

Strategista julkisuutta

KUN RAHA SAA VALLAN
VALTIONHALLINNON VIESTINNÄSSÄ

Ei liiketoiminnan perusasioita voi päättää kansanäänestyksellä.

Kaj-Erik Relander, Soneran toimitusjohtaja (Talouselämä 15/2001)

Valtionhallinnon viestinnän tehtävänä on nyt informoida, neuvoa, keskustella ja osallistua kansalaiskeskusteluun – näin ainakin opastaa valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla selvittänyt työryhmä, joka jätti pari kuukautta sitten muistionsa (VNK 2001/5) pääministeri Paavo Lipposelle. Ryhmä on työskentelynsä aikana

tuottanut kymmenkunta erilaista tutkimusta ja selvitystä valtionhallinnon viestinnästä. Työryhmän selvitys- ja tutkimustyö lienee monessa mielessä laajin tähänastisista. Toinen aktiivinen kausi sodan jälkeiseltä ajalta löytyy 1970-luvun alkupuolelta, jolloin pohdittiin laajasti valtionhallinnon informaatioperiaatteita (Hakala 1994).

Valtionhallinnon viestintä on kiinnostava tutkimusaihe. Onhan siinä kyse vallasta: eliitin ja kansan kohtaamisesta, markkinavoimien ja demokratian kamppailusta, salassapidosta ja julkisuudesta. Mitä siis viestintä voi julkis-

Valtionhallinnon viestinnän työryhmä on äskettäin jättämässään muistiossa selvittänyt viestinnän tilaa ja tulevaisuuden haasteita valtionhallinnossa. Uusi julkisuuslaki, verkkoviestintä ja markkinavalta ovat luoneet uudenlaiset viestinnän olosuhteet Suomessa. Tässä artikkelissa tarkastellaan näistä työryhmän teemoista markkinointiviestinnän argumentointia valtionhallinnossa. Ministeriöiden, valtion virastojen ja laitosten tiedotuspäälliköt perustelevat strategista julkisuuteen pääsyä Suomen ja organisaation eduilla, jotka määrittyvät ammattitiedottajien puheessa itsestään selvinä perusolettamuksina. Perustelujen ydinargumentiksi näytti nousevan demokratia, jolla perusteltiin puhtaasti organisatorisiakin tavoitteita.

hallinnossa olla? Miksi tulos- tai markkinointiviestinnän logiikka ei oikein toimi julkishallinnossa? Tutkimuksessani analysoin ministeriöiden tiedotuspäälliköiden puhetta ja ennen kaikkea heidän perusteluitaan valtionhallinnon viestinnän funktioille ja keinoille, näkökulmana on markkinavoimien ja demokratian kamppailu julkisuudesta. Valtionhallinnon viestinnässä kommunikatiivisuus näyttyy lähinnä demokraattisena ideaalina, mutta käytännön työ suunnitellaan päämäärätieteellisen strategian pohjalta. Avoimuudesta on tullut julkishallinnon mantra, vaikka samanaikaisesti avoimuutta uhkaavat EU-käytännöistä nousevat salassapitoperinteet sekä markkinatalouden vaatimukset.

Kun tiedotus muuttui viestinnäksi – 2000-luvulla

Tutkimusta valtionhallinnon viestinnästä on tehty yllättävän vähän ottaen huomioon sen, kuinka merkittävää se on yhteiskunnallisesti. Yhä kiistellään jopa

nimestä: missä mielessä valtionhallinnossa voidaan puhua viestinnästä, kun kuitenkin tarkoitetaan tiedottamista hallinnon ulkopuolisille ja hallinnon alaisille sidosryhmille? Perinteisesti valtion tiedotustoiminta on ensisijaisesti ollut yksisuuntaista informaation välittämistä kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista, viranomaisten päätöksistä ja palveluista sekä kansalaisten turvallisuuteen liittyvää viestintää (Hakala 1994). Kun viestinnän tutkimuksessa yleensä siirtojäsenyyksen mukaisen ajatuksen rinnalle ja ohi on jo kolmisenkymmentä vuotta sitten nousut puhe viestinnästä kulttuurisen yhteisyyden rakentajana, Suomessa julkishallinnon viestinnän käsitteellistämässä tästä on keskusteltu vasta aivan viime vuosina. Tiedon siirronäkökulma on edelleen hyvin vahva erityisesti ministeriöiden viestinnässä, samalla kun 1990-luvulla erilaiset markkinointiviestinnän muodot ovat rantautuneet myös julkishallintoon. Julkisuusideaaleista nousevaan kansalaiskeskusteluun osallistuminen on reaktiivista ja perustuu lähinnä mediaseurantaan. Sananvaihtoon osallistutaan, jos nousee tarpeeksi suuri häly, joka uhkaa päätöksenteko- tai talousjärjestelmää.

Valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla selvittänyt työryhmä päätyi pitkien keskustelujen jälkeen seuraavaan määritelmään: "[V]altionhallinnon viestintä on prosessi, jossa viranomaiset vastaanottavat, tuottavat ja jakavat informaatiota sekä osallistuvat eri tavoin julkiseen keskusteluun ja siten luovat myös merkityksiä yhteiskunnallisista asioista." (VNK 2001/5, 9, 38). Määritelmä pohjautuu toisaalta niin sanottuun viestinnän siirtojäsenyykseen ja toisaalta kulttuuritutkimuksen paradigmoista nousevaan semioottiseen tai yhteisyysjäsenyykseen (Carey [1975] 1994, 81-97; Fiske 1992; vrt. Aula 1999, 3-14). Tiedottamisen rinnalle on viimeisessä raportissa nostettu julkiseen keskusteluun osallistuminen ja sitä kautta merkityksen luominen yhteiskunnallisissa asioissa. Valtionhallinnon viestintä ymmärretään raportissa paitsi sanomien siirroksi lähettäjältä vastaanottajalle myös merkityksiä luovaksi ja ylläpitäväksi jatkuvaksi prosessiksi. Merkityksethän ovat, kuten Lehtonen (1998, 33) sanoo, "historiallisia eli aikaan ja paikkaan sidottuja ja ajasta ja paikasta toiseen muuttuvia sekä sosiaalisia eli ihmisten välisiä".¹ Tässä prosessissa viranomainen on osa kulttuurista vuorovaikutusta. Yhteisyysnäkökulmasta hallintoa ei voida ajatella enää erillisenä saarekkeena, joka "lähettää tietoa ulkopuolisille", niin kuin monissa hallinnon papereissa vieläkin lukee.

Viestintä on organisaation toimintaa, vaikkakaan valtionhallinnossa sitä ei juridisesti pidetä julkisen vallan käyttönä (KKO:1999, 32-33). Viestintä heijastaa ulospäin organisaation sisäistä hallintokulttuuria. Mitä intentionalisempaa viestintää organisaatio harjoittaa, sitä enemmän viestintään sisältyy erilaista suunnittelua, kohderyhmien erittelyä, laskentaa ja seurantaa strategisen tavoitteen saa-

vuttamiseksi (Panula 1997). Näin ollen markkinointiviestinnänkin perusteet nousevat samasta päämäärärationaalisesta logiikasta kuin Habermasin (1984) hahmottelema strateginen toiminta. Viime kädessä markkinointiviestintä on palautettavissa talouteen, samoin kuin kriittiseltä pohjalta ponnistava poliittinen taoustiedekin.

Lähtökohtani julkisorganisaation toiminnan erittelyssä on, että jokainen organisaatio koostuu ihmisistä, jotka toimivat tietyssä sosiokulttuurisessa kontekstissa. Tästä näkökulmasta viestinnän "vastaanottajaa" ei voida pitää ulkopuolisena, vain tietyn alueen hallintoalamaisena ja vaikuttamisen kohteena, palvelujen käyttäjänä tai asiakkaana, kuten markkinointiajattelusta lähtevässä hallinnon palveluperiaatteessa lähdetään, vaan kansalaisena, joka on aktiivinen merkitysten lukija ja tuottaja sekä identiteetin rakentaja, samoin kuin viranomainenkin (Aula & Hakala 2000, 9-14, 79-108). Perusoikeudet takaavat valinnanvapauden myös palvelujen käytön suhteen. Tämän "kansalaisuus"-näkökulman (Kivikuru 2000, 11-50) kansalainen voi lukea jopa perustuslain ja julkisuuslain osallistumista koskevista pykälistä, jos vain haluaa. Instituutiot siis muuttuvat – refleksiivisen modernisaation käsitettä käyttäen – kulttuurisemmiksi (Beck ym. 1994). Näin ollen instituutiot, siis myös valtio ja sen organisaatiot, tulisi pikemminkin nähdä luonteeltaan kulttuurisina kuin normatiivisina konsensuksen kehtoina.

Viestinnän funktiot: "informoi, neuvoo, keskustelee, osallistuu"

Organisaatioviestinnässä yleensä, mutta valtionhallinnossa erityisesti, on perinteisesti lähdetty funktionaaliseen ajatteluun: viestintä palvelee organisaation tehtävän toteuttamista (Hatch 1997). Funktionalistisesti valtio on nähty vallan kolmijaosta lähtien itseisarvoisina toimintoina, jotta se ylipäätään voi olla olemassa. Joukkoviestinnän tehtävänä on pitää rakennelma koossa. Tähän funktionalistiseen ajatteluun sopivat hyvin uudet markkinoinnin ja johtamisen mallit, jotka nousevat talousliberalismin mukaisesta yksityistämisestä, tehokkuudesta ja taloudellisesta kannattavuudesta. Nyt verkkoviestintä on luonut lisäksi uuden tilan demokratiakokeiluille, koska verkko on sisältöinä ja infrastruktuurina paitsi murroksen kohde myös sen tuottaja (Sassi 2000, 27-29, 273-317). Tältä pohjalta Jan van Dijk (2000, 30-53) jaottelee julkishallinnon viestinnän funktiot lähtien tietojen antamisen luonteesta seuraavasti: *informointi*, *rekisteröinti*, *konsultointi* ja *julkinen keskustelu*. Tämä van Dijkin jaottelu on otettu pohjaksi myös valtionhallinnon viestintää selvittävän työryhmän raportissa, jonka mukaan "julkishallinnon viestinnällä on kolme tehtävää: informoida, neuvoa ja luoda edellytyksiä keskusteluun ja osallistumiseen". Rekisteröinti liittyy van Dijkin jaottelussa viestintään siksi, että siinä kansalainen antaa itsestään erilaisia tietoja viranomaisen rekistereihin, joita sitten viranomainen taas voi käyttää muussa viestinnässään. Informointi on perinteistä tiedottamista. Neuvonnalla taataan puolestaan kansalaisille käytännön tieto hallinnossa asioimiseen. Osallistumisen edistäminen eli deliberaatio on "vuorovaikutteista viestintää, jossa viranomaiset edistävät keskustelua ja osallistumista tuottamalla aktiivisesti tietoa vireillä olevista asioista, ongelmista ja niiden ratkaisuvaihtoehdoista sekä perustelevat päätöksensä julkisuudessa". (VNK raportti 2001/5, 14).

Ajatus julkiseen harkintaan perustuvasta deliberatiivisesta demokratiasta nousi 1970-luvun osallistuvan demokratian tilalle Habermasin ([1961] 1984) julkisuusideaaaleista. Perustava ajatus on, että vain ne päätökset, jotka perustuvat avoimelle keskustelulle ja julkiselle tahdonmuodostukselle, voivat nauttia kansalaisten luottamusta ja siten muodostua sitoviksi (Elster 1998; myös Nieminen

1998, 275-299; van Dijk 2000, 38-45). Näin ollen valtionhallinnon legitimaatio rakentuu sosiaalisesti julkisessa keskustelussa. Legitimaatio on yhtä kontekstisidonnaista kuin minkä tahansa merkitysten synty, ei niinkään ihanteellinen, absoluuttinen tai abstrakti tila, kuten oikeustieteissä määritellään (Beetnam 1991, 14).

Julkishallinnon viestinnän funktiot liittyvät päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin. Päätöksenteon normijärjestys kulkee aloitteen, toimeksiannon, selvitysten, kuulemisen ja esityksen kautta varsinaiseen päätökseen ja sitten sen toimeenpanoon. Mediassa uutiskynnyksensä ylittyy vain tietyissä prosessin vaiheissa, useimmiten vasta päätösvaiheessa, mutta harvemmin valmistelussa tai toimeenpanossa, jotka kansalaisen kannalta ovat monta kertaa merkityksellisempiä. Uusi julkisuuslaki (L 621/1999) avasi myös valmistelun julkisuutta. Prosessin vaiheet voidaan nimetä ensiksikin poliittiseksi tahdonmuodostuksen vaiheeksi, johon viestinnän näkökulmasta liittyy ensisijaisesti julkinen keskustelu (deliberaatio), erilaisten mielipiteiden ja niiden perustelujen esiin nostaminen. Poliittisessa vaiheessa konsensusajattelu muodostuu usein taakaksi, koska erilaisista vaihtoehdoista ei ole sopivaa käydä julkista keskustelua (Frost ym. 1991, 157-164; Choo 1998, 86-88; myös Mörä 1999, 77-83). Tällainen konsensus ei nouse habermasilaisesta yhteisymmärryksen ideaalista vaan se on määrittelyvaltaa, jolla vahvempi osapuoli nimeää "yhteisen" tavoitteen. Toinen vaihe on päätöksenteon vaihe, johon ensisijaisesti liittyvä viestinnän funktio on tiedottamista. Kolmannessa eli päätösten toimeenpanovaiheessa periaatteessa kaikki viestinnän keinot ovat sallittuja, jotta kansalainen on tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä osaa käyttää hänelle tarkoitettuja yhteiskunnan palveluja. Tämä näkyy myös työryhmän ehdotuksessa, jossa ohjeistetaan viranomaisia markkinointiviestinnän käytössä: "mainontaa tulee aina käyttää harkiten ja vasta, kun mainostettavasta asiasta on tehty poliittinen tai hallinnollinen päätös" (VNK 2001/5, 50).

Menestys vai yhteisymmärrys?

Voidaan tietysti kysyä, kuinka strategista tai intentionaalista (markkinointi)viestintää julkishallinto voi ylipäätään harjoittaa, ja voidaan tehdä Jürgen Habermasin ([1961] 1992; 1984; 1987) tavoin ero strategisen ja kommunikatiivisen toiminnan välillä. Näin ollen voidaan väittää, että julkishallinnon viestintä ei ensisijaisesti ole strategisen tason toimintaa, vaan kommunikatiivista. Koska valtiolla on monilla toiminnan alueilla monopoli, yhteiskunnan ensisijaisena tavoitteena ei voi olla menestyslaskelmaan perustuva strategia, vaan jäsentensä yhteisymmärryksen saavuttaminen, johon voidaan päästä vain kaikille avoimen julkisuuden kautta. Kommunikatiivisen toiminnan ydin on Habermasilla yhteisymmärrys. Hän johtaa kommunikaation sosiologisista toimintateorioista, jotka edellyttävät vuorovaikutukseen osallistuvilta yhteistä tietoa. "Yhteiseksi kutsun tietoa, joka konstituoii yhteisymmärryksen" (Habermas [1987] 1994, 70). Interaktioprosessissa menestykseen tähtäävät toimintamallit näkevät yksilön tai muut toimijat enemmän tai vähemmän yksittäisinä ihmisinä, jotka vaikuttavat vuoroin toisiinsa. Menestysnäkökymässä toimijat ovat yksilöitä, eivät sosiaalisia ja kulttuurisia olioita, kuten yhteisymmärrystä korostavat toimintateoriat näkevät. Yhteisymmärryksessä kommunikaatio on heidän yhteisen toimintansa tulosta.

Jos kommunikatiivinen toiminta perustuu yhteisymmärrykselle, niin strateginen toiminta lähtee vaikuttamisen ajatuksesta. Nämä ovat Habermasin mukaan toisensa poissulkevia koordinaatiomekanismeja: samanaikaisesti ei voi olla tarkoitus saavuttaa yhteisymmärrystä jonkun kanssa ja pyrkiä ulkoisesti vaikuttamaan häneen kausaalisessa merkityksessä. Utilitaristisessa toimintamallissa toimi-

ja valitsee ja laskelmoi keinoja ja päämääriä hyötyjen maksimoimiseksi. Tätä strategisen toiminnan perusajatusta ei voi sovittaa yhteen kommunikatiivisen toiminnan kanssa sellaisenaan.

Menestykseen tähtäävässä markkinointilogiikassa ja muussa strategisessa toiminnassa on viime kädessä kyse taistelusta rahasta tai vallasta: toiminta palautuu kilpailuun markkinoista ja herraussuhteista². Taistelun voi tässä yhteydessä nimitä markkinavoimien ja demokratian kamppailuksi. Kuten Habermas sanoo: "Rahan tapauksessa standarditilanne on määritelty tavaravaihdon esikuvan mukaisesti. Vaihdon osapuolet seuraavat taloudellisia intressejä, sillä käyttäessään niukkoja resursseja vaihtoehtoihin tarkoituksiin he pyrkivät optimoimaan panostuotos -suhteen. Tämä hyöty on yleistetty arvo, ja yleistetty tarkoittaa, että se sitoo kaikkia rahaliikenteeseen osallistuvia toimijoita kaikkialla ja joka hetki samalla tavoin." (mt. 71-74) Siten strateginen toiminta ei ole vain välineellistä, kuten esimerkiksi markkinointiviestinnän keinojen käyttöä informoinnissa, vaan sen tavoitteena on pyrkimys vaikuttaa muiden toimijoiden ratkaisuihin ja seurata näitä vaikutuksia. Sekä kommunikatiivista että strategista toimintaa voi Habermasin tavoin pitää päämäärärationaalisenä, vaikka toiminnan muodot eivät heti erottuisikaan toisistaan. Strategisessa interaktiossa myös kommunikatiiviset välineet (esim. julkinen keskustelu) palvelevat seurauksiin suuntautuneen kielenkäytön tarkoituksia. Kommunikatiivisessa toiminnassa interaktioon osallistuvat laativat puolestaan toimintasuunnitelmansa yhteisymmärryksen kannalta, vaikka koordinoitujen toimintojen olisivatkin päämäärällisiä.

Joskus voi olla vaikea vetää rajaa keskusteluun ja yhteisymmärrykseen pyrkivän informaation ja intentionaalisen viestinnän (kuten markkinointi ja propaganda) välille, varsinkin kun on kyse yhteiskunnallisten ideaalien esiin nostamisesta (liikenne- ja terveysvalistuskampanjat, harmaan talouden kampanjat, jne.). Tätä markkinavoimien ja demokratiaideaalien välistä kamppailua voi kuvata myös dramaturgisen toiminnan käsitteillä, jossa eri tahojen edustajat esittävät omista rooleistaan käsin perusteluitaan yhteiskuntaideaaleiksi ja toimintamalleiksi julkisella areenalla. Kun kuvaamme jotain tapahtumaa dramaturgiseksi toiminnaksi, edellytämme, että toimija rajaa sisäisen maailmansa ulkomaailmasta (mt. 81). Tällainen hallinnon sisäisen ja ulkopuolisen erottaminen on hyvin tyypillistä muun muassa haastattelemieni tiedotuspäälliköiden puheessa, jossa toimijat (viranomaiset) näkevät itsensä erilliseksi ulkopuolisesta, kansalaisten, maailmasta. Viranomaisen rooli vallan käyttäjänä on institutionaalinen ja strateginen suhteessa kansalaiseen (asiakkaaseen).

Habermasin ([1961] 1992, 245; 1984) kommunikatiivisen toiminnan teoriassa perusjako koskee elämisa maailmaa ja systeemiä. Vaikka näitä kahta aluetta ei voida erottaa toisistaan, niiden sekoittaminen vaarantaisi demokratian toimivuuden. Käytännössä julkisen ja yksityisen raja vaihtelee kansalaisen tarpeiden mukaan. Tämä on myös viranomaisen (systeemin) otettava huomioon viestinnässään. Talouden primäärisyyttä painottavasta logiikasta on johdettu valtionhallintoon tulosjohtamisen ja tulosviestinnän strategiset mallit (mm. Balanced Scorecard -malli), jotka ovat ristiriidassa julkisuusperiaatteen ja perusoikeuksien filosofisen lähtökohdan kanssa. Habermasin mukaan kilpailun puute on tärkein perustelu sille, miksi julkisen organisaation toiminta ei ole ensisijaisesti strategista vaan kommunikatiivista: julkishallinnolla on monilla toiminnan alueillaan monopoli (sisäinen ja ulkoinen turvallisuus, koulutuslaitos, terveydenhoito, oikeuslaitos, jne.). Yhtäältä suomalaisessa yhteiskuntajärjestelmässä julkishallinto ja yksityinen sektori hoitavat samoja asioita, jolloin kilpailua luonnollisesti syntyy (koulutus- ja terveydenhoitopalvelut, yrityspalvelut, liikenne ja viestintätekniikka jne.) ja toisaalta kilpailua syntyy muun viestinnän kanssa myös kansalaisten huo-

miosta. Poliittisesti kysymys on prioriteeteista.

Habermasin käsitystä yhtenäisestä julkisuudesta voi aiheellisesti kritisoida (Nieminen 1997; myös Sassi 2000, 277). Siihen liittyy kuitenkin vahva demokratia-ihanne, jonka vuoksi asioiden, tuotteiden tai palvelujen tuottamiseen ja markkinointiin liittyvä strateginen viestintä on aina toissijaista. Tällöin viestinnän keskeinen funktio on luoda sellaiset olosuhteet, että jokaisella yhteisön jäsenellä on mahdollisuus osallistua julkiseen keskusteluun. Tästä samasta ideaalista on kyse julkisuusperiaatteessa, jossa uuden julkisuuslain (L 621/1999) mukaan korostuu perinteisen kontrolli- ja legitimaatiotehtävien rinnalla integraatio- ja partisipaatiotehtävät (Wallin & Konstari 2000). Julkiseen vallan käyttöön kuuluu Habermasin mukaan julkinen harkinta. Tavoite on niin sanottu deliberatiivisen demokratian toteutuminen yhteiskunnassa. Vaikka tällainen yhteisymmärryksen vaade onkin ideaali käytännön politiikan ja hallinnon näkökulmasta, demokratia edellyttää yhteistoimintaa. Esimerkiksi voi nostaa perustuslainuudistuksen yhteydessä käydyn keskustelun Suomen ulkopoliittikan johtamisesta. Kun vanhalle yksin presidentin ”määräämälle” ulkopoliitikalle haluttiin saada parlamentaarinen kate, sanamuoto muuttui muodosta ”*tasavallan presidentti johtaa yhteisymmärryksessä yhdessä/yhteistyössä*” lopulta hyväksytyyn muotoiluun ”*yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa*”. (KM 1997:13; HE 1/1998; L731/1999). Tässä viranomaisten välinen ”yhteisymmärrys” rajautuu jollakin tavalla yhteiseen toimintaan eikä yhteisesti jaettuun tietoon.

Globaalissa taloudessa yhä merkittävämmäksi on noussut taloustiedotuksen suitseminen. Julkisuusperiaate ja demokratia ovat huonoja pelikavereita markkinavoimille. 1980-90-lukujen taitteessa Suomen talouden kansainvälistymisessä ja globalisoitumisessa tapahtui käänne, jota voidaan kuvata hallinnon muutoksella: siirryttiin poliittisesta regiimistä markkinaregiimiin eli talouden poliittinen päätöksentekovalta siirtyi kiinteämmin osaksi kansainvälisiä markkinamekanismeja (esim. Kantola ym. 2000, 35-109). Vaikka tässä yhteydessä ei ole tarpeen kuvata muutoksen yhteiskunnallisia tai valtionhallintoon vaikuttaneita seurauksia sen tarkemmin, yhtenä esimerkkinä voidaan pitää muun muassa uudenlaiseen budjetoitijärjestelmään (kehysbudjetointi) siirtymistä tai ennen kaikkea erilaisen yksityissektorilta omaksuttujen tehokkaampien tuloskäytäntöjen soveltamista valtionhallintoon, kuten Balanced Scorecard -perusteiset johtamis- ja toiminnanohjausjärjestelmät (vrt. edellinen sivu) (Määttä 1999; Aalto & Vitikainen 2000; Kinnunen 2000). Tämä näkyy myös erilaisina tulostuloksina tai strategisen viestinnän malleina ja markkinointiviestinnän keinoina valtionhallinnossa. Kun vielä kymmenen vuotta sitten pohjoismaiset julkishallinnon viestijät ja tutkijat pohtivat, mitä markkinointiviestinnän keinot voisivat olla julkishallinnossa, jos niitä ylipäätään voisi käyttää ja onko pohjoismaisen julkisuusperiaatteelle rakentuva hallinnon malli aikansa elänyt (Björkroth 1995), niin nykyään erilaiset markkinointiviestinnän keinot ovat käytössä lähes kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa (Hakala 2000b). Talous on yhteiskunnan sielu sekä poliittisessa taloustieteessä että markkinoliberalismissa. Siksi on tärkeää kysyä viestinnän toimijoilta ja suunnittelijoilta perusteluita vallan käytölle ja markkinointiviestinnälle³.

Markkinavalta ja tulosviestintä valtionhallinnossa

Tarkoitan tutkimuksessani markkinointiviestinnällä kaikkea valtionhallinnon organisaation medialle, sidosryhmiinsä ja kansalaisille suunnattua kaksisuuntaista viestintää, jonka tavoitteena on saada aikaan (asian, palvelun, tuotteen yms.) kysyntää ja siihen myönteisesti vaikuttavia tuloksia. Markkinointiviestintä siis koos-

tuu lupauksista, jotka on lunastettava yleisön tai viestinnän kohderyhmän edessä. Markkinointiviestintä on erityisen organisaatiolähtöistä ja intentionaalista viestintää (Panula 1997). Tiedottamisen ja markkinoinnin ero, samoin kuin poliittisen ja hallinnollisen viestinnän ero ministeriöissä voi joskus olla kuin veteen piirretty viiva siitä, kenen logolla varustetulla paperilla tiedotetaan tai kenen koneesta viesti lähtee. Juridisesti on kyse luottamuksesta: viranomaisen sanaan pitää voida luottaa. Julkisorganisaatio toimii virkamiesvastuulla. Tietoja antava viranomainen myös vastaa viime kädessä korkeimmassa oikeudessa tietojen oikeellisuudesta, kuten esimerkiksi taannoinen Wärtsilä-Meriteollisuus –tapaus osoittaa. Siinä tiedote ja tiedotustilaisuus muodostuivat oikeudellisiksi perusteluiksi, kun valtio tuomittiin vahingonkorvauksiin väärän mielikuvan luomisesta markkinoilla⁴.

Markkinoinnin määrittelyssä (Varhela 1997; Åberg 2000, 186-203) lähdetään yleensä siitä, että se on organisaatiolähtöistä toimintaa, jonka tavoitteena on saavuttaa asiakkaiden ja kohderyhmien huomio ja kiinnostus sekä saada heidän palautteensa paremman viestintätuloksen saavuttamiseksi. Markkinointiviestinnän lähtökohta on viestinnän ymmärtäminen kokonaisvaltaiseksi prosessiksi, joka sisältää niin mainonnan, myyntityön, myynnin edistämisen kuin julkistamisenkin, tiedottamisen mukaan lukien. Tavoitteena on siis hyvä (taloudellinen) tulos, vaikka juuri tätä ”bisneksen tekoa” markkinointiviestinnän kirjallisuudessa vähätellään tai kierretään. Kuten Fill määrittelee, ”markkinointiviestintä on johtamisprosessi, jonka avulla organisaatio pääsee keskusteluun erilaisten yleisöjen kanssa” (Fill 1999,1; myös Smith 1997). Käytännössä tämä johtamisajattelu näkyy ministeriöissä ja virastoissa, joissa tiedotuspäälliköt näkevät viestintäyksikkönsä roolin johdon konsultiksi, ja jossa viestintä ensisijaisesti palvelee organisaation tavoitteiden saavuttamista, siis ”keskusteluun pääsyä yleisöjen kanssa” organisaatioiden määrittämällä tavalla. Tämä on habermasilaisittain strategista eikä kommunikatiivista toimintaa. Tavoitteena ei ole yhteisymmärrys vaan määrittelyvallan saavuttaminen yleisöjen joukossa.

Olen tutkimuksessani eritellyt argumentaatioanalyysin keinoin valtionhallinnon viestinnän funktioita ja sitä, miten eri viestinnän keinoja perustellaan sekä haastattelupuheessa että kyselyn avovastauksissa. Valtionhallinnon kommunikatiiviseen toimintaan liitettiin sellaisia viestinnän tehtäviä ja käsitteitä kuin tiedottaminen, kansalaisten turvallisuudesta huolehtiminen, legitimitetin hankinta, kansalaisten kuuleminen, palvelu ja kansalaiskeskusteluun osallistuminen. Näitä kommunikatiivisia tehtäviä toteutetaan ensisijaisesti median välityksellä⁵. Tässä yhteydessä en esittele analyysin tuloksia näiden funktioiden kommunikatiivisuuden osalta, vaan keskityn strategisen toimintapuheen erittelyyn. Aineistosta olen poiminut ne kohdat, jotka selvästi haastateltavan omassa puheessa on nimetty markkinointiviestinnäksi tai muilla vastaavilla termeillä (mm. yhteiskunnallinen mainonta) sekä ne kohdat, jotka olen itse sellaiseksi puheeksi lukenut.

Sellaisissa valtion organisaatioissa, joissa palvelut eivät ole toiminnan keskeinen funktio tai joissa ei ole konkreettisia tuotteita markkinoitavana, ei mielellään käytetty markkinointiviestinnän tai markkinoinnin ja mainonnan termejä, vaan puhuttiin korkeintaan mielikuvasta, joka syntyy (passiivisesti) toiminnan seurauksena. Tällainen organisaatio ei siis markkinoi itseään vaan jakaa ”objektiivista informaatiota organisaatiosta ja sen palveluista” (eräs tiedotuspäällikkö). Sen sijaan niillä virastoilla ja laitoksilla, joiden pitää tavoittaa jotkin kansalaisryhmät tai yritykset, kaikki markkinointiviestinnän keinot ovat julki sanotussa käytössä. (Hakala 2000b).

Strategista tai tavoitteellista viestintää käyttivät erityisesti ne virastot ja laitokset, joiden tehtävään kuului tuottaa ja tarjota erilaisia palveluja kansalaisille.

Markkinointiviestinnän keinot ja puhe niistä oli näissä virastoissa ja laitoksissa yleensä suurempaa ilman selittelyä, joka nousi esiin joissakin haastatteluissa. Tämä selittyy toimintojen luonteella ja päätöksentekoprosessin vaiheella: virastot ja laitokset toteuttavat jo tehtyjä hallinnollisia tai poliittisia päätöksiä. Strategisen toiminnan välineiksi nimettiin periaatteessa kaikki viestinnän keinot, jos ne palvelevat asetettua tavoitetta. Strategisessa puheessa oli yleensä selkeästi nimetty tavoite, toimijat, viestinnän sisältö, kohderyhmät ja keinot. Toimintaa perusteltiin eettisillä tai muilla hallinnon periaatteilla. Erityisesti ministeriöiden tiedotuspäälliköiden perusteluissa viestintäeettinen tai sopivaisuuspuhe saattoi liittyä kevätkesällä 2000 käytyyn keskusteluun työministeriön tiedotustavasta (Johtoporras-tapaus, esim. Varmo & Valaskivi 2001, 114-118). Eettinen puhe näkyi paitsi yleisen läpinäkyvyysperiaatteen (transparenssin) korostamisena, myös vastuujakokysymyksenä: tiedotteesta pitää näkyä, kuka puhuu – poliittinen ministeri vai onko kyseessä ministeriön kanta. Samoin markkinointiviestinnässä pitää näkyä, kuka maksaa ja kuka on vastuussa.

Tutkimukseni eroaa markkinointitutkimuksesta mm. siinä, että tietoja ei ole kerätty asiakkailta, kohderyhmältä tai yleisöltä (mm. medialta), vaan ainoastaan niin sanotulta lähettäjältä eli organisaatiolta. Kyse on normatiivisesta lähestymistavasta, jossa organisaatioiden viestinnästä vastaavat ovat kertoneet suunnitelmistaan, tavoitteistaan, niiden toteutuksesta sekä perusteluista. Tutkin siis sitä, miten näitä keinoja perustellaan ja millaisiin tavoitteisiin niillä pyritään. Olen eritellyt markkinointiviestintään liittyvästä puheesta eri argumentteja ja puhetapoja (diskursseja), joilla on perusteltu erilaisten viestinnän keinojen käyttämistä. Diskurssit ymmärrän historiallisiksi, kontekstuaalisiksi ja suhteellisen pysyviksi kielenkäyttö- ja puhetavoiksi, jotka ohjaavat toimintaa. Ne hierarkisoivat puhetapoja ja sisältävät sääntöjä siitä kenellä on oikeus puhua sekä normittavat totuuden tulkintaa. (Diskurssin käsitteestä ks. mm. Foucault 1971; Välvirronen 1993, 22-33; Lehtonen 1994, 33-37 tai Kunelius 1998, 196-209). Julkishallinnon toimintapuheessa on paljon tällaista institutionalisoitunutta puhetta ja määrittelyvällän käyttöä siitä, mikä on sopivaa, mikä demokratian ihanteiden mukaista, mikä Suomen tai jonkin valtion organisaation edun mukaista ja mikä on kansalle parhaaksi. Lisäksi olen eritellyt tiedotuspäälliköiden puheesta niin sanotun ammattidiskurssin, joka mielestäni erityisesti organisaatioviestinnässä liittyy sellaiseen "manager-genreen", jossa johtajan täytyy puhua myönteisesti omasta työstään ja organisaatiostaan. Keskeisimmiksi perusteluiksi nousivat seuraavat kuusi argumenttia ministeriöiden tiedotuspäälliköiden puhettavassa sekä virastojen ja laitosten avovastauksissa:

Demokratiadiskurssi. Viestinnällä edistetään yhteiskunnan eri tahojen mahdollisuuksia vaikuttaa päättäjien, lähinnä ministeriön toimintaan. Tässä puhettavassa mainittiin kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen tarpeet, jotka ohjaavat ministeriön toimintaa ja palveluja. Perusteluina käytettiin parlamentarismia eli eduskunnan kontrollissa olevaa toimivallan käyttöä: *ministeriön toiminta on osa parlamentaarista demokratiaa, se edellyttää tiedottamista* tai yhteiskunnallista mainontaa ja maksettua tiedotusta käytetään *parlamentaarisesti hyväksytyjen* tavoitteiden saavuttamiseksi. Tähän demokratiapuheeseen liittyi usein myös puhe viestinnän tasapuolisuudesta. Kaikkien on saatava sama tieto, ja viimeinen sana haluttiin usein jättää kansalaiselle: *ei meidän sana oo kaikki*. Demokratiapuhe nousi yleensä sellaiseksi viimeiseksi sinetiksi, ydinargumentiksi, johon kaikki muut puhettavat näyttivät palautuvan.

Valistusdiskurssi. Viestinnän tehtävänä on edistää kansalaisten tietämystä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja saada heidät toimimaan järkevällä tavalla ja lain mukaisesti. Ministeriön tiedotustehtäväksi nimetään kansalaisten valistaminen, koska kyseessä on kansalaisten etu ja turvallisuus: *ihmishenget ovat kyseessä*. Koska tiedotusta tehdään ensisijaisesti median välityksellä, on tärkeää saada media ymmärtämään asian tärkeys, jotta *viesti saadaan läpi mediassa*. Valistustyössä tarvitaan myös maksettua yhteiskunnallista mainontaa ja muuta kampanjointia, jotta *julkisuusvolyyymi* on riittävän suuri. Tähän liittyi yleensä sellainen kaitsemisajattelu, että valtiolla on velvollisuus ohjata kansalaisia: *ne tarvii koko ajan kättä pidempää tai et yritetään ohjata kansalaiset netin käyttäjiksi, et sieltä saa sitten*.

Suomen etu -diskurssi. Erityisesti ne ministeriöt, joiden toiminnassa painottuu kansainvälinen yhteistyö, korostivat viestinnän keinojen perusteluissa Suomen etua tai mainetta. Tämä Suomen etu -puhe korostui erilaisissa suomalaisten yritysten ja julkishallinnon hankkeissa, joita lobataan EU:ssa ja muissa kansainvälisissä yhteyksissä kuten koko ulkoministeriön *Suomi-kuva -työ* kansainvälisessä diplomatiassa. Koska Suomessa teleala on tärkeä, *on isänmaan edun mukaista* tukea sitä kansainvälisissä piireissä. Tässä diskurssissa meille kaikille eli suomalaisille on etu, *että kerrotaan [EU:ssa] et meil on näin hyvä ruoan taso...* Suomen edun puolustaminen oli siinä määrin itsestään selvää, ettei sitä erityisemmin tarvinnut perustella. Se vain nimettiin suoralta kädeltä ilman institutionaalisia tai muita viitteitä.

Organisaation etu -diskurssi. Organisaation tavoitteet ja oma toiminta oli keskeinen perustelu useimmille valituille viestinnän keinoille. Tämän selkeän funktionaalisen organisaation näkökulman tavoitteista ja niiden saavuttamisesta on tärkeää viestiä. Koska toiminnat ovat monenlaisia, *tarvitaan erilaisia viestinnän muotoja*. *Volyymi ja tarkkuus* saavutetaan maksetun tiedotuksen avulla, koska journalistinen viestintä ei riitä silloin, kun on *saatettava sanoma ihmisten tietoon*. Siksi on tärkeää saada viestintänäkemyksensä mukaan eri hankkeiden alkusuunnittelussa, jotta *virkamiehet saataisiin ymmärtämään viestinnän merkitys ja mahdollisuudet*. Organisaation etu -puhe liittyi useimmiten juuri markkinointiviestinnän käsitteisiin: *... huono imago sidosryhmien joukossa ... niin sehän heikentää tulosten saavuttamista*. Organisaation etu liittyi usein myös ammattipuheeseen, jossa organisaation etu ja toimijan (tiedotuspäällikön) oma etu yhtyivät. Tämä näkyi erityisen selvästi niissä ministeriöissä, joissa tiedotuspäällikkö koki itsensä lähinnä kokonaisvaltaisen viestinnän ammattilaiseksi ja johdon konsultiksi.

Sopivaisuusdiskurssi. Erityisesti imagon yhteydessä nousi kysymys sopivuudesta julkishallinnon viestinnässä, jossa useimmiten puhe rinnastettiin yritysmarkkinointiin ja brandien luomiseen. Näihin haluttiin tehdä eroa. Yleisin perustelu sille, miksi puhdas imagon rakentaminen ei sovi julkishallintoon, oli julkinen rahoitus: *verorahat on käytettävä harkitusti*. Myös pelko väärän esimerkin antamisesta tai toimittajien valppaudesta sai erityisesti ministeriön tiedotuspäälliköt olemaan varovaisia: *kun täällä istutaan kansakunnan kaapin päällä*. Sopivuudelle asetettiin puheessa myös sisällöllisiä vaateita: usein niin sanottu *hyvä maku* tai kampanjan liika *radikaalisuus* eivät sovi julkishallintoon. Tavoitteeksi mainittiin yleensä niin sanotun *asiatuntijaorganisaation* imagon vaaliminen. Tiedotuspäälliköillä oli yleensä selkeä käsitys siitä, mikä on sopivaa ja mikä ei.

Ammattidiskurssi. Ministeriöiden tiedotuspäälliköt ja erityisesti ne virastot ja laitokset, jotka nimesivät selkeästi viestinnän strategiset tavoitteet, puhuivat paljon vakiintuneista ammattikäytännöistä, viestinnän ammattilaisista ja asiantuntijoista, jotka osaavat hommansa ja tietävät, mikä milloinkin on oikea tapa toimia sekä suhtautua muuhun organisaatioon ja yleisöön. Koska viestintä on vaikuttamisen keino, *kaikki lailliset keinot* ovat sallittuja. Usein ammattipuhe liittyi totuista tavoista, vakiintuneista suhteista tai perinteestä puhumiseen. Asiat tehdään niin kuin yleensä valtionhallinnossa on totuttu tekemään. Ammattilaiset tuottavat *oikeaa tietoa* ja *julkinen keskustelu on sitten mitä on*. Ammattipuheeseen liittyi aina etiikan korostaminen, koska *tiedottaminen perustuu rehellisyydelle*. Myös mediakentän tuntemus on osa ammattitaitoa, koska eri välineille on tarjottava *räätelöityä tietoa*. Yleensä tiedotuspäälliköiden suhtautuminen tietovuotoihin oli hyvin kriittistä, koska vuodoissa joku virkamies *haluaa rakentaa itelleen jotain imagoa*. Ammattitiedottajat edellyttävät muilta solidaarisuutta, koska tietojen kertominen lehdistölle *sais olla kyllä järjestäytynyttä*. Ammattitaidolla perusteltiin myös sitä, että tiedottajat osaavat tehdä eron hallinnollisen ja poliittisen viestinnän, sekä tiedottamisen ja markkinoinnin välillä. Markkinointiviestinnässä pitää aina näkyä, kuka maksaa ja asiatiedotteessa pitää näkyä, kuka puhuu: *Sun nimet näkyvät sitten kunnolla. Ja tossa näkee, et se on meidän lehti*.

Analyysin perusteella diskurssit voisi kommunikatiivisen ja strategisen toiminnan akselilla jakaa kahteen ryhmään. Kommunikatiivisen toiminnan mukaisia olivat lähinnä *demokratia-* ja *valistusdiskurssit*, joiden tavoitteena pidettiin viime kädessä yhteisymmärryksen saavuttamista kansalaisen kanssa. Strategiseen toimintaan liittyviä olivat *Suomen etu* ja *organisaation etu -diskurssit* sekä *sopivaisuus-* ja *ammattidiskurssit*. Kun tämän analyysin aineistoksi oli otettu vain markkinointiviestinnän puhe, on selvää, että tässä määrällisesti painottuu strateginen toiminta ja sen perustelu ensisijaisesti organisaation ja Suomen edulla sekä viestinnän siirtojäsenyyksen mukainen ajattelu. Mielenkiintoista sinänsä oli kuitenkin se määrä ja tapa, miten demokratialla perusteltiin selkeästi organisatorisia tavoitteita. Vasta kommunikatiivisen puheen analysointi kokonaisuudessaan antaa kuvan valtionhallinnon viestinnän suunnittelijoiden ja toteutuksesta vastaavien käsityksistä, miltä demokratian ja markkinavoimien kamppailu näyttää.

Avoimuuden hinta

Viestintä on tyypillinen 1900-luvun käsite. Siitä on tullut demokratian, yksityiselämän ja bisneksen lähde. Valtiossakin viestinnän tehtävänä näyttää olevan tuottaa aineellista tai aineetonta hyvää kansalaisille. Valtionhallinnon viestinnän ymmärtäminen ja tutkiminen ei ole mahdollista, jos lähtökohdaksi otetaan valmis hierarkkinen, funktionaalisesti toimiva koneisto, jossa kukin hoitaa vain omaa tehtävänsä ja lähettää sieltä viestejä hallinnon ulkopuolisille. Tärkeämpää on kysyä mm. kuka hyötyy luottotoimittajille vuotavasta hallintosysteemistä ja mitä avoimuus hallintokulttuurina tarkoittaa? Strategisesti ohjattu julkisuus saattaa näyttäytyä idean demokratian tuotoksena, vaikka toimijoiden intressit taustalla perustuisivatkin ensisijaisesti organisaation tai viestinnän ammattilaisten kunnianhimoille. Sekä organisaatioviestinnän tutkimuksessa että mediatutkimuksessa viestinnän taustalla olevat toimijat ja organisaatiot ja heidän intentionsa ovat usein jääneet pimettiin.

Kuten aluksi totesin, valtionhallinto organisaatioineen toimii tietyssä yhteiskunnallisessa tilanteessa ja on aina kulttuurinsa tuote. Siitä voidaan taittaa ideo-

logista peistä, onko julkiselle vallan käytölle aina kunniaksi juosta viimeisten markkinatrendien mukana taistelussa kansalaisten huomiosta ja organisaation hyvästä maineenhallinnasta, vai voisiko julkisella vallan käytöllä olla toisenlaisia viestinnän ihanteita kuin yksityisellä sektorilla. Yksityisellä puolella markkinointiviestintä tähtää strategisesti tärkeisiin kohteisiin, kun taas julkisen puolen strateginen logiikka lähtee jokaisen oikeuksista. Valtionhallinnon viestintää ohjeistava työryhmä ilmaisee ajatuksen näin: "[M]arkkinointiviestinnän keinojen tulee palvelulla julkisuuslakia ja perustuslain tarkoituksia, jotta kansalaisten tasapuoliset osallistumismahdollisuudet ja oikeudet tulee (sic!) turvattua." (VNK 2001/5, 50)

Hyvin suunniteltu on jo puoliksi tehty – myös valtionhallinnon viestinnässä – kuten eräs ministeriön tiedotuspäällikkö kuvasi julkisuusstrategiatyötään:

Mun edeltäjäni oli kirjoittanu tulossuunnitelmaan, että tehdään tällanen sidosryhmäohjelma ja laaditaan viestintästrategia. Me tehdään tällanen toimenpideohjelma, että mitä kaikkia taustaselvityksiä me tarvitaan, mä oon tehnyt johdon haastattelut, ja siinä samassa tämmösten viestinnällisten toimien ja resurssien kartotuksen. Eli et nähdään nykytila...sitt täytyy miettiä meidän sidosryhmät ja tehdä sidosryhmäkysely... sitten me tehdään tyytyväisyysbarometri... ja siihen mä olisin tarjoamassa muutamaa kysymystä, että millä tavalla henkilökunta ministeriön ulkosen kuvan kokee. Eli sillain me saatais henkilöstö, johto ja sidosryhmät. Ja meil on tehty toimittajien tyytyväisyyttä...se on tietysti ihan paikallaan, koska se on meidän ykkösasiakas... Että tämä vaatii tämmösiä taustaselvityksiä, ja tiettyjä pieniä tämmösiä askelia kohti sitä strategiavalmistelua, joss on sitt semmonen viestinnän kehittämishanke, johon sitoutetaan sitten tätä meidän johtoo, ja henkilökuntaa. Et se ois sit mukana...Et ei sitä täällä kukaan suuressa viisaudessaan yksin tee.

Tie valtionhallinnon avoimuuteen näyttää olevan kovan työn takana. Valtionhallinnon strategiatyöstä tulee mieleen Habermasin moderni käsitys julkisuudesta: viranomainen legitimoii päätöksensä niin sanotussa julkisessa keskustelussa, jota yleisön kuvitellaan passiivisesti kuluttavan. Ideologisen subjektina (vrt. Althusser 1984, 110-136) toimiva kansalainen taitaa samanaikaisesti rakentaa jossain muualla omaa todellisuuttaan.

Viitteet

- 1 Ongelma sinänsä ei ole uusi filosofisesti eikä aatehistoriallisesti, esim. Peters (2000).
- 2 Slovenialainen Dejan Vercic kritisoi juuri tätä markkinointiviestinnän käsitteellistä kummallisuutta yhteisöviestinnän tutkimuspäivillä 2001 Jyväskylässä pitämässään luennossa. Hän lähti vanhan ja uuden talouden, aineellisen ja aineettoman käsitteistä, josta itse asiassa puhui jo Thorstein Veblen 1900-luvun alussa: "Bisnes on vain arvon luomista ja sen tuotot ovat aineettomia." Markkinointiviestintä palautuu bisneksen tekoon, eikä sitä voida ensisijaisesti pitää johtamisstrategiana, kuten alan keskeiset oppikirjat määrittävät (Vercic 2001).
- 3 Haastattelin syksyllä 2000 ministeriöiden tiedotuspäälliköt sekä kyselylomakkeella selvitin valtion virastojen ja laitosten viestintäkäytäntöjä ja perusteluja. Olen purkanut keskeisimpiä tutkimustuloksiani laajemmin valtioneuvoston tiedotusta 2000-luvulla selvittävälle työryhmälle raportissa "Markkinointia vai avoimuutta. Selvitys markkinointiviestinnästä valtionhallinnon tiedotuksessa." (Hakala 2000b).
- 4 Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen (KKO:1999, 32-33) mukaan tiedotus ei sinänsä ole julkisen vallan käyttöä. Korkein oikeus katsoi, ettei Wärtsilä-Meriteollisuus Oy:n vahingonkorvaustuomion perusteena ollut julkinen vallankäyttö, vaan että vahinko oli aiheutunut väärästä kauppaja- ja teollisuusministeriön tiedotustavasta: tiedotteen sanamuoto oli ehdoton sekä yksityisen yhtiön tiedotustilaisuus pidettiin valtioneuvoston tiloissa. Tiedote oli tarkoitettu markkinoiden rauhoittamiseksi ja valtion todelliset intressit olivat työllisyyden hoidossa ja telakateollisuuden pitämisessä Suomessa. Väärän tiedotustavan vuoksi valtio määrättiin miljoonakorvauksiin alihankkijoille ja laivatuksen tehneelle yhtiölle syntyneen väärän mielikuvan vuoksi. Valtio-enemmistöinen yhtiö ajautui konkurssiin kuukausi tiedotteen julkistamisen jälkeen. (Wallin 2001)
- 5 Jos näitä tiedotuspäälliköiden puheesta poimittuja tehtäviä vertaa esim. Nordenstrengin (1995, 47-70) luettelemaan median tehtäviin yhteiskunnassa, niin näissä lähtökohdaksi otetaan hallinnollinen paradigma: tiedottajat hoitavat ammattimaisesti ja asiantuntevasti kansalaisten tiedontarpeen ja turvallisuuden.

Kirjallisuus

- Aalto, Antti & Sari Vitikainen (2000)
Selvitys Balanced Scorecardin käytöstä valtionhallinnossa. Helsingin kauppakorkeakoulu:
www.vn.fi/vm/laatuhanke/index.html (21.03.2001)
- Althusser, Louis (1984)
Ideologia ja ideologiset valtiokoneistot. Tampere: Vastapaino ja Kansankulttuuri.
- Aula, Pekka (1999)
Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Helsinki: Loki-kirjat.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens & Scott Lash (1995)
Nykyajan jäljillä. Tampere: Vastapaino.
- Beetnam, David (1991)
The Legitimation of Power. London: Macmillan.
- Björkroth, Göran (red.) (1995)
Överlever den nordiska modellen? Offentlig information som konkurrens- och kvalitetsinstrument. Marknadsorientering i offentlig sektor. Stockholm: Kommentus Förlag.
- Carey, James (1994)
Viestintä kulttuurisesta näkökulmasta. (Alun perin 1975: A Cultural Approach to Communication. Communication, vol 2, 1-22), suomennos Veikko Pietilä & Risto Suikkanen. Tiedotustutkimus 17:2, 81-96.
- Choo, Chun Wei. (1998)
The Knowing Organization: How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Elster, Jon (ed.): (1998)
Deliberative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fill, Chris (1999)
Marketing Communications. Contexts, contents and strategies. Second edition. London: Prentice Hall.
- Fiske John (1992)
Merkkien kieli. Jyväskylä: Gummerus.
- Foucault, Michel (1971)
Orders of Discourse. Social Science Information Vol.19:2, 7-30.
- Frost, Peter J., Larry F. Moore, Meryl Reis Louis, Craig Lundberg & Joanne Martin (ed.): (1991)
Reframing Organizational Culture. London: Sage.
- Habermas, Jürgen ([1960] 1992)
The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Oxford: Polity.

- Habermas, Jürgen (1984)
The Theory of Communicative Action. Volume One: Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann.
- Habermas, Jürgen ([1987] 1994)
Järki ja kommunikaatio. Tekstejä 1981-1985. Valinnut ja kääntänyt Jussi Kotkavirta. Helsinki: Gaudeamus.
- Hakala, Salli (1994)
Julkisuus ja valtionhallinnon tiedotus. Valtionhallinnon tiedotusstrategiat 1945-1994. Helsingin yliopisto: viestinnän laitoksen pro gradu -tutkielma.
- Hakala, Salli (2000)
Julkisen organisaation olosuhteet. Teoksessa Aula, Pekka & Salli Hakala (toim.): Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään. Helsinki: Loki-kirjat.
- Hakala, Salli (2000b)
Markkinointia vai avoimuutta. Selvitys markkinointiviestinnästä valtionhallinnon tiedotuksessa. VNK:n raportteja 2000/10. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Hatch, Mary Jo (1997)
Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives. New York: Oxford University Press.
- HE 1/1998 Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaistoiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Kantola, Anu et al. (2000)
Maailman tila ja Suomi. Helsinki: Gaudeamus.
- Kinnunen, Anne (2000)
Balanced scorecard ministeriöiden strategisen johtamisen välineenä. Vaasan yliopisto: www.vn.fi/vm/laatuhanke/index.html (21.03.2001)
- Kivikuru, Ullamaija (2000)
Kanssalaisten yhteisyys ja "he". Teoksessa: Tapper, Helena (toim.): Me median maisemissa. Helsinki: Palmenia. KKO:1999, 32-33. Korkeimman oikeuden päätökset.
- KM 1997:13 Komiteanmietintö. Perustuslaki 2000. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Kunelius, Risto (1998)
Viestinnän vallassa. Johdatus joukkoviestinnän kysymyksiin. Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY.
- L 731/1999, Asetuskokoelma. Suomen Perustuslaki.
- L 621/1999, Asetuskokoelma. Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait.
- Lehtonen, Mikko (1994)
Kyklooppi ja koojotti. Subjekti 1600-1900 -lukujen kulttuuri- ja kirjallisuusteorioissa. Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, Mikko (1998)
Merkitysten maailma. Tampere: Vastapaino
- Morgan, Gareth (1998)
Images of Organization. San Francisco CA: Berret-Koehler.
- Määttä, Seppo & Timo Ojala (1999)
A Challenge for Balanced Success in the Public Sector. Towards More Proactive Strategic Management. Ministry of Finance. Helsinki: <http://vm.mediamomentum.fi/kirjallisuutta/final.pdf> (21.03.2001)
- Mörä, Tuomo (1999)
EU-journalismin anatomia. Mediasisältöjä muokanneet tekijät ennen kansanäänestystä 1994. Sarja 1A/2. Helsingin yliopisto: viestinnän laitos.
- Nieminen, Hannu (1997)
Communication and democracy: Habermas, Williams and the British case. Helsinki: Finnish Academy of Science and Letters.
- Nieminen, Hannu (1998)
Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta? Teoksessa Kivikuru, Ullamaija & Risto Kunelius (toim.): Viestinnän jäljillä. Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY.
- Nordenstreng, Kaarle (1995)
Median tehtävät yhteiskunnassa. Teoksessa Sana, Elina (toim.): Tieto-opista mediapeliin. Porvoo: WSOY
- Panula, Juha (1997)
Vaikutussuhde, käytössuhde, merkityssuhde: näkökulmia todellisuuden, joukkoviestinnän ja yleisön väliseen suhteeseen. Jyväskylä: Atena.
- Peters, John Durham (2000)
Speaking into the Air, A History of the Idea of Communication. London: University of Chicago Press.
- Sassi, Sinikka (2000)
Verkko kansalaisyhteiskunnan käytössä. Tutkimus internetistä ja uusista politiikan muodoista. Viestinnän julkaisuja 3. Helsingin yliopisto: viestinnän laitos.
- Smith P., C. Berry et al. (1997)
Strategic marketing communications: new ways to build and integrate communications. London: Kogan page.
- Varmo, Karri & Katja Valaskivi (2001)
Journalismin perustotuudet. Journalismikritiikin vuosikirja 2001/Tiedotustutkimus 24:1,114-118.
- Van Dijk, Jan (2000)
Models of Democracy and Concepts of Communication. Teoksessa Van Dijk, Jan & Kenneth L. Hacker (eds.): Digital Democracy. Issues of Theory & Practice. London: Sage.
- Varhela, Markku (1999)
Markkinoinnin pelisäännöt 2000. MAP. Helsinki: WSOY.

Vercic, Dejan (2001)

Thorstein Veblen, Business and Communication: Is organisational communication censored? Paper presented at An International Colloquium, "Spanning the Boundaries of Communication: Identity and Ethics of Communication-Related Sciences and Practices". Jyväskylä 14.1.2001.

VNK:n julkaisuja 2001/5. Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Työryhmän muistio. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Väliverronen, Esa (1993)

Diskurssien verkossa. Joukkoviestimet, julkisuus ja valta. Tiedotustutkimus 16:1/93, 22-34.

Wallin, Anna-Riitta (2001)

Valtionhallinnon viestintäoikeudesta. VNK:n raportteja 2001/3. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Wallin, Anna-Riitta & Timo Konstari (2000)

Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait.

Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut

Åberg, Leif (2000)

Viestinnän johtaminen. Helsinki: Inforviestintä.