3. Kolmas asiakirja, joka liittyy informaatio-ohjaukseen ja tiedonvälitykseen, on EU:n vihreä kirja ”Julkisen sektorin tieto Euroopan avainresursseina”. Vihreillä kirjoilla EU valmistele uusia direktiivejä. EU:n käsitys julkisesta sektorista ja varsinkin sen hallussa olevasta informaatiosta ja tiedosta keskittyy ennen kaikkea tiedon/informaation raaka-aineen ominaisuuteen. Tietoa myydään ja ostetaan – myös viranomais-tietoa. Ero Pohjoismaiden ja EU:n käsityksessä viranomaistoiminnan julkisuudesta (mikä on ja voi olla julkista tietoa) on kouriintuntuva. Asenne- ja kulttuuriero näkyy myös suhtautumisessa viranomaisten tuottamien asiakirjojen julkaisemiseen ja saatavuuteen. EU:n papereiden perusteella on vaikea uskoa, että viranomaisen aktiivinen velvollisuus tiedottaa päätöksistään ja päätösten *valmistelusta*, jotta kansalaiset pääsisivät vaikuttamaan asioihin, tulisi lähiaikoina EU:n kannaksi. Muutosta Pohjoismaiden (varsinkin Ruotsin) vaatimaan avoimempaan suuntaan ei ole toiminnassa nähtävissä.

Kuinka informaatio-ohjaus sovitetaan EU:n haluamaan ”avainresurssipolitiikkaan”? Koko informaatio-ohjausajattelu on melko kaukana EU:n sanktiointiin ja tiukkoihin normeihin nojautuvasta julkisuuspolitiikasta. Kun informaatio-ohjauksen linjoja ja ideologiaa luotiin, ei Suomi ollut lähelläkään EU:n jäsenyyttä ja sen mukanaan tuomaa hallintokulttuuria. Informaatio-ohjaukseen sisältyvä osapuolten taivuttelu tiedon avulla on tälle kulttuurille vierasta, eikä vuorovaikutus ja argumentointi ole juuri mahdollista.

En osaa lainkaan kuvitella, kuinka informaatio-ohjaus toimii, jos tekijänoikeudet muuttuvat EU:n enemmistön tahdon suuntaisesti ja julkisen sektorin tietoa aletaan säädellä markkinalähtöisesti ja samaan aikaan EU:n asiakirjojen julkisuudelle ja tiedonvälitykselle ei tehdä mitään.

Tiedon karnevalisoituminen

Tiedon karnevalisoitumisessa kaikenlainen tieto on sikin sokin niin virkamiesten kuin ihmistenkin arjessa. Vielä kymmenen vuotta sitten tiedon lajit voitiin erotella toisistaan. Oli tilastoa ja ru-

noa, eivätkä ne toisiaan kohdanneet. Tosiasiatiedosta ja toisen tekstistä ilmoitettiin aina lähde. Nyt ei lähteellä ole niin väliä ja fakta ja fiktio sisältävät toisiaan niin televisiossa, romaaneissa kuin yliopistoluennossakin.

Tämä näkyy myös tutkimusteksteissä. Kun tutkimusraporteissa lähdettiin kymmenkunta vuotta sitten viemään sanomaa eteenpäin yhdistämällä runoja tutkimustietoihin, oli se seurausta yhteiskunnan yleisestä tiedonvälityksen karnevalisoitumistrendistä. Vaikka tutkijayhteisö pyrkii pitämään kontrollia yllä, yleinen tilanne vesittää myös tutkimuskäytäntöjä. Karnevalisoituminen on muuttanut tyystin tutkimustiedon välittämisen mahdollisuudet ja keinot. Tutkimustieto ja tieteellinen tieto on informaatio-ohjauksen seassa taitelemassa elintilasta. Se yhdistetään milloin mihinkin elementtiin. Muutoksen hyvänä puolena on viestinnän läheisyys nykyihmiselle. Karnevalisoituminen on luonnollinen asia vastaanottajalle.

Kuvan, tekstin ja suullisen kommunikaation tasa-vertaisuus

Normiohjaus tapahtui tekstuaalisesti. Viranomaisen laati tekstin, jota saajan tuli noudattaa. Myös informaatio-ohjauksen ”taivuttelu” nojautuu edelleen tekstiin. Tekstin tuottamisen tutkijat ja virkamiehet ovat oppineet ja sisäistäneet. Suomalaisen yhteiskunnan kommunikointitavat ovat kuitenkin muuttuneet. Informaatio-ohjauksen keskeiselle toimijalle, ”asiakkaalle”, puhe on aivan yhtä tärkeä kommunikoinnin ja taivuttelun tapa kuin teksti. Suomalaiset ovat nykyisin innokkaita keskustelijoita. Ja teksti ilman kuvaa on hieman outo. Multimedian maailma – kuva, teksti ja ääni – on ihmisten jokapäiväistä elämää. Etsittäessä informaatio-ohjauksen keinoja on eri toimijoiden kommunikaatiotapojen tunnistus ensimmäinen askel vuorovaikutuksen tiellä. Informaatio-ohjaus pitäisi saada toimimaan kännykkä-Suomessa.

Tiedon tulkinta, tulkitsijan markkinat

Muutos kommunikaatiotavoissa on merkinnyt, että tiedon tulkinta on moninkertaistunut. Tiedon ja informaation tulkintaa tarjotaan kaikkialta, mm. koko media toimii tiedon tulkitsijana. Virkamies on usein tiedon ensimmäinen tulkki. Tulkinta tapahtuu usein sekundääriaineiston, toisen käden tiedon perusteella. Normiohjauksen

peruina informaatio-ohjaustakin usein ajatellaan tehtävän siten, että lähettäjä tulkitsee ja vastaanottaja omaksuu. Niin ei tapahdu, vaan samalle asialle voi olla lukuisia tulkintoja. Sen lisäksi tiedon omaksuminen/hylkääminen ja teot ovat ihan oma lukunsa.

Tietoyhteiskunnan yksi paradoksi on, että alkuperäistiedon välittäminen ja saaminen vaikeutuvat ja se korvautuu toisen käden tiedolla. Mitä pidemmälle tietoyhteiskunnassa edetään, sitä kovempi on tunku tiedon tulkitsijaksi ja sitä enemmän esteitä alkuperäistiedon saannille. Tiedon markkinat on tulkitsijan markkinat, ja niillä markkinoilla käydään taistelua markkinaosuudesta. Markkinat laajenevat koko ajan ja tiedosta muokattavien palvelujen myynnin odotetaan kasvane nopeasti.

Informaatiota on liikaa, tiedon taso saattaa laskea

Tiedon seuranta, esim. tutkimustiedon seuranta, ei tapahdu raporttien jäsentyneen, kriittisen tarkastelun kautta. Päivittäisessä, valtavassa tiedonvirrassa ei kulje ehjiä, selkeitä kokonaisuuksia. Siellä kulkee tiedon pirstaleita. Siellä ajalehtii erilaisia tiedon ja epätiedon kokkareita. Tiedonvälityksen ongelmana on roska-tieto. Informaatio-ohjauksen vakuuttelu- tai taivuttelu-ryitykset tapahtuvat täysillä informaatiomarkkinoilla, joilla mm. pelitiedon kysyntä on ollut hyvin tuottavaa.

Informaatio-ohjausta varten jonkinlainen yksimielisyys pitäisi saada siitä, mitä käsitteellä informaatio tarkoitetaan. Asiaa hankaloittaa se, että eri kielissä asia ilmaistaan eri tavoin. Suomessa termit tieto ja informaatio ovat usein synonyymeja, varsinkin puheessa. Tämä on aiheuttanut paljon sekaannusta. Hyvänä esimerkkinä on termi tietokone, joka on käännösvirhe. Meillä koneet tietävät ja ihmisten ohjaukseen riittää informaatio! Keskeisiä käsitteitä voisi lyhyesti kuvata seuraavasti: Data on kokoelma muodollisia, vaila kontekstia olevia merkkejä. Informaatio on jollain tavoin järjesteltyä dataa. Se on jossain kontekstissa ja sitä jaetaan joltain varten. Kun informaatiolla on selkeä yleinen jäsenys, merkitys ja tulkinta, puhutaan tiedosta. Viisaudeksi tieto muuttuu yksilön ymmärryksen, valinnan ja omaan arvojärjestelmään liittymisen kautta.

Kun dataa ja informaatiota on paljon, kuvitellaan, että tietoakin on paljon. Uskotaan jopa, että ihmiset informaation määrästä viisastuisivat. Tälle päätelmälle ei ole todellisuudessa mitään

näyttöä. Informaatiota on kerrassaan liikaa. On syntynyt hauska termi informaatio-ahky, joka assosioi ylensyönttiin ja suolituskeutumiin. Yksilö ei pysty, eikä halua käsitellä ja sisäistää informaatiota, joka on valtaosin roskaa tai ei-relevanttia tai jota on liikaa. Tämä aiheuttaa tietoyhteiskunnan kansalaisissa ja päätöksentekijöissä tuskastumista. Ajan mittaan se saattaa aiheuttaa selän kääntämisen tiedolle kokonaan ja informaatio-ohjaukselta putoaa pohja.

Informaation asema tietoyhteiskunnassa on käänteinen teollisuusyhteiskunnan tilanteelle. Nyt yritetään päästä *eroon* informaatiosta eli siitä osasta informaatiota, joka on turhaa. Informaatio-ohjauksen alkuaikoina ajateltiin, että pitää lisätä informaatiota. Nykyisin pulmana on, kuinka *välttää väärä* informaatio. Ja kuinka löytää relevantti ja *oikea* informaatio. Tätä tilannetta ei suomalaisella hallinnolla ole aikaisemmin ollut. Informaatio-ohjaus joudutaan tekemään *täysillä ja karnevalisoituneilla informaatiomarkkinoilla*.

KYMMENEN TESTIKYSYMYSTÄ

Kun organisaatiossa mietitään, mitä informaatio-ohjaus omassa laitoksessa on, voisi asiaa lähestyä konkreettisesti muutaman testikysymyksen avulla.

1. Mikä ero on tiedotuksella, tiedonhallinnalla ja informaatio-ohjauksella?
2. Mikä on organisaation tuottama/saama ydininformaatio, jonka avulla ohjataan/ohjautetaan?
3. Mikä ja minkälainen on organisaation kommunikaatiokenttä?
4. Mitkä ovat toimijoiden kommunikaatio-/viestintävalmiudet? Mikä tulisi olla perustaso?
5. Mikä on tulosvastuun/tulosopimusten ja informaatio-ohjauksen suhde?
6. Kuka/ketkä, mikä/mitkä ovat informaatio-ohjauksen toimijat?
7. Kuinka informaatio-ohjauksen määrä/laatu/vaikutus arvioidaan?
8. Kuinka luodaan ja sanktioidaan ohjauksen linjat ja seuranta?
9. Informaatio-ohjauksen tekniset välineet, pullonkaulat ja ongelmat?
10. Kuinka organisaatiosta lähteviä ja organisaatioon tulevia tietomassoja jäsennetään ja hyödynnetään, tietopalvelun rooli?