

# Julkisen hallinnon tiedonmuodostus

HARRI LAIHONEN, ANNA-AURORA KORK,  
LOTTA-MARIA SINERVO & PETRA KOKKO

**M**odernien yhteiskuntien tavoitteleva moniäänisyys ja moniarvoisuus sekä kasvavat palvelutarpeet edellyttävät päätöksentekijöiltä monipuolisen tiedon tuottamista, keräämistä ja tulkintaa. Tiedolla johtaminen<sup>1</sup> ja tutkimustietoon perustuva päätöksenteko (evidence-based policymaking<sup>2</sup>) ovat esimerkkejä lähestymistavoista parhaan mahdollisen tietopohjan rakentamiseksi. Ne perustuvat rationaaliseen ja jossain määrin mekanistiseen käsitykseen tarvittavan tiedon tehokkaasta tuottamisesta, hyödyntämisestä ja hallinnasta. Näitä lähestymistapoja on kritisoitu erityisesti siitä, että niiden taustalla vaikuttavat oletukset täydellisestä rationaalisuudesta.<sup>3</sup> Lähestymistavat korostavat informaatiota ja datan keräämistä ihmisten luomien merkitysten tai vuorovaikutussuhteiden sijaan.

Keskittyminen pelkästään relevantin tietopohjan rakentamiseen on ongelmallinen tiedolla johtamisen lähtökohta erityisesti julkisen hallinnon uudistamisessa. Rationaalisessa tiedolla joh-

1 Katso esim. Choo 2002.

2 Katso tarkemmin Sanderson 2002; Kay 2011.

3 Katso kritiikistä Dumay 2020; Hess & Adams 2002; Spender 2014.

tamisen mallissa oletetaan, että toiminnan tavoitteet ja siten päätöksenteon tietotarpeet olisivat yksiselitteisesti määriteltävissä. Perinteinen organisaatiokeskeinen ja instrumentaalinen tiedolla johtamisen malli yksistään soveltuu heikosti monimutkaisten, julkiselle hallinnolle tyypillisten pirullisten ongelmien ratkaisemiseen. Systemisessä muutoksessa, jossa ongelmat ja niiden ratkaisut kietoutuvat yhteen, ei ole olemassa yhtä totuutta, eikä siten yhtä oikeaa tietoa uudistuksen aikaansaamiseksi. Siitä huolimatta yksinkertaistetut datan keräämiseen, tiedonkäsittelyyn ja -hallintaan pohjautuvat mallit näyttävät ohjaavan julkishallinnon tiedolla johtamisen uudistamista ja tietoperustaisen päätöksenteon kehittämistä suuntaan, jossa muutoksen välineeksi tarjotaan aina uudenlaisia tietojärjestelmäratkaisuja. Tällöin vaarana on tiedolla johtamisen ulkoistaminen tekniseksi toimenpiteeksi, jossa monimutkaiset ongelmat yksinkertaistetaan.

Artikkelin lähtökohtana on ajatus siitä, että julkisen hallinnon perustehtävän tulisi määrittää se, millä tiedolla hallintoa johdetaan. Tiedolla johtamisen uudistamisessa pitäisikin tietopohjan rakentamisen lisäksi huomioida nykyistä vahvemmin prosessit, joissa yhteiskunnallisen ohjauksen tavoitteita ja arvoja määritellään. Näin voitaisiin paremmin huomioida julkisen toiminnan, sen tehtävien ja tavoitteiden monitulkintaisuus sekä päätöksentekoon kytkeytyvät kilpailevat arvot ja intressit. Aiemmissa julkisen hallinnon tiedolla johtamista käsittelevässä tutkimuksessa<sup>4</sup> on nostettu esiin tarve huomioida paremmin yhteiskunnallisten ongelmien kompleksisuus, poliittishallinnollisen päätöksenteon kollektiivinen luonne ja päätöksentekijöiden antamat tulkinnat käytettävälle tiedolle.

Esitämme vaihtoehtoisen lähestymistavan julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen. Tarkastelemme tiedolla johtamista sosiaa-

4 Julkisen sektorin tiedolla johtamisesta Laihonen & Ahlgrén-Holappa 2020.

lisena merkityksellistämisen prosessina, jossa tietoa kerätään, tulkitaan ja jaetaan. Poliittishallinnollinen toimintapolitiikka ja siten myös kollektiivinen tietämys syntyvät ja saavat muotonsa tässä toimijoiden välisessä tiedonmuodostuksessa. Havainnollistamme tiedolla johtamisen monimutkaisia mekanismeja kuvaamalla iteratiivista tiedonmuodostusprosessia eli toistuvaa ja päällekkäistä toimintaa, joka syntyy institutionaalisten muutosten kompleksisuuden, organisaatioiden strategioiden ja yksilöiden antamien merkitysten kautta. Hyödynnämme tarkastelussamme Weickin ja kumppanien<sup>5</sup> merkityksenantoon liittyvää ajatusta (sensemaking) toiminnan organisoitumisessa. Tässä merkityksellistämisen prosessissa yksilöt antavat merkityksiä asioille ja ilmiöille, rakentavat ja tulkitsevat organisoitumiseen liittyviä merkityksiä ja toimivat yhteisen ymmärryksen pohjalta. Pidämme tätä yksilön merkityksenantoa, toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistä tiedonmuodostusta olennaisena osana julkishallinnon päätöksentekoa, koska niissä rakennetaan samalla käsitystä julkishallinnon perustehtävästä, tavoitteista ja päämääristä.

Uusi näkökulmamme julkisen hallinnon tiedolla johtamisen keskusteluun on tiedonmuodostuksen vuorovaikutteinen ja iteratiivinen prosessi. Kun toimijat antavat merkityksiä julkiselle toiminnalle eri päätöksentekotilanteissa, he tulevat aina määrittäneeksi ja arvottaneeksi uudelleen julkisen hallinnon tavoitteita, tehtäviä ja niiden toimeenpanoa. Samalla he sanoittavat jotakin julkisen hallinnon tarkoituksesta ja sen monenlaisista identiteeteistä, jotka näyttäytyvät erilaisina eri yhteyksissä ja eri toimijoille. Artikkelin vastaus kysymykseen: mitkä elementit määrittävät julkisen hallinnon tiedonmuodostusta ja luovat lähtökohdan tiedolla johtamiselle? Ongelman ratkaisemiseksi tarkastelemme julkisen hallinnon tiedolla johtamista tiedon-

5 Weick ym. 2005.

muodostuksen näkökulmasta ja käytämme kuvailevana esimerkkinä julkisen hallinnon uudistamisen strategiaa<sup>6</sup>. Strategia tarjoaa käytännöllisen kehyksen, jota vasten peilata teoreettisen ajattelumme kehitystä.

Seuraavaksi hahmotamme tiedolla johtamiseen liittyviä teoreettisia lähtökohtia julkisen hallinnon aiemman tutkimuksen valossa. Sitten esittelemme käsitteellisen viitekehyksemme, joka luo uudenlaisen teoreettisen jäsennyksen julkisen hallinnon uudistamisen tiedolla johtamiseen. Lopuksi pohdimme muutostarpeita, joita uudenlainen ymmärrys tiedonmuodostuksesta voi tuoda julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen ja tulevaisuuden hallintotieteelliseen tutkimukseen.

## **Rationaalisen ja organisaatiokeskeisen tiedolla johtamisen ongelmat**

Julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen kytkeytyvät aiemmat tutkimukset ja niiden erilaiset tutkimusperinteet haastavat käsityksemme tiedonmuodostuksesta. Hallintotieteellinen näkökulma liittyy julkishallinnon tiedolla johtamisen tutkimusilmiön institutionaaliseen ja poliittishallinnolliseen viitekehykseen. Johtamistieteet puolestaan yhdistävät tiedolla johtamisen strategisen johtamisen ja organisaation tavoitteellisen toiminnan kehykseen. Molemmissa näkökulmissa on omat polkuriippuvaisuutensa, minkä vuoksi eri tieteenalojen keskustelut eivät juurikaan kohtaa.<sup>7</sup>

### *Institutionaalinen näkökulma julkisen hallinnon tuloksellisuustietoon*

Julkishallinnon uudistusten yhtenä pyrkimyksenä on etsiä kestäviä ratkaisuja siihen, miten hallita voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti. Julkisen hallinnon päätöksenteon tehok-

6 Valtiovarainministeriö 2020.

7 Andrews & Esteve 2015.

kuutta<sup>8</sup> on tutkittu pitkään, ja viime aikoina sitä täydentämään on noussut kestävyuden näkökulma<sup>9</sup>. Julkisen hallinnon tiedolla johtamisessa on kyse tuloksellisuudesta: julkisen toiminnan kehittamisestä, johtamisesta ja arvioinnista. Tällöin keskeisiä tiedolla johtamisen kysymyksiä on se, miten poliittishallinnollisen järjestelmän onnistuminen ymmärretään eli mistä näkökulmista tuloksellisuus määritellään ja millaisella tiedolla julkista toimintaa arvioidaan ja halutaan ohjata. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi kestävyuden määrittelemisestä eli miten julkinen hallinto kykenee yhdistämään sellaiset perusarvot, kuten tasa-arvon, moniarvoisuuden, demokratian, ympäristöystävällisyyden ja yksilöiden voimaannuttamisen, luonnolliseksi osaksi yhteistä tulkintaamme kestävästä yhteiskunnasta.<sup>10</sup>

Hallinnon tutkimuksessa tietoon perustuva päätöksenteko ilmentää modernin tehokkuusteorian pyrkimystä ratkaista optimaalisen toiminnan ongelma tiedon avulla. Käytännössä julkinen hallinto joutuu kuitenkin tasapainoilemaan erilaisten institutionaalisten logiikoiden välillä ja tekemään valintoja sen suhteen, mikä tieto kussakin tilanteessa on päätöksenteon kannalta tärkeää. Esimerkiksi julkisen hallinnon uudistamisessa tämä tarkoittaa tasapainoilua sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten tavoitteiden ja niitä kuvaavan tiedon välillä rakennettaessa kestävää yhteiskuntaa.

Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi ei ole olemassa yhtä oikeaa näkökulmaa tai optimaalista ratkaisua, joka voitaisiin tiedolla perustella. Institutionaalinen kompleksisuus ja moniarvoisuus<sup>11</sup> pakottavat julkisen hallinnon tekemään valintoja esimerkiksi taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden

8 Vertaa Simon 1947; Freeman 1999.

9 Katso kestävyydestä esim. Fiorino 2010; Krause ym. 2016.

10 Tästä lisää Borgonovi ym. 2018.

11 Katso lisää institutionaalisista logiikoista Thornton ym. 2012; Lounsbury ym. 2021.

kuten resurssien tehokkaan käytön ja kansalaisten hyvinvoinnin välillä.<sup>12</sup> Tiedonmuodostuksen näkökulmasta kyse on siitä, miten nämä erilaiset rationaliteetit sovitetaan yhteen toimintapoliittisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa ja millaisia vaikutuksia tehdyillä päätöksillä on. On siis tarkasteltava yhtä lailla asetettuja tavoitteita kuin keinoja haluttujen tulosten aikaansaamiseksi, kuten Henry<sup>13</sup> sanoitti jo vuosikymmeniä sitten nostaessaan tiedolla johtamisen julkisen hallinnon agendalle.

Tietosisältöjen monitulkintaisuuden lisäksi tiedon oikea-aikaisuus on yksi tiedolla johtamisen kannalta merkittävä elementti. Tiedon oikea-aikaisuuden varmistamiseksi voidaan julkishallinnossa erotella suunnittelun, toimeenpanon ja tuloksellisuuden arvioinnin vaiheet<sup>14</sup>. Tässä keskustelussa tiedolla johtaminen tulkitaan usein resurssien kohdentamisen tarkasteluksi: mihin ja miten julkishallinnon resurssit käytettiin ja mitä niillä saatiin aikaan? Näihin julkisen talousjohtamisen vaiheisiin perustuva tarkastelu sisältää ajatuksen syklisyydestä, jolloin eri vaiheet seuraavat toisiaan ja mahdollistavat toiminnan kehittämisen aikaisempien kokemusten valossa.

Laajemmassa hallintotieteellisessä keskustelussa tiedolla johtamisen kysymykset kytkeytyvät julkisen hallinnan kysymyksiin eli millaisiin käsityksiin julkinen hallinto ja sen johtaminen perustuvat. Viimeaikaiset näkökulmat kiinnittävät huomion julkisen hallinnan monitoimijuuteen ja yhteistyön merkitykseen julkisen toiminnan johtamisessa. Institutionaalisten logiikoiden ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen vaikuttaminen päätöksentekoon on yhteydessä uusiin verkostojä, osallistumista ja vuorovaikutteisuutta<sup>15</sup> korostaviin hybridisiin<sup>16</sup> jul-

12 Katso esim. March & Olsen 1994; Kork ym. 2015.

13 Henry 1974.

14 Virtanen & Vakkuri 2016.

15 Katso lisää Fung & Wright 2001; Torfing ym. 2012.

16 Johanson & Vakkuri 2017.

kisen hallinnan tapoihin. Tiedolla johtamisen kontekstissa tämä edellyttää keskustelua siitä, ketkä määrittävät, mikä tieto on onnistumisen kannalta olennaista. Yksilön tiedonmuodostuksen näkökulmasta päätöksentekijä joutuu kohtaamaan kilpailevat institutionaaliset logiikat ja sopeutumaan erilaisiin strategioihin, rakenteisiin ja käytäntöihin, joita organisaatiot luovat ratkaisuksi tiedon monimuotoisuuden kasvulle.<sup>17</sup> Yhdessä nämä tekijät vaikuttavat yksilön merkityksellistämisen prosessiin eli päätöksentekijän tulkintoihin tarvittavasta tiedosta. Se, mikä on merkityksellistä, määrittyy jatkuvasti uudelleen vuoropuhelussa muiden toimijoiden ja toimintaympäristön kanssa.

*Organisaatiokeskeinen näkökulma  
julkisen sektorin tiedolla johtamiseen*

Julkisen hallinnon tiedolla johtamista käsittelevä keskustelu on painottunut vahvasti datan tuottamisen ja analysoinnin kysymyksiin<sup>18</sup>, ja tutkimukset ovat lähinnä soveltaneet yrityssektorilta tuotuja johtamismalleja julkisissa organisaatioissa. Tutkimuskohteina ovat ensisijaisesti olleet julkiset palveluorganisaatiot tai hallinnonalat, kuten poliisi, koulutus ja terveydenhuolto. Tiedolla johtamisen ongelmien pohdinnassa ei ole juurikaan huomioitu julkisen hallinnon erityispiirteitä.<sup>19</sup>

Tiedolla johtamisen valtavirtaisia lähestymistapoja on kritisoitu organisaatiokeskeisyydestä eli siitä, että ne keskittyvät niin sanottuihin kesyihin organisaation sisäisiin tehostamisongelmiin sen sijaan, että ne pyrkisivät kohtaamaan monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia.<sup>20</sup> Toinen kritiikin kohde on tiedolla johtamisen sokea luottamus rationaalisiiin päätöksentekomallei-

17 Katso lisää Greenwood ym. 2011; Pache & Santos 2013.

18 Vertaa Massaro ym. 2015.

19 Laihonen & Ahlgrén-Holappa 2020.

20 Dumay 2020; Hujala & Laihonen 2021.

hin<sup>21</sup>. Käytännössä johtaminen tapahtuu harvoin täydellisen informaation varassa, ja vaikka täsmällistä ja perusteellista tietoa olisikin saatavilla, on sitä osattava soveltaa kulloiseenkin päätöksentekotilanteeseen. Managerialistinen johtaminen on tuonut mukanaan ajatuksen kyvystä ja tarpeesta hallita maailmaa, mikä on vahvistanut uskoa mittareiden voimaan lopputulosten kontrolloimiseksi.<sup>22</sup>

Yksittäisen organisaation tavoitteista lähtevän tiedolla johtamisen<sup>23</sup> rinnalle on tärkeää nostaa laajempi yhteiskunnallinen kehys. Tähän hallintotieteellinen tutkimus voi tuoda uusia ajattelumalleja. Rajallisten resurssien maailmassa ja poliittishallinnollisen päätöksenteon yhteydessä tuotettu tieto johtaa lähes aina alkuperäisen ongelman uudelleenmäärittelyyn. Yhden totuuden sijaan tieto on avoin erilaisille tulkinnoille. Näin tulkituna tiedolla johtaminen määrittyy dialogiksi<sup>24</sup> ja tieto sosiaalisen vuorovaikutusprosessin<sup>25</sup> kautta kulloiseenkin asiayhteyteen muokkautuvaksi tulkinnaksi.

## **Julkisen hallinnon tiedonmuodostuksen kolme keskeistä elementtiä**

Julkisen hallinnon tiedonmuodostusta kuvaavan viitekehyyksen avulla sidomme yhteen institutionaaliset ja organisaatiokeskeiset näkökulmat julkishallinnon tiedolla johtamiseen (ks. kuvio 1). Viitekehyyksen keskiössä on sosiokulttuurinen näkökulma tiedonmuodostuksesta sosiaalisena prosessina, jossa tuotetaan tietoa ja merkityksiä sekä jalostetaan niitä jatkuvassa vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Yhdistämme viitekehyyksessä kolme teoreettista näkökulmaa eli

21 Spender 2005.

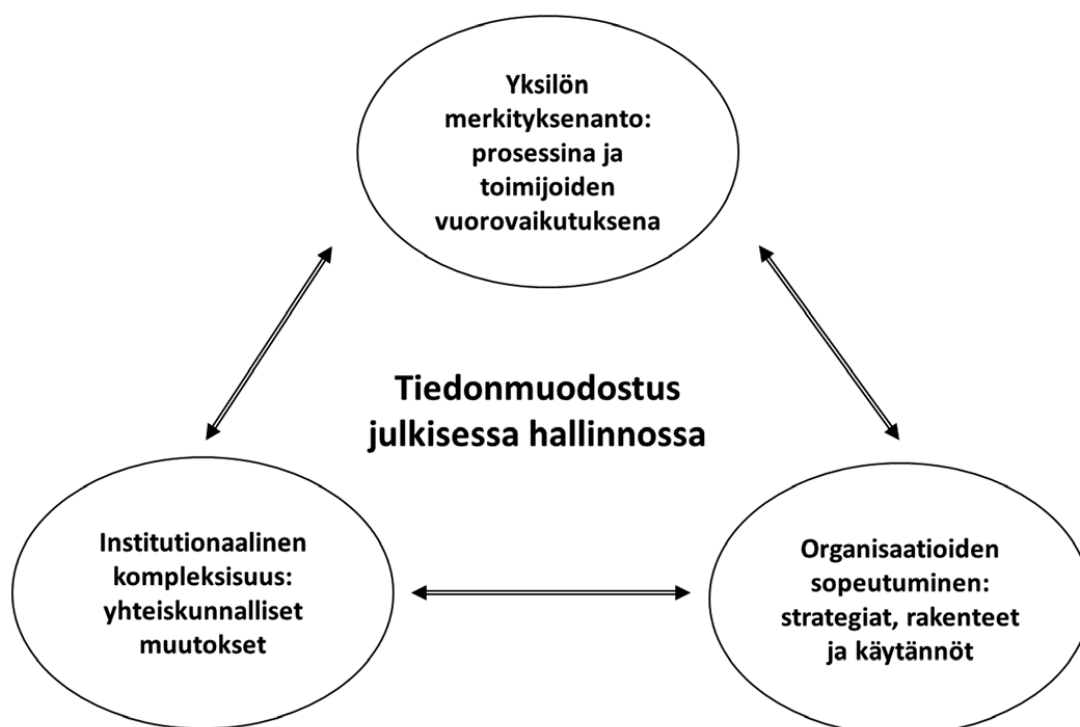
22 Vertaa Eagleton-Pierce & Knafo 2020.

23 Katso esim. Hansen ym. 1999.

24 Lisää tuloksellisuusdialogista Laihonen ym. 2017; Laihonen & Mäntylä 2017.

25 Katso tiedon luomisen teoriasta Nonaka & Toyama 2015.





**Kuvio 1.** Tiedonmuodostus institutionaalisen kompleksisuuden, organisatoristen vastineiden ja yksilöiden antamien merkitysten vuoropuheluna.

yksilön merkityksenannon<sup>26</sup>, organisaation vastineet<sup>27</sup> ja institutionaaliset voimat<sup>28</sup>.

Tiedonmuodostus on iteratiivinen prosessi, jossa yksilöllä on keskeinen rooli tiedon tulkitsijana ja merkitysten antajana. Toiminta saa muotonsa yksilöiden merkityksen rakentamisen kautta, ja aikaisempi toiminta puolestaan muovaa samalla yksilöiden antamia tulkintoja toiminnalle. Esimerkiksi julkisen hallinnon uudistaminen törmää ensiksikin institutionaaliseen kompleksisuuteen, kuten yhteiskunnallisten ongelmien yhteenkietoutuneisuuteen ja ratkaisujen monitulkintaisuuteen. Toisekseen julkiset organisaatiot pyrkivät toiminnassaan jäsentämään näitä uudistuksia halutun muutoksen suuntaisesti

26 Weick 1995.

27 Katso esim. Greenwood ym. 2011; Pache & Santos 2013.

28 Vrt. Thornton ym. 2012; Lounsbury ym. 2021.

muuttamalla strategioitaan, rakenteitaan ja käytäntöjään. Kolmanneksi yksilöt puolestaan liittävät omia merkityksiään organisaatioiden vastineisiin ja siten sopeuttavat omaa toimintaansa ja tuottavat näin tulkintaa uusista uudistamisen tarpeista.

*Yksilön merkityksenanto.* Viitekehyksen mukaan yksilöt antavat ja liittävät merkityksiä julkisen hallinnon uudistamisen tavoitteille ja institutionaalisille vaatimuksille. Osana omaa jatkuvaa merkityksellistämisen prosessissaan (sensemaking process<sup>29</sup>) yksilöt määrittävät, mikä informaatio on heidän kannaltaan merkityksellistä ja mikä ei. Näin tehdessään he samanaikaisesti sekä reagoivat institutionaalsiin muutoksiin että muovaavat toimintaympäristöään omilla valinnoillaan. Tässä korostuvat toimijoiden välinen dialogi ja merkityksellistämisen prosessin tarinallinen luonne<sup>30</sup>. Dialogi auttaa jäsentämään omia ajatuksia ja ymmärtämään muiden toimijoiden kokemuksia. Dialogin avulla voidaan hahmotella ja ennakoida mahdollisia tulevaisuuden suuntia ja samalla vähentää toimintaympäristön kompleksisuutta<sup>31</sup>.

*Organisaatioiden sopeutuminen.* Yksilön käsityksiin vaikuttavat myös organisatoriset strategiat, rakenteet ja käytännöt.<sup>32</sup> Näiden toimien määrittämässä ja rajaamassa kehyksessä yksilöt muodostavat käsityksensä siitä, milloin ja miten heidän edustamansa organisaatio toimii tuloksellisesti ja onnistuneesti. Julkisten organisaatioiden strategiat, rakenteet ja käytännöt voidaan nähdä organisatorisiksi vastineiksi (organizational responses<sup>33</sup>) organisaatioiden pyrkiessä selviämään institutionaalisen monimutkaisuuden keskellä. Lähtökohtana on kysymys siitä, minkä tiedon varassa julkisen sektorin merkitys

29 Weick 1995.

30 Katso lisää narratiiveista Brown ym. 2008; Currie & Brown 2003.

31 Abolafia 2010.

32 Weick ym. 2005.

33 Greenwood ym. 2011.

ja tulevaisuus määritellään. Näin tiedonmuodostus kytkeytyy strategisen julkisen johtamisen ja uusien hallinnan muotojen tematiikkaan.

*Institutionaalinen kompleksisuus.* Kollektiivinen tulkinta- ja merkityksenantoprosessi kohtaa aina erilaisia institutionaalisia voimia<sup>34</sup>, jotka muokkaavat yksilön julkisen hallintoon liittämiä merkityksiä. Institutionaalinen kompleksisuus eli eri odotusten tuottamat ristipaineet syntyvät yhteensopimattomista toimintatavoista ja käyttäytymis- ja tulkintamalleista.<sup>35</sup> Nämä erilaiset institutionaaliset logiikat vaikuttavat paitsi julkisten organisaatioiden reaktioihin myös yksittäisten päätöksentekijöiden tulkintoihin toimintaympäristön vaatimuksista. Tämä nostaa esiin hallintotieteellisistä keskusteluista tutun tasapainoilun politiikan ja hallinnon tavoitteiden välillä.<sup>36</sup> Käytännössä tätä tasapainoilua tekevät omissa merkityksellistämisen prosesseissaan juuri ne politiikan ja hallinnon yhtymäkohdassa työskentelevät yksilöt, joiden tehtäviin kuuluu relevantin tiedon määrittely, valinta ja hyödyntäminen päätöksentekotilanteessa haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi.<sup>37</sup> Yksittäiset toimijat, yhteisöt ja organisaatiot arvioivat, organisoivat ja sopeuttavat omaa toimintaansa toimintaympäristön vaatimuksia vastaavaksi.<sup>38</sup> Sosiaalisessa tiedonmuodostuksen prosessissa sovitetaan siten yhteen käytettävissä olevaa tietoa, yhteiskunnallisia tavoitteita ja päätöksentekijän arvoja. Samassa prosessissa syntyy ja muovautuu käsitys siitä, mikä julkinen hallinto on ja mitä sen halutaan olevan.

34 Katso lisää institutionaalisista logiikoista Thornton ym 2012; Lounsbury ym 2021.

35 Greenwood ym. 2011.

36 March & Olsen 1994.

37 Katso tiedon tuottamisesta Stewart 2004; Spender 2014.

38 Haveman & Gualtieri 2017.

*Käytännön tarve uudenzalaiselle julkishallinnon tiedolla johtamisen lähestymistavalle*

Havainnollistamme julkisen hallinnon tiedonmuodotusta julkisen hallinnon strategisessa uudistamisessa. Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla laadittu ”julkisen hallinnon uudistamisen strategia” pyrkii tukemaan valtion eri toimijoiden yhteistyötä ja vuorovaikutusta sekä määrittelee tarpeen ja merkityksen julkisen hallinnon uudistamiselle.<sup>39</sup> Tarkastelemamme strategia on erityisen mielenkiintoinen avaus, koska se julkaisiin ensimmäistä kertaa suomalaisen julkishallinnon historiassa ja ulottuu yli hallituskauden. Strategia antaa samalla mahdollisuuden testata ja konkretisoida edellä esittämäämme julkisen hallinnon tiedonmuodostuksen viitekehystä.

Julkisen hallinnon uudistamisen strategiassa julkisen hallinnon päämääränä on ”rakentaa tulevaisuuden kestävää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa”<sup>40</sup>. Lupaus kuvaa tarkoitusta, jota varten julkinen hallinto on olemassa. Strategiassa kuvatut päämäärät kuten kansalaisten yhdenvertaisuus, luonnon kantokyky, kyky kuvitella, tietoperusteisuus, luottamuksen rakentaminen tai avoin hallinto yhdessä muiden toimintalinjausten kanssa muodostavat perustan hallinnon uudistamiselle ja samalla sen, millä kriteerein uudistamisen onnistumista voidaan myöhemmin arvioida.

Uudistamisen pyrkimyksissä yhdistyvät erilaiset näkökulmat, useat intressit ja tavoitteiden eteenpäin vieminen edellyttävät samanaikaisesti sekä rakenteellista että sisällöllistä uudistamista. Kestävän politiikan ja julkisen hallinnon tehtävänä on huolehtia kansalaisen hyvinvoinnin, palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisten politiikkatavoitteiden toteutumisesta. On selvää, että kyseessä ei ole rationaalinen optimointion-

39 Kaunismaa ym. 2021.

40 Valtiovarainministeriö 2020, 4.

gelma, vaan kompleksinen ja monitulkintainen ongelma, johon on harvoin yhtä oikeaa vastausta. Julkisen hallinnon uudistusten tavoitteet ovatkin usein rajallisten resurssien ja eri näkökulmien yhdistämisestä syntyneiden kompromissien tuloksia.<sup>41</sup>

Strategiassa tiedolla johtamisen merkitystä korostetaan erityisesti hyvän hallinnon ja tietoon perustuvan päätöksenteon edellytyksenä: ”Päätöksenteon valmistelussa hyödynnämme ajantasaisen ja tutkitun tiedon lisäksi myös ennakoivaa tietoa. Käytämme ja tuotamme monipuolista, luotettavaa tietoa hallinnossa ja yhteiskunnassa entistä paremmin.”<sup>42</sup> Julkishallinnon kompleksisten ja monitulkintaisten ongelmien jäsentämiseen ei kuitenkaan riitä pelkästään tietojärjestelmistä tuotettu tieto, koska yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuihin tarvitaan aina arvottamista. Arvottamista tehdään, kun määritellään julkisen toiminnan päämääriä ja tavoitteiden saavuttamisen keinoja niin politiikan valmistelussa, toimeenpanossa kuin toiminnan arvioinnissakin. Esimerkiksi julkisen hallinnon uudistamisen strategiassa lupaukset ”kestävästä arjesta” ja ”toimivasta yhteiskunnasta” edellyttävät näiden käsitteiden määrittelemistä ja niiden jaettua ymmärrystä. Tavoitteiden operationalisointia puolestaan tehdään niin keskus-, alue- kuin paikallishallinnon tasoilla ja niiden välillä.

Julkinen hallinnon uudistamisen strategia ilmentää strategia-työhön osallistuneiden toimijoiden yhteistä tulkintaa julkisen hallinnon päämääristä. Strategia-asiakirjan mukaan ”hallinnon uudistamisen suunta ja keinot määriteltiin yhdessä eri hallinnonalojen, kuntien, kansalaisyhteiskunnan, tutkijoiden ja eri sidosryhmien kanssa 2020-luvun julkisen hallinnon lupaukseksi, päämääriseksi ja toimintalinjauksiksi”<sup>43</sup>. Tässä merkityksellistä-

41 Kork 2018.

42 Valtiovarainministeriö 2020, 13.

43 Valtiovarainministeriö 2020, 19.

misen prosessissa määriteltiin siten julkisen hallinnon tarkoitus ja samalla otettiin kantaa julkisen hallinnon tuloksellisuustavoitteisiin. Tiedolla johtamisen näkökulmasta tultiin määrittäneeksi, millä tiedolla julkista hallintoa tulisi strategiakaudella johtaa ja arvioida eli missä määrin julkinen hallinto on strategian mukaisesti onnistunut rakentamaan kestävää hyvinvointia.

Strategiaesimerkkimme kuvaa tiedonmuodostusprosessia eikä vain lopputuotosta. Strategiadokumentin laatimiseen osallistuivat eri instituutiot, organisaatiot ja toimijat. Siksi tiedonmuodostukseen vaikuttivat monenlaiset institutionaaliset voimat, eri organisaatioiden intressit, missiot ja strategiat sekä osallistujien omat arvot, kokemukset ja motiivit. Strategiadokumentti ei siten ole lineaarisen ja rationaalisen päätöksentekoprosessin tulos, vaan tiedonmuodostuksessa pyrittiin yhteisen tilannekuvan rakentamiseen eli määrittelemään kestävä yhteiskunta ja sitä tukevat politiikkaohjelmat ja -toimet. Tällöin tiedolla johtamisen kannalta merkittäväksi elementiksi nouseekin teknisen tiedon tuottamisprosessin rinnalle kollektiivinen tulkintaprosessi, jossa merkityksiä rakennetaan ja tietoa tulkitaan.

### **Muutos julkisen hallinnon tiedolla johtamisen tutkimukseen: datasta merkityksiin**

Tiedolla johtamista on kritisoitu rationaalisesta lähestymistavasta, joka jättää ihmisten luomat merkitykset ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen liian vähälle huomiolle. Luotettavan tietopohjan lisäksi julkisen hallinnon tiedolla johtaminen edellyttää ymmärrystä yhteiskunnallisen ohjauksen monitulkintaisista tavoitteista ja arvoista. Ongelman ratkaisemiseksi olemme esitelleet uudenlaisen viitekehyksen lähestyä julkisen hallinnon tiedolla johtamista tiedonmuodostuksen prosessinäkökulmasta. Lähestymistapa korostaa yksilön toimintaa tiedon merkityksen rakentumisessa ja toimijoiden välisessä vuorovai-

kutuksessa. Poliittishallinnollisessa päätöksenteossa on kyse sosiaalisesta ja vuorovaikutteisesta merkityksellistämisen prosessista, jossa määritetään ja arvotetaan julkisen hallinnon perustehtävää eli sanoitetaan aina myös jotakin julkisen hallinnon tarkoituksesta.

Esittämäämme viitekehykseen ja julkisen hallinnon tiedonmuodostukseen sisältyy kaksi merkittävää ajatuksellista siirtymää, kun keskustellaan julkisen hallinnon tiedolla johtamisesta. Ensinnäkin viitekehyksessä hyväksytään päätöksenteon rajoitettu rationaalisuus<sup>44</sup> ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus<sup>45</sup>. Nämä tuovat toisenlaisen näkökulman julkishallinnon tiedolla johtamisen instrumentaalisuuteen korostamalla datan tuottamisen sijaan toimijoiden tiedolle antamia merkityksiä<sup>46</sup>. Tällöin tieto ei ole vain varastoitavissa ja siirrettävissä oleva resurssi, vaan päätöksentekotilanteessa rakentuva kollektiivinen tulkinta tulevaisuuden suunnasta. Tiedonmuodostusprosessissa rajataan vaihtoehtoja ja vähennetään päätöksenteon epävarmuutta.

Toiseksi organisaatorakenteen sijaan huomio kiinnitetään yhteiseen päätöksentekoon ja siinä syntyvään vuorovaikutukseen, mikä tarjoaa uudenlaisen tavan hahmottaa tiedolla johtamista. Siinä, missä organisaatiokeskeinen tiedolla johtaminen sitoo tiedon ennalta määritettyyn analyysikohteeseen ja sen tavoitteisiin<sup>47</sup>, tiedonmuodostukseen keskittyminen pakottaa pohtimaan tiedon ja päätöksenteon välistä vuorovaikutussuhdetta sekä tiedon luonnetta ja merkitystä ilmiölähtöisesti. Julkishallinnon tiedolla johtaminen ei ole vain ulkoisesti määriteltyjen tavoitteiden seurantaa, koska toimijat tulkitsevat ja arvottavat eri tavoin julkisen toiminnan tavoitteita ja keinoja niiden saavuttamiseksi. Päätöksentekotilanteessa käytettävissä

44 Simon 1947.

45 Vakkuri 2009.

46 Spender 2014.

47 Laihonen & Huhtamäki 2020.

oleva tieto ja sen mukainen toiminta jalostuvat paitsi yksilöiden oman merkityksenannon kautta myös vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa.

Samalla päädytään perustavanlaatuisen kysymysten äärelle – tiedolla johtamisen ontologisiin ja epistemologisiin lähtökohtiin. Julkisen hallinnon tiedolla johtamisessa on kyse paitsi tieteenalojen välisistä jännitteistä myös erilaisista tutkimusperinteistä. Kyse on erilaisista tulkinnoista ja näkemyksistä siitä, miten tieto rakentuu. Tiedolla johtamisen valtavirtaiset mallit tukeutuvat vahvasti positivistiseen tietokäsitykseen ja rationaaliseen päätöksentekoon. Yhteiskuntatieteissä ontologinen perusta voi puolestaan usein olla sosiaalisessa konstruktionismissa, jossa tietämys ja toiminta ymmärretään kielellisesti, kulttuurisesti ja historiallisesti rakentuneeksi. Myös organisaatio-tieteissä toiminta rakentuu toimijoiden tulkinnan ja toiminnan kautta.<sup>48</sup> Viitekehyksessämme poliittinen toiminta ja organisaattoriset käytännöt nähdään sosiaalisesti rakentuneiksi ja institutionaalinen ympäristö vaikuttaa aina toimijoiden tulkintoihin.<sup>49</sup> Tieto rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja tiedon muodostumiseen vaikuttavat tiedon tuottamisen asiayhteys ja valittu tarkastelunäkökulma.

Tutkimuksen näkökulmasta edellä esitetyllä on vaikutuksia käytettäviin hallintotieteellisiin tutkimusmenetelmiin. Näemme narratiiveilla keskeisen roolin tiedonmuodostusprosessien tutkimisessa, koska narratiivit ilmentävät institutionaalisten voimien ja organisaatiokohtaisten käytäntöjen vaikutusta yksilöiden tiedonmuodostukseen. Tarinoiden avulla jaetaan hiljaista tietoa ja siirretään perinteitä ja historiatietoa sukupolvien yli. Tarinoilla myös jäsennetään ja merkityksellistetään julkisen hallinnon tehtävää ja roolia yhteiskunnassa. Tämä voidaan nähdä

48 Vertaa Czarniawska 2014.

49 March & Olsen 1994; Hay 2011.



myös laajemmin eräänlaiseksi vastavoimaksi kvantitatiivisiin tutkimusmenetelmiin pohjautuvalle tiedolla johtamisen tutkimukselle.

*Tiedonmuodostus tulevaisuuden hallintotieteellisen tutkimuksen ytimessä?*

Aiempien rationaalisten, instrumentaalisten ja organisaatiokeskeisten tiedolla johtamisen mallien ulkopuolelle on usein jäänyt päätöksentekijä, joka viime kädessä antaa merkityksiä ja soveltaa tietoa. Olemme laajentaneet ja täydentäneet julkisen hallinnon tiedolla johtamisen keskustelua hallintotieteellisen, organisaatio- ja politiikan tutkimuksen näkökulmilla. Julkisen hallinnon tiedolla johtamisen ongelma ei nähdäksemme ole ensisijaisesti se, miten tai millä välineillä voitaisiin tuottaa lisää tietoa päätöksentekijöille. Merkittävämpi ongelma on puutteellinen ymmärryksemme siitä merkityksellistämisen prosessista, jossa päätöksentekijät valikoivat, tulkitsevat ja soveltavat tietoa päätöksentekotilanteissa. Tietoon perustuvaan päätöksentekoon tarvitaan riittävä tietopohja, mutta käytettävän tiedon tulkintaa ohjaavat mentaalimallit ja skeemat ovat vähintään yhtä tärkeitä päätöksenteossa.

Julkisen hallinnon tiedonmuodostusprosessi tarjoaa mahdollisuuden tarkastella ja ymmärtää laajemmin hallinnollisen tiedon ja tietämyksen syntymistä hallintotieteellisessä tutkimusperinteessä. Tarkastelullamme onkin hallintotieteelliselle tutkimukselle kolme muutosviestiä. Ensinnäkin seurantaan ja arviointiin keskittyvän tiedolla johtamisen rinnalle tarvitaan kiipeästi yhteiskunnalliseen tavoiteasetantaan ja arvokeskusteluun kytkeytyvää ymmärrystä tiedolla johtamisesta. Hallintotieteellisestä näkökulmasta olisi tärkeä tuoda esiin julkisen toiminnan erityisyys ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus. Tällöin tarkastelu keskittyy kysymykseen, miten poliittishallinnollinen pää-

töksenteko ja julkisen hallinnon tavoitteista käytävät keskustelut vaikuttavat tiedolla johtamisen perustaan.

Toiseksi tarvitaan lisää proessorientoitunutta tutkimusta eli huomion keskittämistä prosessiin, jossa toimijoiden tietämys syntyy. Kuten tässä artikkelissa korostamme, tiedonmuodostusprosessissa ei vain tuoteta uutta tietoa, vaan siinä määritetään julkisen hallinnon tehtävää, tavoitteita ja päämääriä eli sitä, millaisessa yhteiskunnassa tulevaisuudessa haluamme elää. Toimintapoliittisten tavoitteiden laatiminen on monitoimijainen ja vuorovaikutteinen prosessi, jossa keskeisten toimijoiden erilaiset intressit, arvot, tulkinnat ja asiantuntijuus yhdistyvät. Julkishallinnon tiedolla johtamisen tukemiseksi tarvitaan aktiivista eri organisaatioiden, tutkijoiden ja päättäjien välistä vuoropuhelua, jotta yhteinen tietopohja ja ymmärrys syntyvät. Artikkelissa käyttämämme julkisen hallinnon uudistamisen strategia on tästä havainnollistava esimerkki. Strategia luotiin laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kesken, ja se määrittelee uudella tavalla, mikä julkinen hallinto on tai millainen sen halutaan olevan.

Kolmanneksi yksilön merkitystenanto ja toimijoiden välisen dialogin merkitys tiedolla johtamisessa tulisi niin tutkimuksessa kuin käytännössäkin nostaa tavoitteista johdetun yksisuuntaisen tieto-ohjauksen rinnalle. Ongelma liittyy erityisesti toimintapolitiikkojen toimeenpanoon, mutta myös niiden tuloksellisuuden arviointiin. Tiedon kollektiivinen hyödyntäminen ja yhteisen tulkinnan tietopohjainen muodostaminen eivät ole saaneet osakseen riittävästi huomioita julkisen toimintapolitiikan muotoilussa tai toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa. Juhlapuheista huolimatta tiedolla johtaminen mielletään edelleen ensisijaisesti tekniseksi tiedon tuottamisen ja raportoinnin prosessiksi. Teknologian kehitys ja digitalisaatio ovat merkittävästi edistäneet tällaista instrumentaalista ja mekanistista lähes-

tymistapaa. Monimutkaisissa ongelmissa päätöksenteon tueksi kaivataan yhä enemmän faktoja, vaikka täydellisen rationaalisuuden harha tunnistettaisiinkin.

Yhteenvedona hallintotieteellisen tutkimuksen tulevaisuuteen esitämme, että institutionaaliseen tiedonmuodostuksen dynamiikkaan keskittyminen tarjoaa julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen uudenlaisen näkökulman, jonka avulla on mahdollista murtautua irti organisaatiokeskeisestä, sektorimaisesta ja siiloja luovasta ajattelumallista. Tietoon perustuvan päätöksenteon kannalta huomionarvoista on, miten päätöksentekijät hahmottavat, perustelevat ja viestivät kulloisenkin päätöksentekotilanteen. Tekemällä näkyväksi tiedonmuodostuksen ja merkityksellistämisen prosesseja voimme muuttaa päätöksentekoa ja sen rakenteita avoimemmiksi ja kyseenalaistaa teknisrationaalisia tiedontuottamismalleja. Ymmärrämme, että käytännössä ajattelullemme voi olla institutionaalisia, teknisiä tai lainsäädännöllisiäkin rajoitteita, jotka hidastavat ja pahimmallaan estävät tiedon yhteiskäyttöä ja jaettua päätöksentekoa. Meidän näkökulmastamme nämä rajoitteet kuitenkin usein kumpuavat perinteisistä instrumentaalisista tiedolla johtamisen malleista, joiden ongelmiin olemme edellä tarttuneet.

Sosiaalinen tiedonmuodostusprosessi on hallintotieteellisessä tutkimuksessa vielä suhteellisen uusi lähestymistapa tarkastella sitä, miten toimijat jäsentävät julkishallinnon arvoja, tavoitteita ja tehtäviä. Sosiaalisen tiedonmuodostusprosessin avulla on mahdollista tulevaisuudessa tutkia esimerkiksi julkishallinnon uudenlaisten identiteettien muodostumista tai julkisorganisaatioiden tiedolla johtamisen ongelmia. Tiedonmuodostukseen vaikuttavat monet institutionaaliset tekijät, esimerkiksi poliittishallinnolliset valtapositiot, institutionaaliset tarinat ja professioiden voimasuhteet. Näiden ristipaineiden seurauksena toimijat arvottavat relevantin tiedon sekä ongelmat

ja niiden ratkaisut monin eri tavoin. Tiedolla johtamisen käytännön ongelmat liittyvät yleensä enemmän yhteisen tiedonmuodostuksen dynamiikkaan kuin tarvittavien tietojen tuottamiseen tai keräämiseen. Tiedonmuodostuksen sosiaalisen prosessin raaka-aineeksi tarvitaan dataa, mutta ennen kaikkea prosessissa yhdistetään valtava määrä kollektiivista tietämystä ja hyödynnetään näitä erilaisia näkemyksiä, kokemuksia ja osaamista. Jatkossa olisi hedelmällistä tutkia esimerkiksi narratiivien avulla, miten yksittäiset päätöksentekijät antavat ja liittävät merkityksiä julkiseen hallintoon ja sen uudistamispyrkimyksiin. Vuorovaikutuksen ja toimijoiden merkityksenannon kautta muodostuu käsitys siitä, millainen julkisen hallinnon halutaan olevan ja mitä sen tulisi saavuttaa.

## Lähteet

- Abolafia, Mitchel (2010) Narrative construction as sensemaking: How a central bank thinks. *Organization Studies* 31:3, 349–367.
- Andrews, Rhys & Marc Esteve (2015) Still like ships that pass in the night? The relationship between public administration and management studies. *International Public Management Journal* 18:1, 31–60.
- Borgonovi, Elio & Paola Adinolfi & Rocco Palumbo & Gabriella Piscopo (2018) Framing the shades of sustainability in health care: Pitfalls and perspectives from Western EU countries. *Sustainability* 10:12, 4439–4459.
- Brown, Andrew D. & Patrick Stacey & Joe Nandhakumar (2008) Making sense of sensemaking narratives. *Human Relations* 61:8, 1035–1062.
- Choo, Chun Wei (2002) *Information Management for Intelligent Organization. The Art of Scanning the Environment*. Medford, New Jersey: Information Today Inc.
- Currie, Graeme & Andrew D. Brown (2003) A narratological approach to understanding processes of organizing in a UK hospital. *Human Relations* 56:5, 563–586.
- Czarniawska, Barbara (2014) *A theory of organizing*. 2. Painos. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dumay, John (2020) Using critical KM to address wicked problems. *Knowledge Management Research & Practice*, DOI: 10.1080/14778238.2020.1790310
- Eagleton-Pierce, Matthew & Samuel Knafo (2020) Introduction: The political economy of managerialism. *Review of International Political Economy* 27:4, 763–779.
- Fiorino, Daniel (2010) Sustainability as a conceptual focus for public administration. *Public Administration Review* 70:1, 78–88.
- Freeman, John (1999) Efficiency and rationality in organizations. *Administrative Science Quarterly* 44:1, 163–175.
- Fung, Archon & Erik Wright (2001) Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society* 29:1, 5–41.
- Greenwood, Royston & Mia Raynard & Farah Kodeih & Evelyn Micelotta & Michael Lounsbury (2011) Institutional complexity & organizational responses. *The Academy of Management Annals* 5:1, 317–371.
- Hansen, Morten & Nitin Nohria & Thomas Tierney (1999) What’s your strategy for managing knowledge? *Harvard Business Review* 77:2, 106–116.
- Haveman, Heather & Gillian Gualtieri (2017) Institutional logics. Teoksessa Aldag, Ramon J. (toim.) *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hay, Colin (2011) Interpreting interpretivism interpreting interpretations: The new hermeneutics of public administration. *Public Administration* 89:1, 167–182.
- Henry, Nicholas (1974) Knowledge management: A new concern for public administration. *Public Administration Review* 34:3, 189–196.
- Hess, Michael & David Adams (2002) Knowing and skilling in contemporary public administration. *Australian Journal of Public Administration* 61:4, 68–79.
- Hujala, Tuomas & Harri Laihonon (2021) Effects of Knowledge Management on the Management of Health and Social Care: a systematic literature review. *Journal of Knowledge Management* 25:11, 203–221.
- Johanson, Jan-Erik & Jarmo Vakkuri (2017) *Governing hybrid organisations: Exploring diversity of institutional life*. London and New York: Routledge.
- Kaunistmaa, Eeva & Päivi Nerg & Minna Karhunen & Jarkko Majava (2021) Julkisen hallinnon strategia: Näin suomalaista julkista hallintoa uudistetaan 2020-luvulla. *Hallinnon Tutkimus* 40:1, 69–77.

- Kay, Adrian (2011) Evidence-based policy-making: The elusive search for rational public administration. *Australian Journal of Public Administration* 70:3, 236–245.
- Kork, Anna-Aurora (2018). Terveysthuollon asiakaslähtöistä kehittämistä ja kustannusten hallintaa on vaikea toteuttaa samanaikaisesti. *Yhteiskuntapolitiikka* 83:2, 215–220.
- Kork, Anna-Aurora & Pietu Mänttari & Jarmo Vakkuri (2015) Complexities of productivity policies in the Finnish public sector—Knowing how to do more with less? *Financial Accountability & Management* 31:4, 395–414.
- Krause, Rachel & Richard Feiock & Christopher Hawkins (2016) The administrative organization of sustainability within local government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26:1, 113–127.
- Laihonen, Harri & Sari Mäntylä (2017) Principles of performance dialogue in public administration. *International Journal of Public Sector Management* 30:5, 414–428.
- Laihonen, Harri & Tomi Rajala & Petra Haapala & Jarmo Vakkuri (2017) *Dialogia tuloksista – kohti tuloksetta julkisjohtamista*. Tampere: Juvenes Print.
- Laihonen, Harri & Johanna Ahlgrén-Holappa (2020) Tieto päätöksenteossa – 10 vuotta tietojohdamista julkisella sektorilla. *Focus Localis* 48:3, 44–62.
- Laihonen, Harri & Jukka Huhtamäki (2020) Organizational Hybridity and Fluidity Deriving New Strategies for Dynamic Knowledge Management. *Knowledge Management Research & Practice*, DOI: 10.1080/14778238.2020.1794993.
- Lounsbury, Michael & Christopher W.J. Steele & Milo Shaoqing Wang & Madeline Toubiana (2021) New Directions in the Study of Institutional Logics: From Tools to Phenomena. *Annual Review of Sociology* 47:1, 261–280.
- March, James & Johan Olsen (1994) *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Massaro, Maurizio & John Dumay & Andrea Garlatti (2015) Public sector knowledge management: A structured literature review. *Journal of Knowledge Management* 19:3, 530–558.
- Nonaka, Ikujiro, & Ryoko Toyama (2015) The knowledge-creating theory revisited: knowledge creation as a synthesizing process. Teoksessa *The Essentials of Knowledge Management*. London: Palgrave Macmillan, 95–110.
- Pache, Anne-Claire & Filipe Santos (2013) Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Review* 38:4, 972–1001.
- Sanderson, Ian (2002) Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration* 80:1, 1–22.
- Simon, Herbert (1947) *Administrative behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Spender, John-Christopher (2005) Speaking about management education. Some history of the search for academic legitimacy and the ownership and control of management knowledge. *Management Decision* 43:10, 1282–1292.
- Spender, John-Christopher (2014) *Business strategy: Managing uncertainty, opportunity, and enterprise*. Oxford: Oxford University Press.
- Stewart, Randall (2004) Public sector reform knowledge production: Validation and evidence as “agreement.” *Australian Journal of Public Administration* 63:1, 58–65.
- Thornton, Patricia & William Ocasio & Michael Lounsbury (2012) *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Torring, Jacob & Guy B. Peters & John Pierre & Eva Sørensen (2012) *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009) *Paras mahdollinen julkishallinto- tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki University Press.
- Valtiovarainministeriö (2020) *Julkisen hallinnon uudistamisen strategia*. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-684-8> (haettu 11.6.2022).
- Virtanen, Petri & Jarmo Vakkuri (2016) *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Tallinna: Tietosanoma.
- Weick, Karl (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, Karl & Kathleen Sutcliffe & David Obstfeld (2005) Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science* 16:4, 409–421.