

”KANSALAISIA VARTEN”**– KUINKA VALTIONHALLINNON VIESTINTÄÄ VOISI ARVIOIDA?**

Valtioneuvoston kanslian asettaman Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen tavoitteena oli selvittää valtionhallinnon ulkoisen viestinnän arviointiperusteita. Hankkeen tuotoksena syntyi viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä, VISA. Artikkelin on yleiskatsaus hankkeen tuloksiin ja siitä nousseisiin kriittisiin kysymyksiin, jotka kohdistuvat valtionhallinnon viestinnän ja toiminnan arviointeihin. (Nieminen ym. 2005a; Nieminen ym. 2005b.) Yhteiskuntateoreettisena viitekehyksenä tutkimuksessa käytettiin Jürgen Habermasin julkisuusteoriaa (1961/2004) ja sen kritiikkiä sekä Hannah Arendtin käsitystä kommunikatiivisesta vallasta (Arendt 1958/2002). Habermasista poiketen valtiovallan julkisuutta tarkasteltiin erilaisten toimivien osajulkisuuksien kautta, jolloin on mielekkäämpi puhua John Deweyn (1927/2006) tapaan julkisesta toiminnasta. Artikkelissa kysytään onko markkinajulkisuuden ehdoilla toimivassa julkishallinnossa unohdettu viestinnän vaikutustutkimukset ja MCR:n kritiikki? Miten strateginen tehokkuusajattelu ja kommunikatiivinen toiminta ylipäänsä sopivat yhteen? Kun Suomessa on nyt siirrytty arviointiyhteiskuntaan, ketä julkisen toiminnan arviointi palvelee?

Suomeen 1980-luvulla rantautuneen kilpailuyhteiskunta-ajattelun (Heiskala & Luhtakallio 2006) seurauksena tehokkuudesta nousevat arviointikäytännöt ovat tulleet keskeiseksi osaksi koko julkista hallintaa. Alasutari (1996) kuvaa kilpailuyhteiskunnan tuloa julkishallintoon osakeyhtiönä, jota johdetaan managerismin termein ja ortein. Onko valtionhallinnosta nyt tullut Valtio oyj? Miten tämä vaikuttaa yleisön jäsentämiseen ja kansalaisuuteen? Onko kansalaisesta tullut vain asiakas, jota hallinto palvelee, tai kuluttaja, jonka tärkein perustuslaillinen osallistumisen muoto on tehokas palvelujen kuluttaminen?

Mikrotason kysymyksenä hallinnassa on oma logiikkansa: kyse on kamppailusta, ohjauksesta, johtamisesta ja järjestyksen luomisesta, jossa tarvitaan viestintää yhteydenpitovälineenä. Sen onnistumista voidaan jossain määrin arvioida ja mitata. Metatasolla voidaan puhua tiettyjen rajojen sisällä tapahtuvasta tapahtumaketjusta. Hallinnan rajat tuotetaan poliittisessa ja hallinnollisessa kamppailussa. Tässä kamppailussa keskeisiä ovat kieli ja diskursiiviset käytännöt, joilla poliittista muutosta tuotetaan. Hallinta järjestyksen luomisena edellyttää yhteisymmärryksen pyrkimistä tilanteessa, jolle on ominaista erot, erimielisyydet, erilaiset pyrkimykset ja tietämättömyys (Pekonen 1995).

Viestintä näyttää tässä uudessa hallinta-ajattelussa nousseen potentiaaliksi, jolla näitä erilaisuuksien ja tietämättömyyden kuiluja voidaan ylittää. Miten arvioida viestinnän vaikuttavuutta? Klassisen joukkoviestinnän vaikutuksiin keskittyneeseen MCR-tutkimusperinteeseen kohdistuivat samat kriittiset kysymykset, jotka voidaan esittää nykyisille viestinnän vaikuttavuutta korostaville arviointimalleille (McLeod 1991, Kunelius 1997 mukaan):

1. Keneen tai mihin viestinnän vaikutus kohdistuu? Kohdistuuko vaikutus yksilöihin, ryhmiin, suureen yleisöön, yleiseen mielipiteeseen vai kenties koko yhteiskuntaan?

2. Missä muutos tapahtuu? Tapahtuuko muutos tiedoissa, asenteissa, käyttäytymisessä vai vastaanottajan fysiologiassa?

3. Tarkoittaako vaikutus ylipäätään muutosta? Voisiko viestinnän vaikutus näkyä siinä, että vanha järjestelmä säilyy olosuhteiden muutoksesta riippumatta? Vai onko vaikutus siinä, että viestinnällä kyetään torjumaan muutospaineet?

4. Millä aikajänteellä vaikutusta pitäisi tarkastella ja arvioida? Pienellä aikavälillä vaikutukset näyttävät olemattomilta, mutta pidemmällä jännteellä kulttuuriset vaikutukset saattavat olla merkittäviä ja päinvastoin.

Näiden kysymysten lisäksi valtionhallinnon viestintää tulee arvioida myös viestintäpolitiikan näkökulmasta: miten viestintää ohjeistetaan ja normitetaan ja miksi? Viestinnän periaatteita ohjaavat erilaiset poliittiset intressit. Viestintää ovat erityisesti normittaneet parin viimeisen vuosikymmenen aikana kriisien aiheuttamat viestintäongelmat. Kriisin nostamat puutteet tiedonkulussa ja viestinnässä ovat johtaneet aina uusittaviin ohjeistuksiin lähtien Tšhernobylin ydinvoimalaonnettomuuden tiedotuskriisistä tsunamiin ja aina profeetta Muhammedin pilakuvista nousseeseen julkisuuskohuun (Hakala 1994; Huhtala & Hakala 2005; Huhtala & Hakala 2006). Mediajulkisuus on toistuvasti osoittanut poliittisen johtajuuden ja hallinnon byrokraattisuuden puutteita, jotka kärjistyvät kriiseissä. Ongelmana julkishallinnolla näyttää olevan Weberin (1947) mukaisen byrokraattisen organisaation tuottama kankeus poliittisten päätösten tekemisessä ja julkisessa keskustelussa. Poliittisten toimijoiden haastattelut toivat VISA-tutkimuksessa esiin heidän vaikeuttaan käydä julkista poliittista keskustelua: vaikeat asiat tuodaan mieluusti poliittisesti valittujen työryhmien kautta julkisuuteen. Siten julkinen keskustelu käydään työryhmän raportista, eikä poliitikko vaaranna näin omaa julkisuuttaan ja poliittista tulevaisuuttaan (Nieminen ym. 2005b). Myös Kyösti Pekonen (1995) argumentoi, että byrokratia luo poliittista tahtoa, kun byrokraattinen rationaalisuus tunkeutuu politiikan alueelle.

Weberin kuvaaman byrokraattisen ideaalimallin¹ tarkoituksena oli suojata hallintoalalaisia vallan käyttäjän mielivallalta. Byrokratian rinnalle näyttävät erityisesti 1990-luvulla nousseen kilpailuyhteiskunnan tuottamana tehokkuusmallit, jotka muistuttavat organisaatiohistoriassa tieteellisen liikkeenjohdon opeista tunnettua taylorismia (Taylor 1911). Viestintä nähdään näissä byrokraattisissa organisaatioissa lähinnä siirtojäsenyyksen mukaisena tiedonkulkuna, ja kommunikaatio ulkopuolisille tehokasta toimintaa haittaavana. Weberiläisen byrokratian ja markkinaehtoisen talouspolitiikan seurannaisena julkishallinto näyttää 2000-luvulla entistä epädemokraattisemmalta ja näennäistehokkaalta (Lane 2000; Clarke & Newman 1997). Kun byrokraattinen valtionhallinto vieraantuu kansalaisyhteiskunnasta, rationaalista ja kriittistä dialogia ja argumentointia ei käydä julkisen vallan ja kansalaisten välillä.

Tässä artikkelissa käytetään termejä tiedonkulku, viestintä ja julkinen toiminta. Erityisesti kriiseissä hyvä organisaation sisäinen tiedonkulku on paras tae hyvälle sisäiselle ja ulkoiselle viestinnälle. Tiedonkulku-termiä käytetään tässä lähinnä organisaation toiminnassa mukana olevien välisestä kommunikaatiosta, jossa on selkeästi kaksi eri osapuolta. Viestintä-termiä käytetään laajasti niissä merkityksissä kuin sitä on viime vuosina totuttu viestinnän tutkimuksessa yleisesti käyttämään (Carey 1994;

Kunelius 1997; Peters 1999). Viestintä liittyy käsitteellisesti myös John Deweyn (1927/2006) käyttämään julkisen toiminnan käsitteeseen, johon tässä nojaututaan, kun puhutaan erilaisten toimijoiden julkisesta osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Julkisuus ei ole vain tila, jossa tapahtuu: julkisuus muodostuu aina toimivista subjekteista. Siksi nostan tässä artikkelissa Deweyn ja Arendtin ajatukset kommunikatiivisesta toiminnasta habermasilaisen julkisuuskäsitteen rinnalle.

Byrokraattinen organisaatio on omiaan synnyttämään aktiivisissa kansalaisissa vastarintaa ja halua ottaa toiminta omiin käsiinsä, kuten ilmeni tsunamin yhteydessä Sukellus.fi-toiminnassa että Helsingin makasiinin mielenosoituksessa vappuna 2006. Hallinnon hierarkkinen ylhäältä–alas-rakenne ei kykene vastaamaan enää joustavuuden vaatimukseen, jonka erilaistumisen ja dynaamisuuden kasvu asettavat. Kansalaiset odottavat viranomaisiltakin nopeampia liikkeitä (Huhtala & Hakala 2006). Erilaistuminen tarkoittaa erojen lisääntymistä subjektien välillä, jotka ovat osallisina hallintaprosessissa. Dynaamisuudessa on kyse muutosalttiudesta ja muutoksen tavasta. Yhteiskunnalliset muutokset eivät ole ennustettavissa eivätkä kriisit hitaasti eskaloituvia, vaan yhtäkkisiä ja maailmanlaajuisia. Perinteinen lineaarinen hallinta ja viestintäajattelu sopivat huonosti 2000-luvun julkishallinnon malliksi. Siksi julkishallinnon viestinnän arvioinnissa ja tutkimuksessa viestintää on kyettävä tarkastelemaan sosiaalisena ja poliittisena prosessina (Hosking & Morley 1991).

Lähtökohdiltaan julkishallinto on byrokraattista ja ankkuroituu modernin oikeuden määrittämiin arvolähtökohtiin (Tuori 2000). Julkisuusperiaatteen kannalta siinä ovat vielä korostuneet legitimaatio- ja kontrollitehtävät (Konstari 1977). Markkinoituvassa julkishallinnossa kansalaisista tulee jälleen hallinnan kohteita tehokkuusvaatimusten myötä, ja kansalaisten integroituminen ja osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon jäävät taka-alalle. Jos ”viestintä on kansalaisia varten”, niin kuin valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (2002) ohjeistetaan, niin *missä ja miten* tämä viranomaisen ja kansalaisen viestinnällinen kohtaaminen tapahtuu niin, että voidaan arvioida viranomaisen viestintätoimien vaikuttavuutta kansanvallan ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta?

Perinteinen valvontaorganisaatio on muuttunut modernisaatioprosessin myötä vastuuorganisaatioksi (Pekonen 1995), jolloin julkishallinnon on väitetty astuvan yhteiskuntaan, lähemmäksi kansalaista. Uudessa manageriaalisessa hallintokulttuurissa ja kilpailuyhteiskunnassa tärkeää on kuitenkin tulos, eivätkä menettelytavat (Clarke & Newman 1997; Heiskala & Luhtakallio toim. 2006). Demokratia kelpaa toimintatavaksi silloin, kun siitä ei ole haittaa manageriaaliselle hallinnolle. Kuten Kantola esittää kiinnostavasti, että poliittinen vallankäyttö näyttäytyy demokratian sijaan Foucault’n kuvaamana hallintana (*governmentalité*): ”Hallinnalla hän tarkoittaa niitä instituutioita, toimintatapoja, analyysseja, pohdiskeluja, laskelmia ja taktiikoita, jotka antavat mahdollisuuden käyttää väestöön kohdistuvaa valtaa.” (Kantola 2002, 26.) Hallintoalamaisista onkin uudessa hallintodiskurssissa tullut asiakkaita ja kulluttajia, joille tuotettujen palvelujen laatua voidaan arvioida ja mitata. Alun perin kansalaisen perusoikeutena ollut poliittisen ja kulttuurisen kansalaisuuden toteuttaminen onkin muuttunut palveluyhteiskunnan asiakkuudeksi, jota viranomainen on velvollinen toteuttamaan. Toisaalla demokratia nähdään taas liian kalliina ja hitaana prosessina, eikä se näytä riittävän toimintamalliksi silloin, kun globaalitalous vaatii nopeita ratkaisuja, kuten valtionyhtiöiden aiheuttamat julkisuuskohut osoittavat (Hakala 2001).

Perinteisen demokraattisuuden ja edustuksellisuuden puolesta puhujat ovat halunneet tehostaa ja selkiyttää hallinnon poliittista ohjaavuutta. Poliitiikkaohjelmille on määritelty yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Anneli Jäätteenmäen ja Matti Vanhasen hallitusten uudistukset poliittisessa ohjauksessa olivat *poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat*, joista yksi oli kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Halli-

tuksen tilaaman selvityksen mukaan ”ohjelmajohtaminen on vahvistanut poliittista ohjausta valtioneuvostoryöskentelyssä” (VNK 6/2005). Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke eli VISA-hanke oli yksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman rahoittamista tutkimushankkeista.

TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen (VNK012:00/2004, 4.5.2004) tutkimuskysymykset nousivat suoraan tavoitteista:

- Mitkä ovat valtionhallinnon ulkoisen viestinnän yleiset arviointiperusteet?
- Miten normaalista poikkeavien tilanteiden viestintää arvioidaan?
- Millaisia ovat ministeriöiden hyvät käytännöt viestinnän toteutuksessa?
- Mitkä ovat viestinnän kehitystarpeet strategisen johdon ja toimijoiden mielestä?
- Millaista tietoa näiden pohjaksi tulisi kerätä?

Hankkeen kohdeministeriöiksi valittiin valtioneuvoston kanslia, kauppa- ja teollisuusministeriö, työministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö. Valinta-perusteina käytettiin näiden ministeriöiden erilaisia viestinnän tehtäviä suhteessa kansalaisiin, sidosryhmiin ja yhteistyötahoihin, sekä ministeriöiden viestinnän organisoinnin ja substanssialueiden erilaisuutta. Tavoitteena oli saada mahdollisimman monipuolisia viestinnän kysymyksiä ja käytäntöjä nostettua esille. Tutkimushankkeen lähtökohtana oli niin sanottu desk-tutkimus, jossa selvitettiin, mitä kaikkia tutkimuksia ja selvityksiä ministeriöiden viestinnästä on viimeisen kymmenen vuoden aikana tehty (Nieminen ym. 2005b, 10–30).

Hankkeen tehtävänä oli luoda perusta valtioneuvoston viestinnälle Suomen seuraavaan EU:n puheenjohtajakautteen syksyllä 2006 valmistauduttaessa. Valtioneuvostossa hanke liittyi myös kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan, mutta hankkeeseen liittynyt tutkimus tilattiin puolueettomana yliopistollisena tutkimuksena².

Hankkeessa tutkittiin ministeriöiden viestinnän johtamista ja toteuttamista, media-seurantaa, verkkoviestintää sekä sidosryhmien, yhteistyötahojen että kansalaisten odotuksia ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Tutkimuksen kohteena oli lähtökohtaisesti koko valtionhallinnon viestintä; niin ministeriöiden kuin virastojen, laitosten ja muiden yhteistyötahojen näkökulmat sekä kansalaisten käsitykset. Osittain tutkimukset kohdistuivat vain viiteen tapausministeriöön, mutta suurelta osin näkökulma kattoi kaikki ministeriöt ja hallinnonalat. Myös tuloksena esitetty viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä sekä suositukset on tarkoitettu sovellettavaksi ja kehitettäväksi laajasti valtionhallinnon viestinnässä. Annetun tehtävän mukaisesti viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmää on kehitetty sekä normaaliaikojen että poikkeustilanteiden³ viestinnän näkökulmista. Tässä käytän käsitettä *kriisiviestintä* puhuessani valtionhallinnon normaaliaikojen erilaisista häiriötilanteista, jotka vaativat tehostettua viestintää ja sen koordinoitua.

Kesken tämän tutkimushankkeen tapahtui 26.12.2004 Aasian hyökyaalto-katastrofi, jossa oli osallisena tuhansia suomalaisia joko uhreina tai uhrien lähiomaisina. Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke sai jatkotehtäväksi tutkia viranomaisen viestintää sekä kansalaisten tiedon tarpeita tsunamikriisissä konkreettisten tutkimusten kautta (Huhtala & Hakala 2005).

VISA-tutkimus perustui laajaan tutkimusaineistoon ministeriöiden viestinnästä:

- kattava desk-tutkimusaineisto kaikkien ministeriöiden viestinnästä
- 33 haastattelua, joista ministereitä oli 8 ja kansliapäälliköitä ja valtiosihteeireitä 5, loput 20 haastateltavaa olivat ministeriöiden viestintäjohtajia tai -päälliköitä sekä

laadullisen otannan perusteella valittuja tiedottajia ja ministereiden poliittisia erityisavustajia ja kriisiviestinnän asiantuntijoita.

- viiden ministeriön mediaseuranta-aineisto yhden kuukauden ajalta sekä näiden ministeriöiden lehdistötiedotteet, lehdistökutsut ja ennakkotiedotteet

- verkkoviestinnän analyysi viiden ministeriön sivustoista, joissa kehitettiin käyttäjälähtöistä verkkoviestinnän arviointilomaketta.

- 3 kyselyä: kansalaiskysely tehtiin tilastollisen otannan perusteella 1000 suomalaiselle sekä ministeriöiden sidosryhmille, jotka muodostuivat sekä hallinnon alaisista toimijoista (n=165) että Suomi.fi-portaalissa mainituista kansalaisjärjestöistä (n = 72).

Valtioneuvoston kanslian asettaman valtiohallinnon viestintää 2000-luvulla selvittäneen työryhmän raportissa (VNK 5/2001) ja sitä seuranneessa *Valtioonhallinnon viestintäsuosituksessa vuodelta 2002* julkishallinnon viestinnälle on asetettu kolme keskeistä tehtävää: informointi, neuvonta ja osallistumisen edistäminen. Nämä olivat tutkimuksen normatiiviset lähtökohdat, jotka määrittivät valtiohallinnon viestinnän funktioita.

KUN VALTIONHALLINNOSSA SIIRRYTTIIN ARVIOINTIIN...

Suomessa 1970-luku oli hallinnon suunnittelun kultainen vuosikymmen. Myös viestintään ja tiedonvälitykseen liittyviä komiteoita istui lukuisia (Summa 1989; Hakala 1994; Heiskala & Luhtakallio 2006). Hallinnonuudistuskomiteoissa 1980-luvun lopulla näkyi puhetta demokraattisen yhteiskunnan vahvistamisesta, mutta 1990-luvulle tultaessa se haihtui strategiapapereissa markkinaregiimiin ja tilalle tuli kilpailuretoriikka (Kantola 2006, 156–178). Valtionhallinnossa siirryttiin 1990-luvun taitteessa kehysbudjetointiin ja tulosoajausjärjestelmään, minkä vuoksi pitkin 1990-luvua alettiin eri hallinnonaloilla kehittää tulosten seurannan ja arvioinnin välineitä. Hallituksen periaatepäätöksessä (*Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta*, 16.4.1998) korostetaan ja edellytetään julkishallinnon arviointitoiminnan kehittämistä.

Periaatepäätöksen mukaan virastojen tulee huolehtia siitä, että palvelujen käyttäjät ja muut asiakkaat voivat arvioida viraston toimintaa. Suomen Kuntaliitto, sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö tuottivat Julkisten palvelujen arviointistrategia-projektin (ASTRA) tuloksena vuonna 2001 yleiset julkishallinnon arviointiperiaatteet, joissa luokiteltiin arvioinnin kohde/osapuoli, johtaminen ja henkilöstö, palvelurakenteet ja prosessit, palvelujen laatu ja asiakastyytyvyisyys, palvelujen taloudellisuus ja tuotantotehokkuus sekä palvelujen vaikuttavuus. Hankkeen loppuraportissa esitettiin julkisten palvelujen arviointia ohjaavat periaatteet. Valtionhallinnossa on toteutettu sen jälkeen lukuisia arviointihankkeita ja kehitetty menetelmiä eri toimintoja varten.

Viestinnän arviointi on aina ollut muuta toiminnan arviointia vähäisempää, koska siitä ei ole ollut yhtä helppo löytää yksiselitteisiä malleja ja arvioinnin kohteita. Toisaalta viestintä on mielletty ministeriöissä poliittisen toiminnan aputoiminnoksi, päätösten ja ministeriön ”postikonttoriksi”, kuten eräs kansliapäällikkö nimitti ministeriönsä viestintää ennen viestintäfunktion uudelleen orientoitumista markkina-julkisuuteen (Nieminen ym. 2005b). Myös viestintätoimien ja vaikuttavuuden välille on ollut vaikea kehittää toimivia arviointikäytäntöjä, koska kulttuuriset vaikutukset, niiden syy- ja seuraussuhteet sekä mittauksen ja arvioinnin välineet eivät taivu kovin helposti kvantitatiivisiin lukuihin ja euromääriin, joita vaikuttavuutta peräänkuuluttavat hallintopäälliköt odottavat. Pitäisikö vaikuttavuutta edes arvioida? Ja jos pitää, niin kenen näkökulmasta, ja missä vaikutuksen pitäisi näkyä? Habermasin kommu-

nikatiivisen toiminnan teorian näkökulmasta (1984; 1994) voi kyseenalaistaa strategisten ja kommunikatiivisten toimintojen erilaiset rationaalisuusperustat: julkinen keskustelu ei samanaikaisesti voi olla päämäärään pyrkivää ja itseisarvioisesti kommunikatiivista eli yhteisymmärrystä lisäävää.

Valtiovarainministeriön johdolla otettiin käyttöön 2000-luvun alussa amerikkalaisten tutkijoiden Robert Kaplanin ja David Nortonin (1996) kehittämä *Balanced Scorecard* -malli (tasapainotettu mittaristo). Suomessa sen asiantuntijoita ovat olleet professori Ismo Lumijärvi ja valtiovarainministeriön johdon asiantuntijana Sauli Niinistön aikana toiminut Seppo Määttä. BSC-mallin perusideana on hahmottaa kokonaisvaltaisesti tuloksellisuuden arviointia ja rakentaa mittaristoa. Lumijärven ym. (2000) mukaan se sopii strategisen johtamisen, vuoropuhelun arvioinnin, tavoitteiden asettamisen ja suunnittelun välineeksi. BSC-malli vietiin läpi laajasti julkishallinnon toimien arvioinnissa. Samalla koko henkilöstöhallinta muutettiin tulosmallin pohjalta henkilöstötilinpäätökseksi, josta laadittiin uusi käsikirja (Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 8/2000).

BSC-malli on kehitetty yksityissektoria ja yleensäkin liike-elämän tuloksellisuutta tavoittelevaa strategista johtamista varten. Mallin avulla voidaan myös julkisella sektorilla kiinnittää huomiota muihinkin kuin vain suoraan määrällisesti mitattavaan tulokseen. Sitä on kritisoitu liian lineaarisesta ajattelusta, varsinkin arvioitaessa esimerkiksi organisaation menestykseen vaikuttavia sosiaalisia prosesseja, kuten vuorovaikutuksen laatua ja viestinnän vaikuttavuutta.

Osa ministeriöistä on kokeillut BSC-mallin sovittamista myös viestinnän vaikuttavuuden mittaamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriössä viestinnän vaikuttavuutta pyrittiin selvittämään BSC:n ohella muun muassa laajoilla sidosryhmäkartoituksilla ja mainetutkimuksella. Osassa niistä on sovellettu BSC-mallin mukaisia tilannekartoituksia. Sisäasiainministeriön strategia 2010 perustuu osaltaan tasapainoisen onnistumisen mittaamiseen. Varsinkin viestinnän näkökulmasta valtiovarainministeriö on rakentanut uusimmat viestinnän periaatteet (2004) BSC-mallin pohjalle. Hyviä käytännön sovellutuksia viestinnän vaikuttavuuden arviointiin, ei kuitenkaan desk-tutkimuksen (Nieminen ym. 2005, 11–31) perusteella ole tullut esiin.

Common Assessment Framework eli yhteinen arviointimalli (CAF) on toinen kansainvälisesti käytössä oleva malli, joka julkistettiin EU:n julkisen sektorin II laatu-konferenssissa v. 2002 (*2nd Quality Conference for Public Administrations in the EU*). Se on laadittu ensisijaisesti itsearvioinnin työkaluksi. CAF-mallin kehittämistä on vastuussa EU-jäsenmaiden välinen työryhmä (*International Public Services Group, IPSG*) sekä eurooppalaisia laatujohtamiseen ja julkiseen johtamiseen erikoistuneita yhteisöjä. CAF on nimenomaan organisaation kehittämiseen soveltuva itsearvioinnin väline, jolla eri organisaation toiminnot käydään yksityiskohtaisten kehityslistojen avulla läpi ja pisteytetään arvioinnin tulokset. CAF on Suomessa valtiovarainministeriön hallinnonkehittämisyksikön esittelemä arvioinnin työkalu. Käytännössä ainoat arvioinnin mallit, jotka nousivat esiin tutkimuksessa olivat BSC-pohjaisia tuloksellisuusmittareita. Viestinnän seurannasta mainittiin usein pelkästään lehdistöleikkeet, joista ei kuitenkaan yhdessäkään ministeriössä tehdä analyysseja.

VALTIONHALLINNON VIESTINTÄ TUTKIMUKSEN KOHTEENA

VISA-mallissa (kuvio 1) kansalaisten perusoikeudet on kuvattu kaiken yhteiskunnallisen toiminnan perustana. Ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia on kahdentasoisia. Fundamentaalin perusoikeus on oikeus elämään, johon pohjautuvat muut ihmisoikeudet. Perinteisiä *vapausoikeuksia* ovat oikeus muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus

sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, jotka rajoittavat julkisen vallan toimia. Toisen tason säännöksiä ovat tss-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, joissa edellytetään julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Perusoikeus-uudistuksen yksi tavoite oli, että perinteisiin vapausoikeuksiin voidaan välittömästi vedota tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa, ja että ne ovat luovuttamattomia ja välittömiä subjektiivisia oikeuksia. Sen sijaan tss-oikeuksien kohdalla tilanne on toisenlainen: suurin osa niistä on niin sanottuja perustuslaillisia toimeksiantoja viranomaisille. Sananvapauden ja tiedonsaannin kysymykset nousevat demokraattisen oikeusvaltion olemuksesta ja siksi niihin liittyvät tiedonkulun ja viestinnän kysymykset ovat koko yhteiskunnan ydinkysymyksiä.

Valta, jota hallintojärjestelmä käyttää ohjauksvälineenään, voidaan Arendtin mukaan määrittellä hallinnolliseksi vallaksi. Tämä valta nojaa viime kädessä pakon mahdollisuuteen. Kommunikatiivinen valta sen sijaan on eräänlaista kansalaisten yhteisten vakaumusten valtaa, jolla on juurensa julkisuuden ja kansalaisyhteiskunnan mielipiteenmuodostuksessa (Arendt 1958/2002). Habermasin (1962/2004) käsitys modernista julkisuudesta on kuitenkin toisenlainen. Hänen ideaalinsa on eräänlainen vapaa julkisuuden tila, jossa toiminta tapahtuu. Kuitenkin Habermasin modernin julkisuuden kritiikki kohdistuu siihen, että vallankäyttäjät legitimoivat päätöksensä niin sanotussa julkisessa keskustelussa. Viranomaisten, poliittisen eliitin ja kansalaisten väliltä puuttuu kommunikatiivisuus. Julkisuus toteutuu ensisijaisesti median kautta, joka kuitenkin tuottaa hyvin näennäistä julkista keskustelua. Julkiseen vallankäyttöön kuuluu julkinen argumentointi ja laaja yhteiskunnallinen keskustelu, johon sisältyy ajatus deliberatiivisesta demokratiasta (Habermas 1961/2004, 385–388; Nieminen 1998, 275–299). Diskurssietiikan näkökulmasta kaikki viranomaisen päätökset ja oikeuden tuomiot ovat kannanottoja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Viestinnän arvioinnissa tulisi arvioida juuri sitä, millaisena tämä julkisuus on mahdollista toteutua ja toteutuvatko siinä perusoikeuksien ideaalit. Julkisuuden ja sen osana mediakeskustelun arviointi on siten paljon monimutkaisempi kysymys kuin vain yksittäisten päätösten läpimenon seuranta mediassa. Parhaimmillaan julkisuus-analyysillä voidaan päästä käsiksi niihin kysymyksiin, jotka kansalaisten mielissä ovat nousemassa tärkeiksi, jos seuranta osataan tehdä kansalaislähtöisesti.

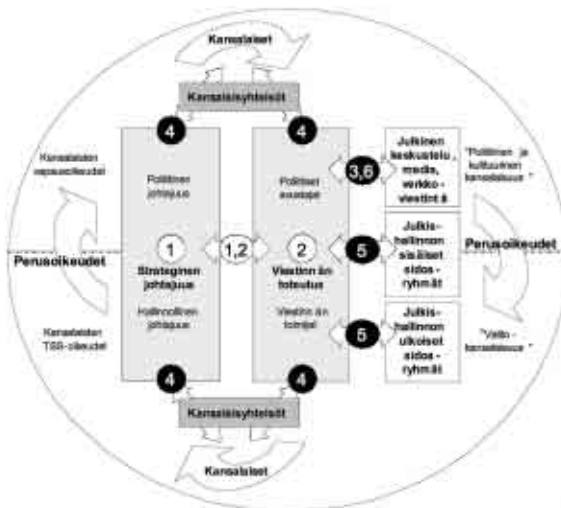
Timo Konstari (1977) määrittelee julkisuusperiaatteelle neljä tehtävää: integraatio-, partisaatio- legitimaatio- ja kontrollitehtävän. Hänen mukaansa viranomaiset ovat julkisuusperiaatteesta perinteisesti korostaneet kahta viimeistä tehtävää, viranomaisen toiminnan oikeutusta ja kontrollia. Sen sijaan integraatio- ja partisaatio-tehtävät, joiden mukaan valtion tulisi aktivoida kansalaisyhteiskuntaa, ovat jääneet vähemmälle. Viestinnän vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta oleellisia ovat kansalaisten, ja erityisesti kriisissä asianosaisten kansalaisten tietotarpeet. Kansalaisten luottamus viranomaiseen ja viranomaisen toiminnan legitimiteetti ovat sidoksissa vallankäytön tapoihin. Siksi tässä tutkimushankkeessa kohteeksi otettiin sekä julkisen vallan strategisen että käytännön tason viestinnän toimijat, niin mediajulkisuus kuin kansalaisetkin, joiden kautta peilataan viestinnän funktioita ja viestinnän toteutumista. Normatiiviseksi lähtökohdaksi tutkimuksessa otettiin *Valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla pohtineen työryhmän* (VNK 5/2001) tulokset ja suosituksen.

VALTIONHALLINNON VIESTINNÄN ARVIOINNIN KOHTEET

Hankkeen tavoitteena oli luoda pohjaa valtionhallinnon pysyväälle seuranta- ja arviointijärjestelmälle. Järjestelmän rakentamisessa lähdettiin yleisestä funktionaalisesta organisaatiosta, jonka tehtävissä viestintä liittyy kaikkeen organisaation toimintaan. Samalla kysymysten asettelussa otettiin huomioon, että organisaatiot ovat sosiaa-

lisiä ja poliittisia prosesseja, joissa kulloinkin toimivilla subjekteilla on keskeinen rooli organisaatioiden tavoitteiden ja tehtävien toteuttamisessa. Siksi tutkimuksessa haluttiin tehdä paljon haastatteluja eri näkökulmien löytämiseksi. Lähtökohdaksi otettiin kansalaisten keskeinen asema valtionhallinnon viestinnän toteutumisen arvioinnissa. Kysyttiin, että missä ja miten viranomaisen ja kansalaisen viestinnällinen kohtaaminen tapahtuu niin, että viranomaisen viestintätoimien vaikuttavuutta voidaan arvioida kansanvallan toteutumisen näkökulmasta? Tutkimuksessa päädyttiin kuuteen strategiseen pisteeseen, joissa viestintää tulisi systemaattisesti arvioida, jotta vaikuttavuudesta voisi sanoa jotakin pidemmällä aikavälillä.

Alla oleva VISA-kaavio (kuvio 1) kuvaa arviointiasetelman: kun viestinnän vaikuttavuutta arvioidaan, siinä tulee arvioida systemaattisesti viestinnän eri toimijat ja niiden ristikkäiset vaikutukset. Tutkimuksen kohteina olivat kuvassa ympyröillä merkityt kohteet. Tutkimusasetelmassa oli keskeistä, että kansalaisilla on perusoikeuksien mukaisesti oikeus tietoon ja oikeus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen. Viestintää pyrittiin tarkastelemaan sekä organisaation toimijoiden että kansalaisten näkökulmista. Kansalaista ja viranomaista ei haluttu asettaa toisilleen vastakkaisiksi, vaan toisiaan tarvitseviksi osapuoliksi. Tämä ajatus kansalaisten individualistisen ja kollektiivisen toiminnan moniselitteisyydestä otettiin John Deweyn (1927/2006, 201–202) tavoin vakavasti. Demokratiaan nojaava lähtökohta kirjattiin kansalaiseen: nuolet kuvaavat, että kansalainen on yhteiskunnallista järjestystä liikkeellä pitävä voima. Kansalaisten vapausoikeudet toteuttavat poliittista ja kulttuurista kansalaisuutta ja tss-oikeudet turvaavat valtiokansalaisuuden toteutumisen. VISA-hankkeessa tehtiin osatutkimuksia merkityiltä viestinnän osa-alueilta: strateginen johtajuus, viestinnän suunnittelu ja toteutus, mediaseuranta- ja analyysi, sidosryhmä- ja yhteistyötoimien viestintä, kansalaisviestintä ja verkkoviestintä.



- Viestinnän johtamisen ja sisäisen viestinnän arviointipisteet
- Viestinnän johtamisen ja ulkoisen viestinnän arviointipisteet

Kuvio1 Valtiohallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA

Viestinnän seuranta- ja arviointimalli VISA:ssa on esitetty keskeiset viestinnän arviointipisteet. Lisäksi on huomattava, että käytännön viestinnässä on paljon eri teemoja, jotka leikkaavat läpi koko organisaation. Tällöin viestinnän vaikuttavuutta

pitää arvioida eri suuntiin. Tällaiset havainnollistavat mallit voivat siten olla vain karkeita yleistyksiä organisaatioiden viestinnän arvioinnista. Kriisiviestinnässä arviointipisteet ovat ajallisesti ja painotuksiltaan erilaisia kuin normaaliaikoina (Huhtala & Hakala 2005). Kriisissä korostuvat strateginen johtajuus, päätöksenteko sekä niiden yhteistoiminta viestinnän toteutuksen ja sidosryhmien kanssa. Huhtalan ja Hakalan tutkimus osoitti, että sidosryhmät, kuten matkatoimistot, lentoyhtiöt ja Suomen Runainen Risti ja kirkko, nousivat toiminnan ja viestinnän kannalta Aasian hyökyaaltokatastrofissa strategiseen asemaan. Verkkoviestintä nopeana tiedonvälityksen muotona sekä toisaalta kansalaisten suorat yhteydenotot viranomaisiin ovat kriiseissä korvanneet mediaa asianosaisten kansalaisten näkökulmasta. Median merkitys sen sijaan kasvaa suurta yleisöä koskevissa kriiseissä, varsinkin kriisin alkuvaiheessa ja jälkihoitotyössä (Huhtala & Hakala 2006).

VISA-hankkeessa viestintää tarkasteltiin eri näkökulmista.

1. Strateginen johtajuus: Strategisen viestinnän johtamisen näkökulmasta osiossa haastateltiin tapausministeriöiden poliittisesta ja hallinnollisesta johtamisesta vastaavia. Tutkimuksessa nostettiin arviointiin kirjallisen strategia-aineiston perusviestit sekä haastatteluissa nousseet teemat: mitä pitäisi arvioida, miten, ja mitkä ovat arvioinnin perustelut. Tsunamitutkimuksessa strategisen viestinnän tutkimusaineisto koottiin haastatteluilla, aikakarttojen ja muun dokumenttiaineiston avulla.

2. Viestinnän toteutus: Osiossa haasteltiin tapausministeriöiden viestinnästä vastaavia sekä käytännön viestinnän toimijoita laadullisen otannan perusteella. Tutkimuskysymysten mukaisesti osiossa pohdittiin viestinnän nykyistä toteutusta: yleisiä arviointiperusteita, tietojen keräämistä viestinnän kehittämistarpeiden pohjaksi sekä viestinnän hyviä käytäntöjä. Lisäksi osio sivusi myös normaaliaikojen kriisiviestinnän arviointia. Tsunamitutkimuksessa viestinnän toteutuksen arvioinnissa käytettiin lisäksi aikakarttoja ja kyselyjä aineiston keruumenetelmänä.

3. Media ja muu julkinen keskustelu: Osion pohjaksi tehtiin tapaustutkimus ministeriöiden käytössä olevista mediaseurantamenetelmistä ja kehitettiin media-analyysejä varten luokittelurunko, jonka avulla ministeriöiden viestintäyksiköt voivat kehittää siitä itsearviointin välinettä tai teettää media-analyysin ulkopuolisella ja seurata ”strategisten” viestien läpimenoa mediassa. Myös organisaation toimijoiden mediaesiintymistä voi seurata, kuten tehtiin tsunamitutkimuksessa.

4. Kansalaisviestintä: Tässä osiossa pyrittiin etsimään niitä seikkoja, jotka kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta voisivat olla oleellisia, kun ministeriöt suunnittelevat hallinnonalan viestintää kansalaisia varten. Tutkimuksessa käytettiin kyselyä, kun taas tsunamitutkimuksessa tiedonkeruussa käytettiin kansalaiskirjeitä. Asianosaisten kansalaisten tiedonkulku toimi aktiivisten kansalaisten verkkoviestinnän avulla, jolloin sukelluksen harrastajien Sukellus.fi-sivusto että Thaimaan ystävien Thairy.net osoittautuivat merkittäviksi tiedonjakokanaviksi kriisissä. Nämä sivustot analysoitiin temaattisesti ja sijoitettiin muuhun aikakarttaan.

5. Sidoryhmät ja yhteistyötahot: Sekä valtionhallinnon sisäisiä että ulkoisia sidoryhmiä, yhteistyötahoja ja kansalaisyhteisöjä lähestyttiin kyselyllä. Tavoitteena oli hankkia tietoa ministeriöiden sidoryhmien ja yhteistyötahojen näkemyksistä ministeriöiden viestinnästä. Tutkimustuloksia käytettiin VISA:n rakentamisessa apuna. Niiden perusteella pyrittiin arvioimaan, mitä sidoryhmäviestinnässä pitäisi ottaa huomioon sekä millaisilla menetelmillä tietoa voisi kerätä sekä itsearviointin,

vertaisarvioinnin että ulkopuolisen arvioinnin pohjaksi. Tsunamitutkimuksessa sidosryhmien keskeisiltä toimijoilta tiedot kerättiin haastattelu- ja dokumenttiaineiston perusteella. Kriisiviestinnän tutkimuksessa sidosryhmillä osoittautui olevan paljon keskeisempi strateginen rooli kuin yleensä ministeriön viestinnästä voisi päätellä.

6. Verkkoviestintä: Verkkoviestinnän osalta käytiin läpi ministeriöiden verkkotutkimuksia sekä Laatua verkkoon -hankkeen⁴ tuottamaa verkkoarvioinnin työkalua. Näiden rinnalle kehitettiin yksinkertaista tapaa arvioida verkkosivustoja käyttäjän näkökulmasta. Osiossa tehtiin selvitys tapausministeriöiden verkkosivustoista: mitä tietoja sivuilta löytyy ja miten helposti saavutettavia ja käytettäviä verkkosivustot ovat. Tsunamitutkimuksessa verkkoviestintä osoittautui asianosaisten kansalaisten kannalta ensiarvoiseksi kriisin akuutin vaiheen aikana. Siksi kriisiviestinnässä verkkoviestinnän seuranta ja arviointi osoittautuivat strategisesti merkittäviksi tilannekuvan koonnin ja tiedonkulun kannalta.

VISA-tutkimushankkeessa viestinnän arviointia ehdotetaan jaettavaksi kunkin arviointipisteen kohdalla kolmeen tasoon: *itsearviointiin*, *vertaisarviointiin* ja *ulkoiseen arviointiin*. Tällöin organisaation sisäinen tieto kumuloituu, saadaan vertailukohtia muista vastaavassa asemassa olevista organisaatioista ja varmistetaan tutkimustiedon luotettavuus ulkopuolisella tutkimuksella ja arvioinnilla.

Viestinnän vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse monimutkaisista kulttuurisista ja sosiaalisista prosesseista, joista on tehty tieteellisiä tutkimuksia vuosikymmeniä, erityisesti 1900-luvun niin sanotun MCR (*Mass Communication Research*) -tutkimusperinteen piirissä. Tutkijoiden keskuudessa kiistellään siitä, miten viestinnän vaikuttavuutta ylipäätään voisi arvioida ja arvottaa. Viestinnässä on usein kyse ymmärrettävyydestä, tulkinnoista ja asenteista, joita eri toimijaosapuolet ovat omaksuneet. Tulkintoihin vaikuttavat hyvin monet seikat. Jotta viestinnän vaikuttavuudesta saataisiin luotettava kuva, on arvioinnin pohjauduttava laajoihin yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisiin tutkimuksiin. Näiden toteuttamiseen soveltuvat parhaiten toimijaorganisaatioiden ulkopuoliset tutkimuslaitokset ja yritykset.

VISA-HANKE NOSTI ESIIN VIESTINNÄN SOLMUKOHDAT

Yhteenvetona VISA-hankkeen tutkimustuloksista voi sanoa, että se nosti esiin lukuisia pieniä ja isompia ongelmia valtionhallinnon viestinnässä ja sen arvioinnissa. Jokaisessa arviointipisteessä on kyettävä etsimään ja tutkimaan niitä tietotarpeita, joita asianomainen taho tarvitsee omaa legitiimiä toimintaansa varten. Usein ongelma näytti kilpistyvän siihen, että kenen tietojen tai mistä saatujen tietojen varassa ministeriötä johdetaan ja päätöksiä tehdään. Desk-tutkimus osoitti, että selvityksillä ja tilaustutkimuksilla voidaan myös perustella näennäisen objektiivisesti erilaisia poliittisia tai hallinnollisia mielihaluja. Selvityksiä ja tutkimuksia tehdään paljon päällekkäin ja peräkkäin, eikä tieto organisaation sisällä kulje. Jos toimitaan ”kansalaisia varten”, niin mistä tiedetään, että näin todellisuudessa tapahtuu, jos kansalaisten toiveita tai odotuksia ei missään vaiheessa kysytä tai kansalaismielipidettä seurata mediasta. Kysymys on mitä suurimmassa määrin organisaation sisäisestä tiedonkulusta sekä viestinnän ja vallankäytön avoimuudesta.

VISA-tutkimus osoitti myös ne ristiriidat, joita sisältyi strategisessa johtamisessa poliittisen ja hallinnollisen viestinnän välille. Poliittisten valtiosihteerien nimitykset vahvistavat poliittista ohjausta, mutta johtaako tämä viestinnällisesti angloamerikkalaiseen *spokesperson*-järjestelmään, jota perinteisesti Suomessa on vierastettu. Pohjoismaisessa julkisuusperiaatteessa on korostettu, että poliittisten toimijoiden ja median

yhteys tulisi demokraattisessa oikeusvaltiossa olla välitöntä: viranomaistiedottajan tehtävä on madaltaa kynnystä ja avata julkisuuden ovia poliittisille toimittajille, jotta poliittinen toiminta voi tapahtua mahdollisimman avoimessa julkisuuden tilassa.

VISA-tutkimushankkeen tulokset (Nieminen ym. 2005a, 60–71) voi seuranta- ja arviointijärjestelmässä painottaa keskeisiin viestinnän arvioinnin kohteisiin:

Mediaseuranta: Tutkimuksen mukaan ministeriöiden viestinnässä keskeistä on viestien ymmärrettävyys ja perillemeno sekä toisaalta kansalaisten tietotarpeiden kartoittaminen. Näihin kaivataan arviointia ja kriteereitä. Myös hallinnonalan seuraamista ja poliittisen viestinnän arviointia varten tarvitaan konkreettisia välineitä.

Sidosryhmäviestintä: Sidosryhmäkartoituksen tarvetta korostettiin selkeästi lähes kaikissa ministeriöissä. Kohdenetun viestinnän perillemenon arvioimiseksi kaivataan konkreettisempia välineitä olemassa olevien maine- ja julkisuuskuvamittareiden lisäksi. Sidosryhmien kartoittaminen ja niiden tietotarpeiden huomioon ottaminen osoittautui useissa ministeriöissä puutteelliseksi.

Verkkoviestintä: Erityisesti korostui tarve saada tietoa verkon käyttäjistä ja heidän tarpeistaan. Verkkosivujen analysointiin valtiovarainministeriössä luodun Laatusuunnitelman verkkoon -työkalun avulla voidaan kartoittaa verkkosivujen toimivuutta organisaation näkökulmasta, mutta se ei ota huomioon kansalaisen tai muun käyttäjän tarpeita. Verkkosivujen viestinnällinen arviointi edellyttää tutkimuksellista jatkotyötä.

Kansalaispalautte: Kansalaispalautteen systemaattinen kerääminen ja kansalaiskeskustelun seuraaminen nousivat esille viestinnän toimijoiden tutkimuksessa ja kansalaiskyselyssä. Kansalaisnäkökulman mukaanottaminen edellyttää tietojen keräämistä hyvin monista julkisen keskustelun lähteistä. Kansalaisviestintää varten arviointijärjestelmässä on hyvä olla kaikki viestinnän osa-alueet läpileikkaava arviointiasteikko.

Viestinnän johtaminen: Viestintä nähdään kiinteänä osana kaikkea organisaation toimintaa, jota pitää arvioida myös strategisessa ja viestinnän käytännön johtamisessa. Arviointi pitää liittää säännölliseen suunnitteluun ja tuloksiin, kuten talous- ja toimintasuunnitelmiin.

Sisäinen viestintä: Ulkoisen viestinnän arviointiin liittyvä sisäinen viestintä nähtiin tärkeäksi arvioinnin kohteeksi erityisesti strategisten viestinnän tavoitteiden ja ydinviestien näkökulmasta. Tutkimus osoitti, että ulkoista ja sisäistä viestintää ei organisaatioissa voida erottaa toisistaan. Erityisesti tämä korostui kriisitilanteiden viestinnän johtamisessa ja arvioinnissa.

Resurssit: Valtionhallinnon viestinnässä on selvästi vähemmän resursseja kuin yleensä vastaavansuuruisissa organisaatioissa muuten yhteiskunnassa. Keskeisiksi heikoiksi alueiksi osoittautuivat mediaseuranta sekä verkkoviestintä ja niiden analyysit. Mikäli mediaseurannan, verkkoviestinnän ja kansalaispalautteen jatkoanalyysit tehdään viestinnän osastoilla, niihin tarvitaan enemmän resursseja.

Tutkimusraporteissa (Nieminen ym. 2005a ja 2005b) esitetty valtionhallinnon viestintä- ja seurantajärjestelmän mittaristo ei ole mikään yksi yhtenäinen arviointimittaristo, vaan se koostuu useista eri tarpeita varten joustavasti sovellettavista viestinnän arviointivälineistä. Koska valtionhallinnon viestintä sisältää jo ministeriötasolla hyvin laajoja ja monimutkaisia prosesseja, niiden seuraaminen ja arviointi ei voi olla kovin mekaanista työtä. Siksi raportissa suhtauduttiin kriittisesti tuloskorttipohjalta rakennettuihin malleihin, jotka näyttäytyvät lähinnä itsetarkoituksellisilta arvioinnin välineiltä. Arviointi vaatii pitkäjänteistä ja hyvää suunnittelua ja tulosten systemaattista analysointia, jotta välttyään näennäisarvioinnilta. Itsearvioinnissa yksiköillä ja viestinnän toimijoilla on mahdollisuus valita vapaammin käytettäviä välineitä kuin vertaisarvioinnissa. Jotta voidaan sanoa jotain viestinnän vaikuttavuudesta tulosneuvotteluissa ja muussa organisaation tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa, edellytetään yhteisten indikaattoreiden pitkäaikaista seuraamista.

Tutkimustulokset tiivistettiin loppuraportissa tulevaisuuteen suuntautuviksi toimintasuosituksiksi. Tulokset jaettiin kahteen osaan, joista toisen osan muodostivat suositukset siitä, miten valtionhallinnon viestinnän ja seurannan arviointia tulisi rakentaa. Näissä tutkimustuloksissa korostui valtioneuvoston kanslian roolin vahvistaminen viestinnän tutkimuksen ja arvioinnin koordinoinnissa. Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän toimivuus ja niiden erilainen arviointi nousivat ongelmina esiin. Tiedonkulun ja viestinnän ongelmat kilpistyivät usein poliittisen hallituksen vaihtumiseen, mikä edellyttää organisaatiolta systemaattista arviointia. Myös ministeriöiden yhtenäisiä arviointi- ja tutkimuskäytäntöjä tulisi tutkimuksen mukaan kehittää nykyisten hajallaan olevien ja satunnaisten selvitysten ja tilaustutkimusten sijaan. Viestinnän arviointi olisi hyvä sijoittaa osaksi vuosittaista tulosohjausjärjestelmää. Toinen osa VISA-hankkeen tuloksista olivat konkreettiset ideat ja analyysimenetelmät. Tutkimus osoitti hyvin monia konkreettisia ongelmia, joihin ei oltu ennen haastattelukysymyksiä kiinnitetty lainkaan huomiota.

Tutkimustulokset osoittivat toisaalta valtionhallinnon viestinnän toimivuutta konkreettisessa tiedotustyössä, mutta ennen kaikkea ristiriitoja eri toimijatasojen ja hallintorajojen välillä. Tutkimus osoitti myös kriisiviestinnän valmiudessa selviä puutteita, jotka osoittautuivat todeksi heti tsunamitutkimuksissa. Viestinnän arviointiperusteita ei voi irrottaa yhteiskunnan ja valtion yleisistä premisseistä, perusoikeuksista ja niiden toteutumisesta. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomio siihen, miten kukin viranomainen viestinnällisesti näitä poliittisia, kulttuurisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia toteuttaa.

Valtionhallinnon ulkoisen viestinnän yleiset arviointiperusteet pohjautuvat paitsi perusarvioihin, myös harjoitettuun poliittiseen ja hallinnolliseen ohjaukseen. Useissa arviointipisteissä nousi esille tulkintaan liittyvä viestinnän ymmärrettävyys sekä toisaalta tiedonkulkuun liittyvä tietojen perille meno. Erityisesti normaalista poikkeavissa tilanteissa, joissa päätöksenteko on nopeaa ja perustuu hajanaisiin tietoihin, tiedonkulun ongelmia tulisi tutkimuksen mukaan vähentää jatkuvilla harjoituksilla. Siksi systemaattinen tiedonkeruujärjestelmä kaikilla viestinnän osa-alueilla on koko viestinnän arvioinnin ja kehittämisen perusta.

LUOTTAMUS VIRANOMAISEEN KATOAA HETKESSÄ

Tässä artikkelissa on luotu yleiskatsaus Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen tuloksiin ja siitä nousseisiin kriittisiin kysymyksiin suhteessa hallinnon, demokratian, julkisuuden ja kansalaisyhteiskunnan viestinnälliseen toimivuuteen ja sen arviointimahdollisuuksiin. Kriittisesti voidaan kysyä onko markkinajulkisuuden ehdoilla toimivassa julkishallinnossa unohdettu viestinnän vaikutustutkimukset ja MCR:n kritiikki? Miten strateginen tehokkuusajattelu ja avoimuutta korostava kommunikatiivinen toiminta sopivat yhteen? Kuten Habermas kommunikatiivisen toiminnan teoriassaan (1984) argumentoi, kommunikaation perustana oleva ”yhteisymmärrys ja vaikutus ovat ainakin asianosaisten näkökulmasta toisensa pois sulkevat koordinaatiomekanismit. Ymmärtämisprosessin (*Verständigungsprozess*) tarkoitus ei samanaikaisesti voi olla yhteisymmärryksen saavuttaminen jonkin interaktioon osallistuvan kanssa ja vaikuttaminen häneen kausaalaisessa merkityksessä.” (Habermas 1984, 71.) Arviointia korostavan yhteiskunnan erilaiset strategiset pyrkimykset ja niiden seuranta lähtevät vaikuttamisen ajatuksista. Habermas argumentoi, että yhteisymmärrys ei tällöin enää perustukaan yhteisille näkemyksille kun asianomainen huomaa, että se on toisen ulkoisen vaikutuksen aikaansaannosta. Arviointi jää sen arvioimiseksi, millaisia vaikutuksia ulkoisessa merkityksessä on viestinnällä kyetty saamaan aikaan.

Jos julkishallinnon viestintä on kansalaisia varten, niin tsunamitutkimusten opettamana voi kysyä, mihin hallinto puolestaan tarvitsee aktiivista kansalaista? Missä ja miten tämä kansalaisen ja viranomaisen viestinnällinen kohtaaminen on mahdollista niin, että kansalainen voi osallistua julkiseen toimintaan deweylaisessa merkityksessä?

Julkisten organisaatioiden johtamiselle ja viestinnälle on erityisen tyyppillistä institutionaalisuus, se että toiminta tapahtuu organisaatioiden kesken. Aktiivisten kansalaisten on vaikea mahtua edes verkostoituneina murtamaan instituutioiden välistä valtaa. Poikkeuksena tästä ovat kansalaisaktiivisuuden muodot, kuten Seattlessa v. 1999, jossa kansalaisaktivistit saivat joukkovoimaa Seattlen ammattiyhdistysliikkeeltä kaupungin liikenteen ja turvatoimien pysäyttämiseksi WTO:n kokouksen vuoksi. Seattlessa ja muissa maailman sosiaalifoorumien toiminnoissa on internet toiminut viestintäkanavana (Ylä-Anttila 2005). Se on mahdollistanut julkisen toiminnan organisoitumisen. Myös tsunamikatastrofissa kuuden hengen sukelluksen harrastajista koostunut ystäväjoukko⁵ kykeni muuttamaan hetkessä muutaman sadan käyttäjän yksityisen verkkopalvelimen palvelemaan yli miljoonaa tiedonetsijää katastrofissa. Sivusto palkittiin tiedonjulkistamisen valtionpalkinnolla siitä, että se kykeni Suomessa kriisissä toimimaan tiedonvälittäjänä ja auttamaan hädässä olleita kansalaisia.

Kun valtionhallinnossa arvioidaan viestinnän vaikuttavuutta, siellä olisi kyettävä arvioimaan myös tällaisten aktiivisten kansalaisten potentiaalia ja tietotarpeita, eikä vain ennalta asetettuja, ylhäältä–alas suunnattuja palveluja. Viestintä toimii ”kansalaisia varten” silloin, kun sekä normaaleissa että häiriötilanteissa kansalaiset tuntevat, että viranomaisen toimintaan ja tietoon voi luottaa. Luottamus viranomaiseen voi mennä hetkessä puheliniinjojen tukkeutuessa tai verkkosivujen kaatuessa, kuten kriisiviestinnän tutkimukset ovat osoittaneet.

Viitteet

- 1 Weberin byrokratiamalli esitetään tässä lehdessä Hannele Huhtalan artikkelissa Max Weberin byrokraatia ja kriisiviestintä: Suomen viranomaisten toiminta Aasian hyökyaaltokatastrofissa.
- 2 Tutkimushankkeesta vastasi Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen Viestinnän tutkimuskeskus CRC (Communication Research Centre). Hankkeen tutkimusjohtajana toimi Ph.D. Hannu Nieminen ja vastaavana tutkijana VTM Salli Hakala, joka vastasi desk-tutkimuksesta, kotimaisesta ja kansainvälisestä selvityksestä, koordinoi strategiatutkimukset sekä vastasi tutkimusraportin kirjoittamisesta. Strategia-analyysistä vastasivat professori Leif Åberg (strategisen johdon analyysi) ja tutkija Ph.D. Hannele Huhtala (viestinnän toimijoiden analyysi). Tutkija VTM Thomas Slätis teki mediaseuranta- ja media-analyysia koskevat tutkimukset, ja tutkija VTM Johanna Tarkiainen teki kansalais- ja sidosryhmätutkimukset sekä verkkosivujen arvioinnin. Tuloksena esitetty viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä tuotettiin yhdessä koko tutkimusryhmän kanssa. (Tutkimusraportit osa I ja Osa II: VNK 3/2005, 4/2005.)
- 3 Valtioneuvoston kanslian julkaisuissa käytetään eri nimityksiä viestinnän häiriötilanteista normaaliaikoina. Viestintäsuunnitelmassa (8.4.2004) on luku 2.5 Kriisiviestintä: ”Kriisi on normaalia toimintaa haittaava tilanne. ... Kriisitilanteissa viestintää ja tiedotusta tehostetaan... Kriisitilanteissa johdon viestintä on avainasemassa.” Kriisiviestintää käytetään kattokäsitteenä kaikille seuraaville ohjeille:
 - Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (23.6.2002) luvun VI ohje: ”Tiedotus erityistilanteissa ja poikkeusoloissa”, joka käsittelee viranomaisviestintää normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityistilanteet ovat ”normaaliolojen häiriötilanteita”.
 - Poikkeusolojen tiedotus, jossa on valtionhallinnon viestintäsuositusta yksityiskohtaisemmat ohjeet poikkeusolojen tiedotusta varten
 - VNK on antanut ministeriöiden käyttöön lisäohjeet täydentämään valtionhallinnon viestintäsuositusta: ”Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla. Ohjeita ja neuvoja viestintään.” (18.6.2003).
 - Valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedotus erityistilanteissa ja poikkeusoloissa, Poikkeusoloista ja niiden viestinnästä säädetään laissa (Valmiuslaki 1080/1991 ja Puolustustilalaki 1083/1991). Niiden viestinnän arviointi ei ole tämän tutkimuksen kohteena
- 4 www.laatuverkoon.fi
- 5 www.sukellus.fi

Kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti (1996) Toinen tasavalta: Suomi 1946-1994. Tampere: Vastapaino.
- Arendt, Hannah (2002) Vita activa, Ihmisenä olemisen ehdot. Alkuperäinen teksti julkaistu englanniksi, The Human Condition, 1958. Tampere: Vastapaino.
- Borg, Sami (2004) Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 10:2004.
- Carey, James W. (1994) Viestintä kulttuurisesta näkökulmasta. Tiedotustutkimus 17 (1994):2, 81-97.
- Clarke, John & Janet Newman (1997) The Managerial State. London: Sage Publications Ltd.
- Dewey, John (2006) Julkinen toiminta ja sen ongelmat. Alkuperäinen teksti julkaistu englanniksi Public and Its Problems 1927. Tampere. Vastapaino.
- Foucault, Michel (1984) What is Enlightenment? Teoksessa Rabinow, Paul (toim.) The Foucault reader, 32-50. London: Penguin Books.
- Habermas, Jürgen (2004) Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta. (Väitöskirja) Alkuperäinen teksti julkaistu saksaksi 1962. Tampere: Vastapaino.
- Habermas, Jürgen. (1984) The Theory of Communicative Action. Volume One: Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann.
- Habermas, Jürgen (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. Pro gradu – tutkielma. Helsingin yliopiston viestinnän laitos. Helsingin yliopisto.
- Hakala, Salli (2001) Strategista julkisuutta. Kun raha saa vallan valtionhallinnon tiedotuksessa. Tiedotustutkimus (24:2) 2/2001, 4-17.
- Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.) (2006) Uusjako. Miten Suomesta tuli kilpailuyhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus.
- Hosking, Dian-Marie. ja Ian E. Morley (1991) A Social Psychology of Organising. Hertfordshire, UK: Prentice Hall and Harvester Wheatsheaf.
- Huhtala, Hannele & Salli Hakala (2005) Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyäoltokatastrofissa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Huhtala, Hannele & Salli Hakala (2006) Kriisit ja viestintä. Tulossa, julkaisematon käsikirjoitus.
- Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. (Väitöskirja) Helsinki: Pallas & Lokikirjat.
- Kantola, Anu (2006) Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvallion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailuyhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus
- Kaplan Robert S. & David P. Norton (1996) The Balanced Scorecard. Translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press.
- Konstari, Timo (1977) Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjojen julkisuudesta hallinnon kontrollivälinaena. (Väitöskirja). Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kunelius, Risto (1997) Viestinnän vallassa. Helsinki: Wsoy.
- Lane, Jan-Erik (2000) The New Public Management. London: Routledge.
- Lumijärvi, Ismo & Jani Kaarlejärvi (2000) Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä. Tampereen yliopisto, hallintotiede A:23. Tampere.
- McLeod, Jack M. & Gerald M. Kosicki & Zhongdang Pan (1991) On Understanding and Misunderstanding Media Effects. Teoksessa Curran, James & Gurewitsch, Michael (eds.) Mass Media and Society. London: Edward Arnold.
- Nieminen, Hannu (1998) Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta? Teoksessa Kivikuru, Ullamaija & Kunelius, Risto (toim.): Viestinnän jäljillä. Näkökulmia uuden ajan ilmiöön. Helsinki: Wsoy.
- Nieminen, Hannu & Salli Hakala & Hannele Huhtala & Johanna Tarkiainen & Thomas Slätis & Leif Åberg (2005a) VISA - valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Osa I, Valtioneuvoston julkaisuja 3/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Nieminen, Hannu & Salli Hakala & Hannele Huhtala & Johanna Tarkiainen & Thomas Slätis & Leif Åberg (2005b) VISA - valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Osa II, Valtioneuvoston julkaisuja 4/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Pekonen, Kyösti (1995) Kohri uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Peters, John Durham (1999) Speaking into the Air. A History of Idea of Communication. Chicago: the University Press of Chicago.
- Summa, Hilikka (1989) Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka (Väitöskirja). Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus.
- Taylor, Frederick (1911) Principles of Scientific Management. New York: Harper.
- Tuori, Kaarlo (2000) Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Wslt.

- Ylä-Anttila, Tuomas (2005) The World Social Forum and the Globalization of Social Movements and Public Spheres. *Ephemera – Theory and Politics In Organization* 5:2 (2005), 423-442.
- Weber, Max (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*. Lontoo: Routledge and Kegan Paul.

Virallislähteet

- Asetuskokoelma. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. L 621/1999.
- Asetuskokoelma. Suomen perustuslaki. L 731/1999
- Hallituksen periaatepäätös (16.4.1998): Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta.
- Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Työryhmän muistio. VNK:n julkaisu 2001/5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Julkisten palvelujen arviointistrategia (2001). Suomen kuntaliitto, Sisäasiainministeriö ja Valtiovarainministeriö.
- Osaamisen johtaminen osana valtion henkilöstötilinpäätöskäytäntöä. Valtion työmarkkinailaitoksen julkaisu 8/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtionhallinnon viestintäsuositus (2002). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Verkojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Poliitiikkaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.