

MAX WEBERIN BYROKRATIA JA KRIISIVIESTINTÄ:**SUOMEN VIRANOMAISTEN TOIMINTA
AASIAN HYÖKYAALTOKATASTROFISSA**

Artikkelissa tarkastellaan viranomaisten toimintaa Max Weberin byrokratiamallin (1947; 1978) avulla, koska tämän mallin pohjalta useat julkisen sektorin organisaatiot yhä toimivat normaaliaikojen kriisitilanteissa. Aiempien kriisien tutkintaraporteissa byrokratian ongelmat ovat nousseet esiin tuloksista keskusteltaessa. Kuitenkaan sitä, miten ja mitkä byrokratian tendenssit aiheuttavat ongelmia kriisitilanteessa, ei ole tutkittu aiemmin paljoakaan. Artikkelissa analysoidaan uudelleen Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa -tutkimuksen haastattelu- ja kyselyaineistot, jotka käsittelevät tilannekuvaa, viestinnän johtamista ja sisäistä viestintää byrokratian näkökulmasta. Tulokset osoittavat, että byrokraattinen toimintamalli aiheutti monia ongelmia tsunamin hoidossa niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa. Suomessa ongelmat johtuivat erityisesti organisaation toiminnan auktorisoitumisesta, tämän auktoriteetin rakenteellistumisesta sekä hierarkiasta ja asemien eriarvoistumisesta. Ongelmia aiheuttivat myös erikoistuminen ja organisaation toiminnan virastoituminen. Johtopäätöksissä kyseenalaistetaan byrokraattisen mallin toimivuus sekä kysytään, olisiko aika jo organisoitua toisin.

Artikkelissa tarkastellaan Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa -tutkimuksen tuloksia uudelleen Max Weberin byrokratiamallin 15 tendenssin avulla (1947; 1978). Useissa aiempien kriisien tutkimuksissa on ilmennyt, että monet kriisi-johtamisen ja -viestinnän ongelmat ovat juontaneet juurensa byrokraattisesta tavasta toimia (Ennelin 2003, 208–213; Toivonen 2003, 225–228; Hellenberg ja Pursiainen 2003, 284–285). Näiden aiempien kriisien tuloksia ei kuitenkaan ole systemaattisesti tarkasteltu byrokratian tendenssien kautta. Myöskään tässä esitetyn tutkimuksen asetelmassa ei byrokratian tendenssejä ollut hypoteeseina, vaan aineisto kerättiin muiden, tehtävänantoon pohjautuvien tutkimuskysymysten kautta (Huhtala ym. 2005)¹. Byrokraattinen toimintatapa, asenne ja sen aiheuttamat ongelmat nousivat tutkimuksessa kuitenkin keskeisiksi tutkimustuloksiksi (Huhtala ym. 2005, 247). Tämän vuoksi tutkimuksen haastattelu- ja kyselyaineistot, jotka käsittelevät tilannekuvaa, viestinnän johtamista ja sisäistä viestintää, analysoidaan tässä uudelleen ja niistä keskustellaan byrokratian 15 tendenssin kautta. Näin voidaan ymmärtää tarkemmin, miten ja mitkä byrokratian tendenssit aiheuttivat ongelmia kriisitilanteessa

ja miten byrokraattinen toiminta heijastui kriisin ajan viestinnällisessä toiminnassa. Tämä voi auttaa viranomaisten toiminnan kehittämistä kriisitilanteissa.

Kriisi-sana tarkoittaa kohtalokasta häiriötä, äkillistä muutosta tai ratkaisevaa käännettä. ”Kiinassa kriisi tarkoittaa uhkaa tai mahdollisuutta, kreikan kielen ‘krisis’ sitä vastoin tarkoittaa ratkaisua” (Saarelma-Thiel 1994, 183). Kriisi voidaan ymmärtää kulttuurisena käsitteenä, joka sisältää dynaamisena prosessina aina sekä uhkan että mahdollisuuden. Kriisi sisältää siis aina jollakin tasolla käännekohdan mahdollisuuden. Siihen, muodostuuko kriisistä suuriakin menetyksiä kokeneille ihmisille katastrofi vai jollakin tavalla puhdistava kokemus tai selviämistarina, vaikuttaa oleellisesti se, millä tavoin he kokevat saavansa tukea ja ymmärtämystä hädässään. (Huhtala ja Hakala 2006, 19.) Forsbergin ja Pursiaisen (2003, 9) mukaan kriisinhallinta on ”kykyä tehdä tarkoituksenmukaisia päätöksiä. Kriisinä voidaan pitää tilannetta, jolloin jotakin epätoivottua on jo tapahtunut mutta jossa on vielä suurempien menetysten vaara”. Kriisinhallinta on organisaation suunniteltua toimintaa poikkeustilanteessa; sen tarkoituksena on minimoida vahingot ja tapahtuman toiminnalle aiheuttamat menetykset. Kriisiviestintä on keskeinen osa kriisinhallintaa ja johtamista. (Lehtonen 1999, 129.) Byrokraattisen toimintatavan ongelmat näkyvät kriisien johtamisessa ja tämän seurauksena usein myös viestinnän organisoinnissa ja toteutuksessa muun muassa reagoinnin hitautena. Byrokraattisen toimintatavan onnistumiset taas näkyvät muun muassa toiminnan selkeytenä ja avoimuutena.

Byrokratiassa viestintä mielletään informaation siirroksi viestinnän siirtojäsenyksen mukaisesti: kuka sanoo mitä, minkä kanavan välityksellä, kenelle ja millä vaikutuksilla, kuten kuuluu Harold D. Lasswellin klassinen määritelmä. Viestintää siirtona tutkittiin MCR-perinteen (*Mass Communication Research*)² piirissä. MCR-perinne jätti jäljen erityisesti julkishallinnon viestintään, joka organisoituu modernin järjestyksen mukaisesti vertikaalisesti ja hierarkkisesti weberiläiseksi byrokratiaksi (Weber 1947; 1978). Siirtojäsenyksen mukainen ajattelu on ollut erityisen vahva osa viestintää ja tiedonkulkua organisaatioissa, jotka noudattavat klassisia linjaorganisaatiomalleja. Viestinnän tehtävänä on pitää liiman tavoin organisaatio koossa tai toimia orgaanisesti tietojen välittäjänä ylhäältä alas tai päinvastoin. (Huhtala ja Hakala 2006, 21.) Tällainen viestinnällinen toiminta on usein ongelmallista kriisissä, jossa tarvitaan nopeaa, monitahoista vuorovaikutusta ja toimintaa niin organisaation sisäisessä viestinnässä kuin myös viestinnässä kansalaisten ja hätään joutuneiden kanssa.

Käsitteenä kriisinhallinta sisältää sekä organisaation johtamisstrategiat kriisitilanteissa että niihin integroidun kriisitilanteeseen sisältyvän yhteystoiminnan eli kriisiviestinnän (Lehtonen 1999, 128–129). Kriisitilanteissa organisaatioiden vastuhenkilöt joutuvat priorisoimaan tehtäviä ja asioita, joista tiedotetaan sekä tapaa, miten tiedotetaan ja kuka kantaa strategisen ja kuka *moraalisen vastuun* (Huhtala ja Hakala 2006, 20). Kriisiviestinnän käsitettä käytän yhteisenä nimittäjänä kaikille niille viestinnän muodoille, joita kriisissä joudutaan käyttämään. Kuten Huhtala ja Hakala (2006) kirjoittavat, viestintä on silloin tiedonkulkua, yhteyssyden rakentamista, sanoman levittämistä joukkoviestimien ja verkon kautta, vuorovaikutusta, läsnäoloa ja kohtaamista. Viestintä on enemmän kaksisuuntainen ajatteluntapa, jolla pyritään toisaalta strategisesti tavoitteisiin ja toisaalta nähdään kommunikaation merkitys yhteisenä jakamisena ja kohtaamisena. Kriisissä kaikki nämä keinot ovat sallittuja ja usein välttämättömiä (Huhtala ja Hakala 2006, 23).

Kuten sanottu, tsunamia edeltäneistä kriiseistä tehdyissä tutkimuksissa nousee esiin byrokratian mukanaan tuomia vakavia ongelmia kriisinhallinnassa ja viestinnässä (Joutsenniemi 1987; Mörä 1988; Raittila, 1996; Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004 Tutkintaselostus A2/2004Y; Huhtala ym. 2005).³ Esimerkiksi Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuudessa virkamiehet katsoivat, ettei kyseessä ole

Suomen valtionhallinnossa toimenpiteitä vaativa tilanne, lukuun ottamatta muutamien suomalaisten evakuoitua Kiovasta. Virkamiehet *eivät* siis tunnustaneet tapahtumaa kriisiksi, mikä oli ristiriitaista kansalaisten ja tiedotusvälineiden huolen ja käsityksen kanssa. Byrokraattista mielenlaatua kuvastaa myös se Ennelinin päätelmä, että säteilyviranomaiset tiesivät, miten toimia vakavassa säteilytilanteessa, mutta ohjeistusta lievään säteilytilanteeseen ei ollut, joten mitään ei osattu tehdä. (Ennelin 2003, 208–213.) Systeemin joustamattomuutta kuvastaa puolestaan hyvin se, että henkilökunnasta oli pulaa samaan aikaan sattuneen virkamieslakon lisäksi myös sen vuoksi, että moni vietti jäljellä olevia lomapäiviään, jotka piti käyttää huhtikuun loppuun mennessä.

Kuten tsunamissa myös Tšernobylin onnettomuuden kohdalla valtionhallinnon henkilökunta ymmärsi ylitöiden merkityksen, ja vain pieni vähemmistö pitäytyi virka-ajassa. Palkanlaskennassa byrokraatia sen sijaan tuli vastaan: Joutsenniemen (1987, 29–31) mukaan valtionhallinto ei maksanut kaikista ylityötunneista korvausta. Autolautta Estonian uppoamisongelmuudessa puolestaan tilanteen ja viestiliikenteen johtaminen kuului hallinnollisesti eri ministeriöille. Tämä näkyi takkuiluna siirryttäessä hätäviesteistä hälyttämiseen ja edelleen toimintaan. (Toivonen 2003, 225–228.) Syyskuun 11. päivän tapahtumien hoidossa taas puhelinliikenteen takkuilu tuotti ongelmia, samoin kuin tsunamissa (Huhtala ym. 2005).

Myös Ruotsin, Tanskan ja Norjan tsunamin arviointitoimikunnan/-komitean tutkintaraportteja tarkasteltaessa byrokratian ongelmat nousevat keskeisiksi. Ruotsin onnettomuudentutkintalautakunnan raportin mukaan pääongelmana oli tehokkaan kriisiorganisaation ja johtajuuden puute (Sverige och tsunamin 2005, 509). Voidaan kysyä, että eikö tämä juuri todista, että olisi tarvittu byrokraatia, jonka vastuualueeseen kyseessä olevan kriisin hoito olisi selkeästi kuulunut. Itse argumentoisin kuitenkin, että byrokraattinen ajattelumalli johti siihen, että ei osattu nopeasti organisoitua ja ryhtyä hoitamaan kriisiä: odoteltiin johtajia ja ohjeita, ja kun ne puuttuivat, ei osattu toimia. Ongelmiksi Ruotsin raportissa todetaan useita samoja ongelmia kuin Suomen viranomaisten tiedonkulkua ja viestintää käsitelleessä raportissakin (Huhtala ym. 2005): kadonneiden ihmisten nimilistojen ylläpito ei toiminut, mikä *Ruotsissa* johti jopa pahoihin virheisiin, työntekijöiden hyvästä yrityksestä huolimatta (Sverige och tsunamin 2005, 510; Huhtala ym. 2005, 253). Toiseksi, viestintä ja tiedotus laajalle yleisölle ei toiminut varsinkaan aivan kriisin alussa (Sverige och tsunamin 2005, 510; Huhtala ym. 2005, 247–252). Ruotsissa myös todettiin, että sisäisessä viestinnässä oli ongelmia. Myös hierarkian ongelmat huomattiin, ja Ruotsin raportissa todetaankin muun muassa, että kynnystä kutsua töihin hierarkiassa korkeammalla olevia täytyy madaltaa (s. 512). Viestintään liittyen Ruotsin arviointikomitean raportissa todetaan myös, että myös muita kun traditionaalisia viestinnän lähteitä täytyy seurata (s. 532).

Tanskassa tsunamin hoidon arviointi koostui noin 30 valtionhallinnon ja yksityisen sektorin organisaation arvioinnista. Tanskassa TNS Gallup A/S teki kyselytutkimuksen, johon suurin osa raportin johtopäätöksistä ja suosituksista pohjaa (Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien 2005, 1). Kyselyn mukaan 37 % vastaajista oli tyytymättömiä Tanskan valtionhallinnon toimiin, 46 % oli tyytymättömiä matkatoimistojen toimintaan ja 40 % vakuutusyhtiöiden toimintaan. Tyytymättömyys kaikkia edellä mainittuja kohtaa korostui merkittävästi, jos katastrofi kosketti vastaajaa konkreettisesti (esim. vastaajalla oli sukulaisia loukkaantuneiden joukossa) (em.). Myös Tanskan raportissa huomautetaan yhtenä päälöydöksenä, että viestintä eri toimijoiden välillä oli riittämätöntä ja erityisesti Tanskan ulkoministeriön viestintä ensimmäisinä päivinä oli puutteellista (Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien 2005, 2). Byrokraattisesti toimien ei osattu tehdä yhteistyötä hallinnon rajojen yli ja kommunikoida omista toimista systemaattisesti muille.

Norjan arviointikomitea keräsi tietoa pääasiassa haastattelujen ja kirjallisten dokumenttien kautta. Komitean mukaan haastattelut olivat paras tiedonkeruun muoto, koska kriisin hoidon ensimmäisessä vaiheessa ei kirjallista aineistoa juuri kertynyt, koska edes tärkeimmissä kokouksissa ei pidetty pöytäkirjaa (Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2005, 9). Norjan arviointikomitean päälöydöksenä oli, että Norjan ulkoministeriöltä puuttuu peruskäsitys siitä, mitä hätätilavalmius (*emergency preparedness*) oikein on. Tämän arviointikomitea näkee johtuvan siitä, että heidän ulkoministeriönsä ymmärtää kriisit yksittäisinä (usein yksittäisiä henkilöitä koskevana) tapauksina ja heiltä puuttuu näin laajempi ymmärrys kriisitilanteista ja varautumisesta niihin. Heiltä puuttuu myös alan koulutus ja harjoitukset (Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2005, 10). Norjan raportin mukaan kriisin hoidossa oli erityisesti ensimmäisen viiden päivän aikana vakavia puutteita ja virheitä, esimerkiksi muut ministeriöt olisi pitänyt hälyttää nopeammin ja strategisilla toimijoilla olisi pitänyt olla parempi kokonaiskäsitys ja ymmärrys tilanteesta katastrofialueella. Byrokratian ongelmina siis näytettyvät jälleen omaan näkökulmaan jumittuminen ja yhteistyön ongelmat oman yksikön ulkopuolella. Kynnys avunpyytämiseen muilta näyttää myös olevan korkea. Norjassa puutteita oli myös puhelinkapasiteetissa, työntekijöiden työhönsaantisysteemissä ja johtamisessa (Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2005, 9).

Myös tsunamin jälkeen on vastaavia ongelmia edelleen ilmennyt, viimeksi hurrikaani Katrinan yhteydessä (Pence 2006; Failure of Initiative 2006; Huhtala 2006b). Vaikka samoja ongelmia on ilmennyt eri maissa ja eri kriiseissä, tässä *artikkelissa keskitytään tarkastelemaan Suomen viranomaisten toimintaa Aasian hyökyaaltokatastrofissa byrokratian näkökulmasta*. Max Weberin byrokratiamallin esittelyn jälkeen esitellään aineisto ja metodi. Tämän jälkeen siirrytään analysoimaan byrokratiamalla käytännössä Aasian tsunamikatastrofista tehdyn empiirisen tutkimuksen tuloksia tarkastelemalla ja niistä keskustelemalla (ks. myös Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004 Tutkintaselostus A2/2004Y; Raittila, 2005; Rahkonen & Ahva 2005 ja Saari 2005).

MAX WEBERIN BYROKRATIA

Byrokratia on ollut osa aikamme työpaikkojen *rationalisointiprosessia* (Clegg 1990, 33–41, 50–73). Pohtiessaan työn rationalisointia (Weber 1947, 1978; Clegg 1990) Weber ennakoï samalla tämän päivän byrokratiaa, jossa pyrkimykset mielekkääseen ja innostuneeseen työntekoon on alistettu sääntöjen pakkopaitaan (Clegg 1990, 29–33; Ritzer 1996, 28–35). Hän katsoi byrokratian tiukkojen sääntöjen ja menettelytapojen riistävän työntekijöiltä ihmisyyden ja vallan, koska byrokratia tukahduttaa tunteet ja yhteisöllisyyden (Knights ja Willmott 1999, 131). Weberin mielestä ajallemme on myös tyypillistä byrokratian tunkeutuminen lähes jokaiselle elämäntilanteelle samalla kun rationaalisuuden rautahäkki lannistaa sinne teljetyn yksilön (Starkey ja McKinlay 1998, 4). Max Weber luettelee 15 byrokratian tendenssiä, jotka Stewart Clegg nimeää keskeisiksi byrokratisoitumistekijöiksi seuraavasti (Weber 1978, 956–1005; Clegg 1990, 39–41):

1. *Erikoistuminen*
2. *Organisaation toiminnan auktorisoituminen*
3. *Hierarkisoituminen*
4. *Organisaatiosuhteiden sopimuksenvaraistuminen*
5. *Organisaation kehittyminen pätevyydenperustaiseksi*
6. *Organisaation kehittyminen uraperusteiseksi*

7. *Asemien eriarvoistuminen (kerrostuminen)*
8. *Auktoriteetin rakenteellistuminen*
9. *Sääntöjen formalisointi*
10. *Standardisoituminen*
11. *Keskittäminen*
12. *Organisaation toiminnan legitimointi*
13. *Organisaation toiminnan virastoituminen*
14. *Organisaation kehittyminen persoonattomaksi*
15. *Organisaation kehittyminen tietoperusteiseksi*

Nämä viisitoista byrokraatisoitumistekijää liittyvät selvästi toisiinsa, kuten Hannele Huhtala ja Tarja Ketola (2006) toteavat: (1) **Hierarkisoitumisessa** syntyy selkeä esimies–alais-suhde, jolloin toiminnallisesti erikoistunut ja tarkoin määritellyin valtuuksin toimiva henkilöstö kehittyy hierarkkiseksi (Clegg 1990, 38–41). (2) **Auktoriteetin rakenteellistuminen** suo esimiehille oikeuden antaa alaisilleen määräyksiä tehtävien suorittamiseksi. (3) **Erikoistumisen** ansiosta erityyppiset tehtävät voidaan suorittaa asiantuntevasti. Toiminnallisella erikoistumisella saavutetaan tehtävien epäjatkuvuus: tehtävät ovat tarkoin määrättyjä ja selkeästi erilaisia ja niitä tekevät muodollisesti luokitellut työntekijäryhmät, jotka erikoistuvat vain tiettyihin tehtäviin. Nämä tehtävät on organisoitu jatkuvan sääntelyn pohjalta, jotta voidaan varmistaa työn esteetön eteneminen organisaation epäjatkuvien osien välillä. Siten kehitys käy kohti erikoistumista.

(4) **Pätevyysperusteisuudella** pyritään varmistamaan, että jokaisella ammattilaisella on muodollinen pätevyys omalla alallaan. Tarve luoda keskusyksikkö valvomaan ja koordinoimaan erilaisten ammattilaisten suurta määrää johtaa (5) **keskittämiseen**. Jokainen työntekijä tarvitsee kuitenkin (6) organisaation toiminnan **auktorisointia** voidakseen hoitaa tehtäviään. Koska organisaation toiminta on pidettävä erillään yksittäisten työntekijöiden toiminnasta, tarvitaan (7) organisaation **legitimointia**. Byrokratia toimii vain, jos sen jäsenet luottavat organisaationsa legitimitettiin. (8) Organisaation **tietoperusteisuus** antaa jokaiselle toiminnan puitteet.

(9) Organisaation toiminnan **virastoituminen** edellyttää työntekijältä täyttä työpanosta, kun taas (10) organisaation kehittyminen **persoonattomaksi** sitoo vallan asemaan, ei henkilöön, jolloin työntekijöitä voidaan vaihtaa. Työntekijät voivat edetä urallaan myös virkaiän tai ansioiden perusteella ja siksi (11) **uraperusteisuus** on tyypillistä byrokratialle. Weberin mielestä uran käsite on tyypillinen (oman aikamme) rationaaliselle yhteiskunnalle, koska rationaalis-legaalille auktoriteetille perustuvien yhteiskuntien on varmistettava, että vallankäyttäjät eivät käytä asemaansa oman valtansa pönkittämiseen (Clegg 1990, 39, 66). Siten uran käsite on ollut organisaatioissa muistuttamassa työntekijöitä siitä, että he voivat joutua uusiin tehtäviin eivätkä voi koskaan katsoa olevansa turvatussa laiskanvirassa. Uraperusteisuus ja hierarkisoituminen johtavat (12) **kerrostumiseen (asemien eriarvoisuuteen)** yksilöiden välillä. Kerrostumisen aiheuttamaa jännitystä lieventää (13) **organisaatiosuhteiden kehittyminen sopimuksenvaraisiksi**, jolloin jokaiseen tehtävään sisältyvät oikeudet ja velvollisuudet määritellään muodollisin sopimuksin. Toimintabyrokratia edellyttää myös riippuvuutta (14) **sääntöjen formalisoinnista**, jolloin koko organisaatio toimii kattavien, pysyvien, yksityiskohtaisten ja opittavissa olevien sääntöjen mukaisesti. Organisaation johtaminen perustuu kirjallisiin dokumentteihin, jolloin kaikki toiminta on (15) **standardisoitu**.

Byrokratiaa on tutkittu myös empiirisesti, muun muassa tendenssien merkitystä sekä tendenssien keskinäisiä suhteita (Hage 1965), työtehtävien sisällön ja byrokratian variaatioiden suhdetta (Hall 1962) sekä sen tendenssien suhdetta muun muassa

Etzionin ja Blau-Scottin organisaatiotyyppologioihin (Hall ym. 1967). Byrokraattista mallia on tutkittu tarkastelemalla empiirisesti byrokratian eri tendenssien esiintymistä erilaisissa organisaatioissa (Hall 1961). Alvin Goulder on kuitenkin osuvasti argumentoinut, että byrokraatia ymmärretään usein lopputulokseksi eikä sen tendenssejä nähdä hypoteeseina, joita tulisi tutkia ja verifoida empiirisesti (Gouldner 1948; ks. myös Hall 1961). Tendenssit voidaan nähdä byrokratian tunnusmerkkeinä (Hall 1961). Weberin kuvaama byrokraatia on kuitenkin ideaalityyppi, sillä kaikkien tendenssien ei tarvitse toteutua organisaatioissa, jotta se voidaan luokitella byrokraatiaksi. Käytännössä byrokraattiseksi nimetyssä organisaatioissa ilmenee vain osa tendensseistä ja ideaali tyyppi on ikään kuin se seinä, jota vasten byrokratian ilmentymistä organisaatioissa peilataan.

MENETELMÄT: HAASTATELUT, KYSELYT JA DOKUMENTTIEN ANALYYSI

Viranomaisen viestinnällisen toiminnan selvittämiseksi Aasian hyökyaaltokatastrofissa tehtiin laaja empiirinen tutkimus, joista tilannekuvaan, sisäiseen viestintään ja viestinnän johtamiseen liittyvät aineistot tarkastelen tässä artikkelissa (Huhtala ym. 2005). Tutkimuskysymykset olivat: 1) Miten tilannekuva koottiin ja päivitettiin? 2) Miten viestintää johdettiin viestintäyksiköissä? 3) Miten kriisiorganisaation sisäinen viestintä toteutui? Tässä artikkelissa näihin tutkimuskysymyksiin kerätyn aineiston analyysin pohjalta etsitään vastausta kysymykseen: *Miten byrokraattinen toiminta heijastui kriisin ajan viestinnällisessä toiminnassa ja erityisesti, miten ja mitkä byrokratian tendenssit aiheuttivat ongelmia?*

Tutkimuksessa tehtiin 22 puolistrukturoitua yksilöhaastattelua. Haastatellut henkilöt olivat kriisin strategista johtoa sekä valtionhallinnossa työskenteleviä kriisiviestinnän asiantuntijoita, jotka työssään suunnittelevat ja käsittelevät kriisiviestintää. Näiden lisäksi haastateltiin valtionhallinnon kanssa yhteistyössä toimineita tahoja: Suomen Punaista Ristiä, matkatoimistoja (näistä vain Aurinkomatkat ja Finnmatkat), Finnairia ja kirkkoa. Eri haastatteluryhmiä varten oli kolme eri lomaketta: 1) strategiset toimijat eli valmiuspäällikköryhmän jäsenet ja poliittinen johto, 2) sidosryhmät ja 3) asiantuntijat. Strategisilta toimijoilta kysyttiin muun muassa kriisin johtamisesta ja organisoinnista, tiedonkulusta sekä tilannekuvan luonnista. Asiantuntijoilta kysyttiin valtionhallinnon toimintavalmiudesta ja harjoituksen tarpeesta, kansalaisten tiedontarpeista, uusista teknologioista sekä kriisiviestinnän kehitystarpeista. Sidosryhmähaastateltavilta kysyttiin tilannekuvan luonnista, kriisin käsittelystä sekä kansalaisten ja asiakkaiden tiedontarpeista. Jokainen haastattelu kesti noin 1 ½ tuntia. Ne tehtiin yksilöhaastatteluina haastateltavien työpaikoilla rauhallisissa tiloissa. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastattelut ovat luottamuksellisia.

Tässä tekstissä haastattelukierros 1 viittaa strategisten toimijoiden, haastattelukierros 2 asiantuntijoiden ja haastattelukierros 3 sidosryhmien edustajien haastatteluihin. Haastattelulainauksessa on myös merkitty haastattelun numero sekä kauttaviivan jälkeen kyseisen haastattelukierroksen haastattelujen yhteismäärä. Analyysimetodina on käytetty temaattista analyysia. Analyysissa on haettu haastatelussa esiin nousseet keskeiset teemat sekä näiden pääteemojen alateemat suhteessa tutkimuskysymyksiin. Pääkategoriat, joissa eri teemoja tarkastellaan, ovat 1) tilannekuvan luonti ja päivitys, 2) johtaminen viestintäyksiköissä, 3) sisäinen viestintä. Tämän temaattisen analyysin tulokset esitellään ensin kohta kohdalta. Tämän jälkeen tuloksista keskustellaan byrokratian näkökulmasta, yksi byrokratian tendenssi kerrallaan.

Viranomaisten toiminnan selvittämiseksi laadittiin myös kolme erilaista kyselylomaketta. Ensimmäisenä lähetettiin verkkolomake valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön viestinnän päälliköille ja toimijoille täytettäväksi. Verkkolomakkeen vastausprosentti, 53, on suhteellisen normaali vastausprosentti kyselyihin. Toinen kysely oli viestintäyksiköissä yhdessä täytettävä lomake, joka lähetettiin kaikille ministeriöille. Kolmas kysely annettiin kaikkien ministeriöiden viestintäyksiköiden vetäjien erillisesti täytettäväksi. 13:sta ministeriöstä 12 vastasi kahteen jälkimmäiseen kyselyyn. Aineistona on käytetty myös eri viranomaisilta saatuja asiakirjoja, joissa katastrofian toimintaa on pohdittu, selvitetty ja kehitetty⁴. Kyselyvastaukset ja dokumentit analysoitiin laadullisen lähiluvun avulla eli niitä luettiin etsien yhtäältä säännönmukaisuuksia ja toistuvia teemoja, ja toisaalta niitä peilattiin tutkimuskysymyksiin. Aineisto oli melko pieni, joten laajaa määrällistä analyysia ei tarvittu kokonaiskuvan saavuttamiseksi. Artikkelissa kysely 1 on keskeisille toimijoille lähetetty verkkolomake, kysely 2 ministeriöissä yhteisesti täytetty lomake ja kysely 3 ministeriöiden viestintäyksiköiden vetäjien täyttämä lomake. Kyselynumeron jäljessä on mainittu vastaajan numero ja kauttaviivan jälkeinen luku kertoo, kuinka monta vastaajaa kyselyssä on ollut.

TILANNEKUVA JA SEN KEHITYS

Haastattelujen ja kyselyiden mukaan tilannekuvaa koottiin pääasiassa sirpaletietoja yhteen laittamalla. Laajimmin tätä tehtiin valmiuspäällikkökokouksessa, jossa sidosryhmät ja viranomaiset kukin jakoivat keräämänsä tiedon. Lisäksi tietoa kerättiin valmiuspäällikkökokouksessa esimerkiksi soittamalla kriisialueelle matkatoimiston ihmisille. Tilannetta seurattiin eri viranomaislähteistä ja median välityksellä, mutta missään ministeriössä tilannekuvaa ei systemaattisesti koottu esimerkiksi perustamalla johtokeskusta tai tilannekeskusta⁵. Ministeriötasolla tilannekuvaa seurattiin systemaattisesti vain valmiuspäällikkökokouksessa, jossa tilannekuvan koonti ja seuranta olivat tärkeä osa joikaista kokousta.

Siellä [valmiuspäällikkökokouksessa] toimittiin pöydän ympärillä olevien antamien tietojen tiedot yhdistämällä ja puheenjohtajan näkemyksen varassa. (Haastattelukierros 1, 10/12)

Jos katsoo eri maiden tilannetta, niin tilannekuvan syntyminen on kestänyt vuorokaudesta kolmeen. Ruotsissa tilannekuva muodostui suurin piirtein tiistai-iltaan mennessä, meillä maanantaiaamuna oli selvillä mistä oli kysymys. (Haastattelukierros 1, 6/12)

Tilannekuvan hahmottuminen kriisiä hoitaneissa ministeriöissä tapahtui usein kahdessa vaiheessa. Tapaninpäivänä (26.12.) ymmärrettiin, että kyseessä on suuri luonnonkatastrofi: ensin tapahtui maanjäristys ja muutama tunti myöhemmin maanjäristys aiheutti tsunamin. 27.12. käsitettiin, että kyseessä on suuri suomalaisia koskettava luonnonkatastrofi: suomalaisia turisteja on tuhoalueella yli 3 000⁶. Ainoastaan ulkoasiainministeriön kriisikeskuksen henkilökunta tajusi tilanteen lähes välittömästi ensimmäiset kansalaispuhelut kuultuaan, mutta tämä tilannekuva ei kuitenkaan välittynyt muille viranomaisille ulkoasiainministeriöstä 26.12.

[Tapaninpäivän iltana tilannekuva oli] se et siellä on ollut iso maanjäristys ja sitten siihen liittyvä hyökyaalto, että se on tuhonnut kyliä, mutta se, että se oli iskenyt turistialueille, joissa oli ulkomaalaisia ja että tuho oli

niin laaja lomakylissä, niin se ei ollut selvää. Siellä oli aikaeron takia pimeä puolen päivän paikkeilla [Suomen aikaa] että sitten kokonaiskuvan hahmottaminen... että yhteydet on poikki, on pimeää, niin ei pystytty sitä hahmottamaan että kuin laaja se on, mut sit kyllä tapaninpäivänä siinä jo kuuden paikkeilla illalla kun me tehtiin ensimmäiset päätökset niin me tiedettiin, että tässä tulee iso operaatio. (Haastattelukierros 3, 2/5)

Varhain seuraavana aamuna [27.12.]... Silloin sekin perustui edelleen [henkilöiden] kanssa pidettyyn yhteyteen ja heidän saamiin tietoihin tietysti ulkoministeriöstä. Silloin oli tehtävissä johtopäätös että tää saattaa koskea myös merkittävää joukkoa suomalaisia, ei ollut mittakaavasta vieläkään tietoa, mutta yleiselämäkokemuksen perusteella todennäköisyys siitä että sillä valtavan laajalla alueella tuhansien kilometrien ranta-alueella, siellä aalto on saattanut koskettaa myös paikkoihin, jossa on suomalaisia, mut lukumääristä en uskaltanut.. mennä sanomaan. (Haastattelukierros 1, 12/12)

Kriisin johtamisessa oikean, reaaliaikaisen tiedon ja siitä muodostettavan tilannekuvan mahdollistama nopea päätöksenteko on ensiarvoisen tärkeää. Tämän takia haastatteluissa kannatetaan tulevaisuuden toimintamalliksi vuorokauden ympäri toimivaa johtokeskusta, joka perustetaan ensimmäiseksi heti kriisin tapahduttua. Elintärkeiden toimintojen strategiassa ja kriisin jälkeisten toimien valossa tilannekuvakeskusta ollaan perustamassa lisää. Tämä ei tarkoita, että nyt kokoontunut valmiuspäällikköryhmä olisi saanut kritiikkiä toimintamallina; tutkimustulosten mukaan sitä pidettiin hyvänä toimintamallina tässä kriisissä, mutta nopeatempoisemmissa kriiseissä tämän saman toimintamallin arvellaan olevan liian hidas ilman jatkuvaa, keskeytyksetöntä tilannekuvan seurantaa.

Se mikä todennäköisesti olisi pitänyt tehdä --- että perustetaan pysyvä johtokeskus, koordinaatiokeskus, nythän tavattiin kerran vuorokaudessa, päivitettiin tilanne ja muuna aikana ylläpidettiin eri yhteyksiä, pidettiin neuvotteluja useampien tahojen kanssa tai sitten kahdenvälistä joko tapaamalla tai pääasiassa sitten sähköpostiviestillä, tekstiviestillä, puhelimitse... (Haastattelukierros 1, 6/12)

Sitten se tavallaan nousi se perustoteamus, että tällainen hyvin yhtäkkisesti tuleva, todella laajamittainen kriisi niinku tämäkin oli, on sen tyyppinen, että joutuu väkisin miettimään, onko ylipäänsä olemassa mitään sellaista ennakkovarautumisjärjestelmää, jonka avulla viestinnästä ihan siinä alkuvaiheessa nimenomaan selviäis kunnialla. --- Eli kyl se korostaa sitä, että pitäis olla valmiiksi mietittynä se, ei se, että pitäis vastata kaikille, jotka haluaa tietoja, vaan se, miten pystys antamaan sellasta tietoa, että minimoitais se kansalaisten huoli siinä ensimmäisen vaiheen aikana. Se oli se, mikä kaikkein voimakkaimmin oikeastaan tuli [mieleen]. (Haastattelu 2, 2/6)

TOIMINNAN JOHTAMINEN VIESTINTÄYKSIKÖISSÄ

Kyselyiden tulokset osoittavat, että useat viestintäyksiköissä työskennelleet arvostivat erityisesti oma-aloitteisuuttaan ja valmiuttaan (ja taitoaan) tehdä sellaisia tehtäviä, joita eivät olleet aikaisemmin tehneet (Huhtala ym. 2005, 76). Toisaalta paran-

tamisen varaa oli tilannekuvan muodostuksessa. Useat vastaajat myös ihmettelivät, miksei kutsua töihin tullut, vaikka tiedettiin median seuraamisenkin perusteella, että töitä olisi todella paljon. Muutamat vastaajat totesivatkin, että olisi pitänyt itse tarjoutua töihin, jos tilanteen vakavuus olisi tiedetty.

Jos olisin tiennyt kriisin laajuudesta ja luonteesta heti, olisin palannut aiemmin töihin ja auttanut. (Kysely 1, 9/19)

Työntekoa haittasi varsinkin alkuvaiheessa kokonaiskuvan ja yksittäisten asioiden tiedon puute. (Kysely 1, 5/19)

Joissakin keskeisissä ministeriöissä ihmeteltiin myös, miksi oma yksikkö teki virallisesti vain vähän ensimmäisten päivien aikana. Työtä haittasi lähes kaikissa vastauksissa johtamisen tai tiedonkulun puute. Kommentoitiin jopa, ettei ministeriö antanut viestintäyksikölle minkäänlaista tietoa tai ohjeistusta toiminnasta. Vastauksissa kaivattiin erityisesti *koordinointia*. Toisaalta sanottiin, että koordinointia hankaloitti epäselvä tilannekuva, ja tilannekuvan selvittyä myös viestinnän tehtävänjako helpotui. Työtehtävien hoidon *suunnittelemattomuus* haittasi myös yksittäisten töiden menestyksellistä loppuun viemistä, ja lopulta useat aloitetut työtehtävät jäivät kesken.

Vapaata kelluntaa, kaaosjohtamista. Oma aktiivisuus oli ratkaiseva. (Kysely 1, 6/19)

Tieto ei kulkenut aina alas asti, koska ei ehditty keskustelemaan saati pitämään kokouksia. (Kysely 1, 15/19)

Vastaajista monikaan ei katsonut, että olisi voinut tehdä mitään omista tehtävistään toisin tai "ilman toimivaa johtoa ja selkeää toimintasuunnitelmaa" (Huhtala ym. 2005, 76). Monet vastaajat sanoivat jälleen, *ettei olisi pitänyt luottaa* siihen, että omassa yksikössä tehtäisiin järjestelyjä, vaan olisi heti oma-aloitteisesti pitänyt hakeutua yhteyteen työpaikan kanssa. Koko henkilökunta olisi vastaajien mukaan pitänyt kutsua paikalle ja varmistaa, että resurssit riittävät. Päällikkötasolta mainittiin, että olisi pitänyt tehdä kunnan suunnitelma ja nimetä vastuuhenkilöt.

Resursseja ei hyödynnetty tehokkaasti. Kukaan ei ottanut johtovastuuta, jakanut tehtäviä ja pitänyt lankoja käsissään. (Kysely 1, 2/19)

Kriiseissä sisäinen tiedonkulku on ratkaiseva tekijä. Kaikki voimat käyttöön, ei vain valmiusryhmässä toimivien panos. (Kysely 2, 6/12)

SISÄINEN VIESTINTÄ

Systemaattinen sisäinen viestintä puuttui kriisiä hoitaneilta viranomaisilta lähes kokonaan, sillä ainoastaan sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisiosastot pitävät sisäisiä tapaamisia säännöllisesti. Sisäisen viestinnän puuttuminen nousi yhdeksi ongelmallisimmista asioista, koska tämä hankaloitti tiedonkulkua sekä uusimmista toimista tiedottamista kansalaisille: *on vaikea tiedottaa, jos ei tiedä, mitä on tapahtunut ja mitä voisi tiedottaa.*

Toimintaa haittasi se, ettei ministeriössä järjestetty säännöllisesti, esim. päivittäin yhteisiä tilannekokouksia, joissa olisi vedetty yhteen kaikki

ministeriön ja sen alaisen hallinnon toimenpiteet. Viestintäyksikkö joutui keräämään tietoa tehdyistä toimenpiteistä eri puolilta ministeriötä. (Kysely 2, 7/12)

Suurinta osaa kyselyyn vastanneista informoitiin hyvin vähän tai ei ollenkaan työpäällä tapahtuneesta. Sisäinen tiedonkulku ei toiminut parhaalla mahdollisella tavalla, ja viestintäyksiköiden työntekijät joutuivat muodostamaan tilannekuvan paljolti muun kuin organisaatiostaan saamansa tiedon perusteella. Ennakointi epäonnistui vastaajien mielestä eniten kansalaisten tiedontarpeiden arvioinnissa. Puolet vastaajista mainitsi vastauksessaan joko kansalaisten tiedontarpeiden, verkon tai puhelinliikenteen volyymin väärinarvioinnin. Vastaajista 39 %:n mielestä ennakoimattomat ongelmat liittyivät myös yksikön organisaatioon tai johtamiseen ja vastaajista 11 %:n mielestä sisäiseen tiedonkulkuun.

Kyselyvastauksien analyysin tuloksena eniten puutteita löytyi yksikön sisäisestä tiedonkulusta sekä työnjaosta. Arvostettuja seikkoja luettiin huomattavasti enemmän kuin parannettavia seikkoja. Viestintäyksikön konkreettinen suoritus sai arvosanan 7,7 (heidän omien arvioidensa yleinen keskiarvo). Perusteluissa toistui miltei kaikissa vastauksissa se, että toimittiin parhaalla mahdollisella tavalla resurssit ja tilanne huomioon ottaen. Oman toiminnan puutteet tiedostettiin, mutta toisaalta nämä selitettiin olosuhteilla: vähän henkilöstöä, huono organisointi, vähän tietoa, odottamaton määrä yhteydenottoja.

Resurssit riittivät venymisen ansiosta kaikkein välttämättömpään, mutteivät enempään. (Kysely 1, 13/19)

MITEN JA MITKÄ BYROKRATIAN TENDENSIT AIHEUTTAVAT ONGELMIA KRIISITILANTEESSA?

Byrokratian olemassaolo näyttäytyy selkeästi ja monitahoisesti, kun edellä esitettyjä tuloksia Aasian hyökyaaltokatastrofin hoidosta Suomessa sekä aiheesta tehtyjen muiden tutkimusten tuloksia peilataan Weberin 15:een byrokratian ominaispiirteeseen (Weber 1978, 956–1005; Clegg 1990, 39–41). Alla jokainen byrokratian tendenssi käydään läpi tutkimustulosten valossa *toiminnan kehittämisen näkökulmasta*. Tendenssit 4–6 ja 12 eivät korostu tämän tsunamitutkimuksen tuloksissa, joten niihin liittyen ei keskustella edellä esitetystä tuloksista vaan ne esitetään yleisemmin toiminnan kehittämisen näkökulmasta.

1. tendenssi: erikoistuminen. Erikoistuminen näkyy siinä, että valtionhallinnon henkilöstö tekee tehostettua viestintää vaativassa tilanteessa sitä, mitä se normaalistikin tekee. Tämä on varmasti hyvä ja hyväksi havaittu toimintamalli, kunhan kriisitilanteita ja toimintaa niissä harjoitellaan. Kuitenkin tsunamin hoidossa tähän tehtiin poikkeus ja aiempiin kriiseihin verrattuna tällä kertaa kriisin hoitaminen organisoitiin toisin, valmiuspäällikköorganisaation kautta⁷. Tapaninpäivänä kriisiä hoiti yksinomaan ulkoasiainministeriö, mutta 27.12. aamusta alkaen kriisinhoitoa johtivat eri ministeriöiden valmiuspäälliköt yhdessä sidosryhmien edustajien kanssa valtiosihteerin Risto Volasen johdolla. Hallitus kokoontui luonnononnettomuuden jälkeen ensimmäistä kertaa 30.12. Aiemmissa siviilikriiseissä toimintaa on johtanut joko toimivaltainen ministeriö ja sen asiantuntijoista muodostama johtoryhmä tai valtioneuvosto, joka on yleensä kokoontunut ensi tilassa kriisin tapahduttua (Huhtala ym. 2005; ks. myös Ennelin 2003, 207–220; Toivonen 2003, 221–240). Tutkimustulosten mukaan tämä toimintamalli oli tämän kriisin hoidossa toimiva, koska pää-

töksiä tehtiin nopeasti ja asiasta tietävät ihmiset koottiin yhteen jakamaan tietonsa. Voi myös kysyä, miten viranomaisten kriisinhoito olisi toiminut ja missä aikataulussa se olisi tapahtunut, jos valmiuspäällikkökokous ei olisi ryhtynyt toimiin?

Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa kritisoitiin voimakkaasti sitä, että hallitus ei koontunut heti. Ruotsin raportissa todetaan myös suoraan, että hallituksen vastuuta ei voida delegoida pääministeriltä muille, koska tällainen kriisi koskettaa kaikkia ministeriöitä: ”Hänellä, jolla on vastuu toimista normaaliaikoina – tässä tapauksessa pääministerillä on vastuu myös kriiseissä ja suuronnettomuuksissa” (Sverige och tsunamin 2005, 516). Arviointikomitean raportissa todetaan myös että hallituksella on monia tehtäviä tällaisessa tilanteessa ja sen täytyy muodostaa oikea tilannekuva, jonka pohjalta päätökset tulee tehdä (Sverige och tsunamin 2005, 523). Ruotsin johtopäätöksenä oli, että kriisinhallintaan täytyy rakentaa oma, hallituksen alaisuudessa toimiva asiaan *erikoistunut* organisaatio (Sverige och tsunamin 2005, 512). ”Tällä kriisinhallintayksiköllä tulisi olla kuudesta–seitsemästä henkilöstä koostuva ydinryhmä, jolla on erinomaiset yleistiedot asiasta ja lisäksi erittäin hyvät tiedot omasta alastaan. Tämän ydinryhmän tehtävänä on tehdä ensimmäinen analyysi tilanteesta ja päättää mitä kiireellisimmin tarvitaan liittyen kuljetukseen, lääkintähoitoon, pelastusoperaatioihin ja niin edespäin. Tämän jälkeen ydinryhmän tehtävänä on johtaa kriisinhallintayksikköä ja taata jatkuvuus ja kestävyys kriisin akuutin vaiheen yli.” (Sverige och tsunamin 2005, 525.)

Siitä, että henkilöstö tekee tehostettua viestintää vaativassa tilanteessa sitä, mitä se normaalistikin tekee, aiheutuu myös joitakin ongelmia. Isoin ongelma tässä muuten toimivassa toimintatavassa on, että kriisitilanteessa vaaditaan erityisosaamista, kuten erityisten tietokoneohjelmien ja verkon käyttötaitoja, eikä tätä ole harjoiteltu. Tsunamissa esimerkiksi kadonneiden henkilöiden listaamista edesauttavaa tietokoneohjelmaa ei osattu käyttää, koska tätä ei ollut harjoiteltu. Ohjelmaa ei tämän vuoksi otettu käyttöön kriisissä lainkaan, mikä hidasti ja hankaloitti toimintaa huomattavasti sekä aiheutti runsaasti huolta kansalaisille (Huhtala ym. 2005). Keskeinen käytännön toimintaan liittyvä ongelma oli sisäisen tiedonkulun puutteellisuus. Suosituksena tulosten pohjalta voidaankin sanoa, että jokaisen tehdessä omaa tehtäväänsä on sisäisestä viestinnästä, tiedonkulusta ja tiedonjaosta syytä pitää erityistä huolta. Myös kokonaiskuvan ja yhteisen suunnan näyttäminen eri tehtävien tekijöille on keskeistä ja tärkeä osa johtamista.

2. tendenssi: organisaation toiminnan auktorisoituminen. Organisaation toiminnan auktorisoituminen näkyy muun muassa asemaan pohjaavana valtana tehdä päätöksiä ja esiintyä mediassa. Ongelmia auktorisoituminen aiheuttaa silloin, kun asemansa puolesta asiasta vastuussa oleva on tavoittamattomissa, puuttuu tilapäisesti tai hän on ylikuormitettuna esimerkiksi yhteydenottojen takia. Kaikki tämä tapahtui ulkoasiainministeriössä (UM), jonka vastuulla kriisinhoito oli 26.12. ja jonka hallinnonalaan kriisi kuului. Kriisin tapahtuessa oli epäselvää, kuka johtaa UM:n valmiusorganisaatiota. Tämän selviämiseen kului lähes neljä päivää, minkä vuoksi ulkoasiainministeriön organisaatio oli kriisin ensimmäiset päivät ohut. Vasta keskiviikkona 29.12. se laajeni konsuliasioiden yksiköstä ja **viestintä- ja kulttuuriosastosta** ylöspäin (Huhtala ym. 2005, 47). Katastrofialueelle ulkoasiainministeriö lähetti lisää henkilökuntaansa Suomesta vasta keskiviikkona 29.12., neljä päivää katastrofin tapahduttua. Katastrofialueelle ei myöskään lähetetty yhtään tiedottajaa tai tiedonkulusta muuten vastaavaa, vaikka tiedonkulun ongelmat tajuttiin (Huhtala ym. 2005, 48). Viestintä- ja kulttuuriosaston päällikkö taas oli itse niin kiinni median tiedusteluissa, että aikaa ei vastaavasti jäänyt sisäiseen viestintää ja toiminnan suunnitteluun ja organisointiin.

Toisaalta, kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta ongelmana oli, että tieto valmiuspäällikköryhmän tapahtumista ei välittynyt kansalaisille tai medialle. Mediassa haastateltiin kyllä paljon valmiuspäällikköorganisaation jäseniä yksitellen ministeriöidensä ja sidosryhmiensä edustajina, mutta organisaationa he eivät esimerkiksi olleet lähteenä mediassa kertaakaan (Huhtala ym. 2005, 99–117). Valmiuspäällikköorganisaatio oli vieras kansalaisille ja medialle (Huhtala ym. 2005), kun taas hädän hetkellä tutut organisaatiot ja ihmiset ovat usein luotettavamman oloinen tiedonsaantikanava kuin entuudestaan tuntemattomat kasvot ja vieraat rakenteet (Dyregrov 1994). Tämän takia kriisistä poliittisesti vastaavien, niiden joilla on siis myös asemapohjainen valta ja tämän mukainen hierarkkinen asema, on tärkeää olla tiedotuksessa alusta lähtien mukana.

3. tendenssi: hierarkisoituminen. Viestintäyksiköiden resursoinnissa toimittiin esimiesten ohjeiden mukaan, vaikka taustalla olikin omaa ihmetystä siitä, miksi esimiehet toimivat kuten toimivat (esim. eivät kutsuneet töihin). Toisaalta tässä suhteessa ei toimittu itse aktiivisesti. Yksiköissä tuntuukin vallitsevan melko hierarkkinen ja muodolliseen asemaan (Weber 1947; 1978) perustuva organisaatiokulttuuri. Hierarkkinen organisaatiokulttuuri taas ei sovi parhaalla mahdollisella tavalla organisaatioon, jossa jokainen työntekijä on oman vastualueensa paras asiantuntija ja toiminta on erikoistunutta, kuten viestintäyksikössä. Ongelmana on myös, että asemapohjaiseen, hierarkkiseen systeemiin ei ole rakennettu joustamisen ja sopeutumisen ominaisuuksia, joita suuret siviilikriisitilanteet usein vaativat.

4. tendenssi: organisaatiosuhteiden sopimuksenvaraistuminen. Jos noudatetaan byrokraattista toimintamallia, mahdollisten ylimääräisten toimintavastuiden on hyvä näkyä myös tehtävänkuivissa, eli kriisinajan velvollisuudet ja mahdolliset lisävelvollisuudet tulisi kirjata tehtävänkuiviin. **5.–6. tendenssit: organisaation kehittyminen pätevyysperusteiseksi ja uraperusteiseksi.** Pätevyys kriisinajan tehtävien hoitamiseen olisi myös syytä lisätä työssä vaadittaviin taitoihin. Henkilön toimintakyky kriisitilanteissa tulisi huomioida erityisesti korkeita virkamiehiä ja päälliköitä, muun muassa viestintäpäälliköitä, valittaessa. **7.–8. tendenssit: asemien eriarvoistuminen ja auktoriteetin rakenteellistuminen.** Hierarkisoituminen näkyy myös uskona ja nojautumisena ylempänä hierarkiassa olevien näkemyksiin jopa oman käsityksen vastaisesti, kuten tsunamissa kävi edellä esitettyjen tulosten mukaan. Hierarkisoituminen rajoittaa toimintamahdollisuuksia ja hidastaa reagointinopeutta. Ongelmana tsunamissa oli resurssien puute, koska henkilöstöä ei heti tai lainkaan kutsuttu takaisin töihin lomilta. Edellä esitettyjen tulosten mukaan tehtäviä ei myöskään delegoitu tarpeeksi eikä kriisin parissa työskentelevää henkilöstöä informoitu tapahtuneesta systemaattisesti.

9. tendenssi: sääntöjen formalisointi. Byrokratialle tyypillinen sääntöjen formalisointi näkyy myös valtionhallinnon viestinnän ohjeistuksena, tosin ongelmana on, ettei sääntöjä ja ohjeita ole kaikilta osin sisäistetty. Tsunamitutkimuksen kyselyvastauksissa kommentoitiin jopa, ettei ministeriö antanut viestintäyksikölle tietoa tai ohjeistusta toiminnasta. Tsunamin tapahtuessa voimassa olivat valtioneuvoston kanslian ministeriöille jaetut ohjeet (18.6.2003) tehostetun viestinnän hoitamisesta (luku 3.2, 6). Näitä ohjeita ei kuitenkaan otettu käyttöön, edes muistilistanomaisesti kriisin viestinnällisessä hoidossa. **10. tendenssi: standardisoituminen.** Byrokratian hyvänä puolena on paitsi muun muassa selkeys, myös kirjallisten dokumenttien tuottaminen. Tapahtumia dokumentoivien aineistojen olemassaolo on ensiarvoisen tärkeää kun kriisitilanteita tutkitaan jälkikäteen. Tsunamin yhteydessä nämä aineistot kerättiin ja annettiin tutkijoiden käyttöön.

11. tendenssi: keskittäminen. Useita ministeriöitä koskevissa kriiseissä täytyy päättää, mihin toiminta keskitetään ja kuinka keskitetyllä mallilla kriisissä toimitaan, avataanko esimerkiksi ympärivuorokautinen kriisi- tai tilannekuvakeskus. Jokaisella ministeriöllä on oma keskitetty tiedotustoimintonsa. Kriisit sen sijaan koskettavat usein monta eri hallinnon alaa, joten päätöksiä tarvitaan siitä, mihin ministeriöön viestintä keskitetään, ja jos kriisikeskus avataan, mikä rooli viestinnällä on tilannekeskuksen toiminnassa.

12. tendenssi: organisaation toiminnan legitimointi. Byrokraattisen organisaation toiminnan legitimointi voi kriisin aikana ja jälkeen joutua koetukselle, kuten tsunamissa kävi median arvostellessa viranomaisten toimintaa kovin sanoin. **13. tendenssi: organisaation toiminnan virastoituminen ja 15. tendenssi: Organisaation tietoperusteisuus.** Virkavastuulla toimiminen asettaa kriisinhallinnasta vastaavat viranhaltijat ristiriitaisten odotusten eteen: toisaalta viranhaltijan on virkavastuun nimissä pitäydettävä vain virallisesti vahvistetussa tiedossa, mutta toisaalta media ja kansalaiset saattavat odottaa kannanottoja myös epävirallisiin kriiseihin koskeviin uutisiin tai huhuihin. Nämä ristiriitaiset odotukset aiheuttavat paljon paineita. Myös tämän ratkaisemiseksi poliittisen johdon ottaminen mukaan kriisin johtamisen lisäksi viestintään alusta alkaen on keskeistä; he voivat ottaa median hyvin tuntemina persoonallisuuksina kantaa myös virallisesti vahvistamattomiin asioihin ja kriisiviestinnän emotionaaliseen puoleen, viestinnän yhteisyysspekteihin. Isona ongelmana nimittäin on, että byrokraatia kehittyy helposti **persoonattomaksi (tendenssi 14: Organisaation kehittyminen persoonattomaksi).** Tämä on ongelma kriisitilanteessa, jossa ihmiset tarvitsevat tuttuja, turvallisia ja inhimillisiä kasvoja sanansaattajiksi.

OLISIKO BYROKRATIAN AIKA JO OHI?

Max Weberille byrokraatia merkitsi tapaa organisoida. Tämänkaltaisen organisaation määräävä piirre on *johtajan ja hallinto henkilöstön olemassaolo* (Clegg 1990, 33). Jos johtaja puuttuu, kuten tsunamissa ensimmäisenä päivänä, toimintakyky menetetään, koska päätökset ja toiminnan valtuutus puuttuvat (Huhtala ja Hakala 2006). Stewart Clegg (1990, 38) toteaa osuvasti, että Max Weberin mielestä demokraattinen hallinto toimii vain, jos organisaatio on kyllin pieni soveltamaan suoran demokratian mekanismeja. Edellytyksenä on mahdollisimman *vähäinen työnjako*, jolloin hallinnolliset tehtävät on helppo ottaa hoidettavaksi, *vähäinen eriytyminen* organisaation jäsenten välillä ja *vahva eettinen sitoutuminen* organisaation arvoihin. Byrokraatian perustana on sen jäsenten usko oman organisaationsa ja sen protokollien, henkilöstön ja politiikan legitimitettiin. Tämä usko ja sen mukainen toiminta ylläpitävät byrokraattista hallinto- ja organisaatiomallia.

Valtionhallinnon viestintäohjeissa todetaan, että uusia organisaatorakenteita ei kriisissä ole tarkoitus luoda. Ajatuksena taustalla lienee se, että organisaatio toimii parhaiten siten, kuin se toimii normaalioloissakin, koska kukin työntekijä toimii asiantuntijana hänelle tutuissa tehtävissä. Keväällä 2005 julkaistu Valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä -tutkimus toi kuitenkin esille, että byrokraatiasta on *normaaliainakin* ongelmia (Nieminen ym. 2005a ja 2005b). Tuloksista ilmenee myös, että hallinnollisen ja poliittisen näkökulman välillä on eroja (Nieminen ym. 2005a ja 2005b). Tämä herättää kriittisen kysymyksen, antaako byrokraattinen toimintamalli edellytykset kriisiviestintää vaativien tilanteiden hoitoon, kun se aiheuttaa kommunikaatiokatkoksia ja tiedonkulun ongelmia jo normaalioloissakin. Byrokraattinen toimintamalli on todettu ongelmalliseksi niin empiirisesti kuin myös teoriassa (Allison 1971; Meyer ym, 1985; ks. myös Simon 1957). *Mikään* malli ei var-

maankaan sellaisenaan ole riittävä kuvaamaan usein ennalta arvaamattomia ja monimutkaisia kriisinajan toimia, vaikka jokaisella niistä on hyvät puolensa. Byrokratian hyvä puoli on yleensä selkeys, joka myös kriisin hoidossa on syytä ottaa huomioon. Samoin kriisitilanteessa, jossa byrokratia toimii hyvin, heijastuu läpinäkyvyys ja selkeät vastuusuhteet.

Viime vuosikymmeninä on kuitenkin kehitetty monia uusia teorioita ja näkökulmia organisaatioihin, kuten jälkibyokraattiset ja postmodernit organisaatioteoriat (Alvesson 2004; Kärremän ja Alvesson 2004; Hosking & Morley, 1991; Huhtala 2004a, 2004b, 2006a; Sims ym. 1993) tai toimintamalleja, kuten skenaariomallit, jotka vastaavat monilta osin byokraattista toimintamallia paremmin niin kriisissä toimivien ihmisten kuin ajankin haasteisiin. Esimakua uusista toimintamalleista nähtiin jo muun muassa valmiuspäällikköjen ja sukellus.fi-organisaation toiminnassa tsunamikatastrofissa. Tsunamikatastrofi opetti, että erityisesti kaukana tapahtuvat kriisit vaativat nopeaa ja joustavaa toimintatapaa. Valmiuspäällikköorganisaatio harjoitti osittain jälkibyokraattisen organisaation toimintatapoja, mutta byrokratia mahdollistaa tällaisen toimintatavan huonosti. Herääkin kysymys, eikö Suomen valtionhallinnossa olisi aika siirtyä byrokratiasta nopeamman ja joustavamman toiminnan mahdollistaviin toimintatapoihin pysyvämmiin? Byokraattisesta, samoin kuin myös muista organisaatiomalleista ja -kulttuureista on kuitenkin työlästä oppia pois. Kulttuurisen muutoksen aikaansaaminen kun vaatii uusien merkitysjärjestelmien luomista, hyväksymistä, sisäistämistä ja toteuttamista kaikilla organisaation tasoilla (Morgan 1997; Huhtala 2006a; Lindström 2002).

Viitteet

- 1 Tutkimuksen ajankohdan asetti valtioneuvoston kanslia toimikaudeksi 1.2.–31.5.2005. Valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikkö vastaa Suomessa "valtionhallinnon viestinnän koordinoimisesta" (valtioneuvoston kanslian viestintäsuunnitelma 1/2004). Se on myös tuottanut valtionhallinnon viestinnän ohjeistuksen, jota eri viranomaiset käyttävät (mm. VNK 5/2001, viestintäsuositus 2002, ohjeet tehostetun viestinnän hoitamisesta 18.6.2003).
- 2 MCR-perinteen edustajista voidaan mainita esimerkiksi Paul Lazarsfeld, Harold Lasswell, Walter Lippman. Siirtomallin kehittäjästä esimerkiksi Claude Shannon ja Warren Weaver. Ks. Rantanen 1997.
- 3 Kiitos artikkelissa avustaneelle apulaistutkija Aino Laaksolle. Kommentteista kiitos myös tutkija Salli Hakalalle ja artikkelikäskirjoituksen arvioitsijoille.
- 4 Näiden lisäksi on tarkasteltu tapahtuman kannalta muutamia keskeisiä lakeja sekä dokumentteja, kuten voimassa olevat viestintästrategiat, elintärkeiden toimintojen strategia, eduskunnan kysely hallitukselle, valmiuspäällikköjen ohjesääntö sekä viestintää koskevat valtionhallinnon normatiiviset ohjeet.
- 5 Tällainen 24-tuntin tilannekeskus oli Keskusrikospoliisilla sekä Finnairilla.
- 6 Valmiuspäällikköpöytäkirjan mukaan kuljetusta tarvitsi 2 300, UM:n sisäisen selvityksen mukaan evakointilennolla kuljettiin 2 300 matkustajaa ja tämän lisäksi viidellä charter-lennolla yhteensä 1 300 matkustajaa.
- 7 Ministeriöiden valmiuspäällikkökokousten järjestyssäännössä, joka on hyväksytty valmiuspäällikkökokouksessa 1. lokakuuta 2003, todetaan valmiuspäällikkötoiminnan tarkoitus: "Valmiuspäällikkökokouksen tarkoituksena on hallinnonalojen välisenä pysyvänä yhteistyöelimenä ylläpitää ja kehittää hallinnonalojen varautumisjärjestelyjä ja toimintaa turvallisuustilanteiden varalta sekä sovittaa hallinnonalojen valmistelut yhteen" (s. 1). Toiminta perustuu (s. 1): Valmiuslain (1083/1991) 40 §, Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n 3 momentti, Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (459/2003) 9 §.

Kirjallisuus

- Alvesson, Mats (2004) *Knowledge Work and Knowledge Intensive Firms*. New York: Oxford University Press
- Allison, Graham T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown and Company.
- Clegg, Stewart R. (1990) *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern Era*. London: Sage Publications.

- Dyregrov, Atle (1994) *Katastrofipsykologian perusteet*. Tampere: Vastapaino.
- Ennelin, Esa (2003) *Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus 1986*. Teoksessa Forsberg, Tuomas; Pursiainen, Christer; Lintonen, Raimo ja Visuri, Pekka. *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus. s. 207–220.
- Forsberg, Tuomas & Christer Pursiainen (2003) *Suomalainen kriisipäättökentekko*. Teoksessa Forsberg, Tuomas; Pursiainen, Christer; Lintonen, Raimo ja Visuri, Pekka. *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Gouldner, Alvin (1948) Discussion, *American Sociological Review*, X111, no. 4, 296.
- Hage, Jerald (1965) An axiomatic theory of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 10:3, 289-320.
- Hall, Richard, H. (1961) The concept of bureaucracy: an empirical assessment. *Administrative Science Quarterly*, 69:1, 32-40.
- Hall, Richard, H. (1962) Intraorganizational structural variation: application of the bureaucratic model. *Administrative Science Quarterly*, 7:3, 295-308.
- Hall Richard H. & Eugen J. Haas & Norman J. Johnson (1967) An examination of the Blauscott and Etzioni Typologies. *Administrative Science Quarterly*, 12:1, 118-139.
- Hellenberg, Timo & Christer Pursiainen (2003) *Terrori-iskut Yhdysvalloissa 2001*. Teoksessa Forsberg, Tuomas; Pursiainen, Christer; Lintonen, Raimo ja Visuri, Pekka. *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus. s. 283-313.
- Hosking, Dian-Marie. & Ian. E. Morley (1991) *A Social Psychology of Organising*. Hertfordshire, UK: Prentice Hall and Harvester Wheatsheaf.
- Huhtala, Hannele (2004a) From Socio-technical Systems to Human Activity Networks; the Relevance of Social Psychology for Understanding Work-organisations in the Information Age. Esitelmä 51. BPS Sosiaalipsykologian jaoksen konferenssissa, Liverpoolissa.
- Huhtala, Hannele (2004b) *The Emancipated Worker? A Foucauldian Study of Power, Subjectivity and Organising in the Information Age*. Helsinki: Suomen Tiedeseura: Commentationes Scientiarum Socialicum 64.
- Huhtala, Hannele (2006a) *Organisaatiotutkimuksen nykysuuntauksia*. Teoksessa *Työterveyspsykologia*, Ahola, Kirsi, Kivistö, Sirkku ja Vartia Maarit (toim.). Helsinki: Työterveyslaitos, s. 78-83.
- Huhtala, Hannele (2006b) *Critical Responses to Crises: Future Policy Suggestions*. PDW-esitelmä Academy of Managementin konferenssissa Atlantassa 11-16.8.2006.
- Huhtala, Hannele & Salli Hakala (2006) *Kriisit ja viestintä (työnimi)*. Työn alla oleva käsikirjoitus.
- Huhtala, Hannele & Salli Hakala & Aino Laakso & Annette Falck (2005) *Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyäaltokatastrofissa*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Huhtala, Hannele & Tarja Ketola (2006) *Present-day bureaucracy: comparing and contrasting the Finnish oil industry and mobile content industry in terms of organisational structures*. Työn alla oleva artikkelikäsikirjoitus.
- Joutsenniemi, Anna (1987) *Valtion Keskushallinnon Tshernobyl-tiedottaminen*. Tiedotusopin laitoksen julkaisuja. Sarja 1A/10/87. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Knights, David & Hugh Willmott (1999) *Management Lives: Power and Identity in Work Organizations*. London: Sage.
- Kärreman, Dan & Mats Alvesson (2004) *Cages in Tandem: Management Control, Social Identity, and identification in a Knowledge-Intensive Firm*. *Organization* 11 (1): 149-175.
- Lehtonen, Jaakko (1999) *Kriisiviestintä*. Helsinki: Mainostajien liitto.
- Lindström, Kari (2002) *Organisaatioteoriat ja organisaatioiden kehittämissuuntauksiset*. Teoksessa Lindström ja Leppänen (toim.) *Työyhteisön terveys ja hyvinvointi*. Helsinki: Työterveyslaitos. 46-65.
- Meyer, Marshall, William Stevenson & Stephen Webster (1985) *Limits to Bureaucratic Growth*. New York: Walter de Gruyter.
- Morgan, Gareth (1997) *Images of Organisation* (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Möra, Tuomo (1988) *Konfliktimallit organisaatioiden välisistä suhteista: toimittajat ja viranomaiset Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Möra, Tuomo (2005) *Tsunami suomalaisessa mediassa*. Viestinnän tutkimuskeskus; Helsingin yliopisto. Helsinki: Helsingin yliopisto. Saatavana verkosta: http://www.valt.helsinki.fi/comm/fi/tutkimus/CRC_tsunami_raportti.pdf
- 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 3/2005*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Pence, Ken (2006) *Governmental Response to Katrina*. Esitys Academy of Managementin konferenssissa Atlantassa 14.8.2006.

- Rahkonen, Juho & Laura Ahva (2005)** Hiipivä tuho. Tiedotustutkimus 28(2005): 1, s. 8-18, Journalismikritiikin vuosikirja 2005.
- Raittila, Pentti (1996)** Uutinen Estonia. Kriisiviestintä ja journalismin etiikka koetuksella. Tampere: Tampere University Press.
- Raittila, Pentti (2005)** Tsunami ja Estonia: reunamerkitöjä kahden katastrofin käsittelystä suomalaisessa journalismissa. Tiedotustutkimus 28 (2005):1, s. 19-23, Journalismikritiikin vuosikirja 2005.
- Rantanen, Terhi (1997)** Maailman ihmeellisin asia. Johdatus viestinnän oppihistoriaan. Helsinki: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Ritzer, G. (1996)** (4. painos) Modern Sociological Theory. Singapore: McGraw-Hill International Editions, Sociology Series.
- Saari, Salli (2005)** Media: katastrofin uhrien vihollinen ja kriisiprosessin tukija. Tiedotustutkimus 28 (2005):1, s. 24–30, Journalismikritiikin vuosikirja 2005.
- Saarelma-Thiel Tiina (1994)** Työyhteisö- ja yksilökriisit. Teoksessa Terve työyhteisö: kehittämisen malleja ja menetelmiä (toim Kari Lindström). s. 183-195. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Simon, Herbert (1957)** Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York: Wiley.
- Sims, D. & S. Fineman & Y. Gabriel (1993)** Organizing and organizations. Lontoo: Sage Publications.
- Starkey, Ken & Alan McKinlay (1998)** Foucault Management and Organization Theory: from Panopticon to Technologies of Self. London: Sage.
- Toivonen, Aaro (2003)** Estonian uppoaminen 1994. Teoksessa Forsberg, Tuomas; Pursiainen, Christer; Lintonen, Raimo ja Visuri, Pekka. Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin. Helsinki: Gaudeamus. s. 221-240.
- Weber, Max (1947)** The Theory of Social and Economic Organization. Lontoo: Routledge and Kegan Paul.
- Weber, Max (1978)** Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology (2 osaa (toim.) G. Roth and C. Wittich). Berkeley, California: University of California Press.

Viranomaislähteet:

- Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004. Tutkintaselostus A2/2004Y. Helsinki: Onnettomuustutkintakeskus.
- Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien (2005). Tanskan arviointikomitean raportti. Köpenhamn: Udenrigsministeriet.
<http://www.um.dk/Publikationer/UM/Dansk/TsunamiRapport/TsunamiRapportInternet240505.pdf>
- Failure of Initiative (2006) The Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina. US House of representatives. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Työryhmän muistio. VNK:n julkaisuja 2001/5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005) Norjan arviointikomitean raportti. Oslo: Evalueringsutvalget.
<http://www.evalueringsutvalget.no/pdf/rapport.pdf>
- Sverige och tsunamin (2005). Ruotsin arviointikomitean raportti. Tukholma: Regeringskansliet.
<http://www.regeringen.se/sb/d/5266/a/54279>
- Valtionhallinnon viestintäsuositus (2002): Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslian ohjeet tehostetun viestinnän hoitamisesta 18.6.2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.