

Viestinnästä julkisuuspolitiikkaan

Julkisen vallan viestintätoimintojen muutos Suomessa

Jyrki Iivonen & Leif Åberg

ENGLISH SUMMARY

A model for different spheres of publicity and for the dynamics of publicity is presented. A short introduction on the development of communication activities of the state administration in Finland is given. Then a number of propositions on the changes in communication is introduced. A model of the dynamics of public relations is outlined.

The model states, that (1) an issue emerges in a latent phase, whereafter (2) some issues escalate (in a tipping point, adopted from Gladwell), depending on the content of the issue, on the people involved, and on favourable conditions. It is also proposed, that (3) a tipping occurs when there are shifts from one public sphere to another, especially from a closed sphere to an open sphere, or from a mediated sphere to a direct interactive sphere. Further it is assumed, that (4) the publics feed one another, and that (5) a news vacuum creates new publics.

Our model is tested by analyzing four communication cases in Finland – reaction to the tsunami catastrophe in Thailand in 2004, school shooting in Jokela in 2007, Nokia water crisis in 2007 and closing of the Kemijärvi pulp factory in 2008 – as well as through experiences from daily communication in the public sector.

It is argued, that the communication of the public sector is gradually developing from the traditional communication activities toward the

construction of public policy and public relations. The execution of this development requires a new emphasis for the communication practices and planning from the point of view of public policy. It is also reminded that the role of communication in the management of ministries must be reassessed. In this purpose, a concept of communicative management is introduced. It is reminded that in the future a larger part of communication will take place in virtual settings in the nets and not through the traditional media.

TIIVISTELMÄ

Esittelemme tässä artikkelissa mallin erilaisista julkisuuksien kentistä ja julkisuuksien dynamiikasta. Tähän liittyen esitämme joukon propositioneja, joita testaamme neljän eri poikkeustilanteeseen liittyneen viestintätapausten – Thaimaan tsunamikatastrofin, Jokelan ampumatapausten, Nokian vesikriisin ja Kemijärven sellutehtaan sulkemisen – sekä päivittäisestä operatiivisesta viestinnästä saatujen kokemusten kautta. Artikkelin lopussa osoitamme, että julkishallinnon viestintä on kehittymässä perinteisestä tiedottamisesta ja viestinnästä entistä enemmän julkisuuspolitiikan rakentamisen ja julkisuussuhteiden hoitamisen suuntaan. Tämän muutoksen vieminen päätökseen edellyttää, että julkishallinnon viestinnän käytäntöjä ja suunnit-

telua painotetaan aikaisempaa enemmän julkisuuspolitiikan näkökulmasta. Julkishallinnon johtamista taas tulisi mielestämme painottaa entistä enemmän viestinnällisen johtamisen suuntaan.

JOHDANTO

Yksi länsimaisen poliittisen demokratian lähtökohdista ja keskeisistä ominaisuuksista on julkisuus. Julkista valtaa käyttävien tahojen – viranomaisten – tulee informoida vallankäytön kohteita eli kansalaisia heitä koskevista päätöksistä. Eikä kyse ole vain kansalaisten valistamisesta heitä koskevista laeista ja määräyksistä. Avoimuudella, joka Suomessa on kirjattu mm. julkisuuslakiin ja joka luetaan kansalaisten perusoikeuksiin, luodaan kansalaisille paremmat edellytykset vaikuttaa aidosti heitä koskevaan päätöksentekoon. Tällä tavoin rakennetaan kansalaisten luottamusta julkisen vallan kykyyn hoitaa tehtäviään heidän odottamallaan ja hyväksymällään tavalla.

Kommunikaatioperiaatteen mukaan kansalaiset osallistuvat aktiivisesti viestintään ja vaihtavat tietoja viranomaisten kanssa. Se on hallinnut julkisen vallan viestintää koskevaa keskustelua viime vuosiin saakka. Ruotsalainen Kenneth Abrahamsson (1972) esitti kommunikaatioperiaatteen ikään kuin korkeimpana julkishallinnon viestinnän muotona. Abrahamssonin pohdinnasta on kuitenkin kulunut aikaa jo yli kolme ja puoli vuosikymmentä. Tuona aikana niin kansainvälinen järjestelmä, länsimaiset yhteiskunnat, politiikan sisältö ja muodot kuin viestintäteknologian sovellutuksetkin ovat muuttuneet huomattavasti. Siksi voidaanakin perustellusti kysyä, olemmeko parhaillaan siirtymässä viestinnän kehityksessä jonkinlaiseen jälkikommunikatiiviseen vaiheeseen, jossa julkisen hallinnon viestintä asettuu jälleen uuteen muotoon?

Viestinnän merkitys on muuttunut viime vuosina monella tapaa. Koska politiikka tapahtuu entistä enemmän julkisuudessa, viestinnästä on ensinnäkin tullut tärkeä politiikan tekemisen väline. Median yhteiskunnallinen valta on samalla lisääntynyt, jopa siinä määrin, että meidän on katsottu siirtyneen perinteisestä puolue- ja vaalidemokratiasta ns. mediademokratiaan.¹

Toinen aikamme näkyvä kehityssuunta liittyy viestinnän ja johtamisen välisen suhteen muuttamiseen. Erityisen paljon on puhuttu kriisien hoitamisesta. Kriisijohtamisen onnistumisen tiedetään

tänään edellyttävän erityisen aktiivista vuorovaikutusta julkisuuden eri toimijoiden kesken. Mutta kyse ei ole vain kriiseistä.

Myös ministeriöiden ja muiden viranomaisten päivittäisessä johtamisessa viestintä on mukana uudella tavalla. Tarkoituksemme on tässä artikkelissa arvioida, millä tavoin viranomaisviestintä joutuu ottamaan uudella tavalla huomioon julkisuuden kentät sekä miten ”perinteinen” viestintä on tässä yhteydessä muuttunut asteittain julkisuuspolitiikaksi ja yhteiskuntasuhteiden hoitamiseksi. Lopuksi esitämme viestinnällisen johtamisen periaatteet, joiden myötä johtamisen ja julkisuuden hoitamisen erottaminen toisistaan on käynyt entistä vaikeammaksi.

JOHTAMINEN JA VIESTINTÄ JULKISHALLINNOSSA

Teoreettinen kehitys

Ensimmäisen pohjoismaisen julkishallinnon viestintämallin esitti ruotsalainen Kenneth Abrahamsson vuonna 1972 teoksessaan *Samhällskommunikation*. Hänen mukaansa kolme julkisen hallinnon tiedotusperiaatetta olivat julkisuusperiaate (*offentlighetsprincip*), informaatioperiaate (*informationsprincip*) ja kommunikaatioperiaate (*kommunikationsprincip*). (Abrahamsson 1972)

Julkisuusperiaate lähtee siitä, että halutessaan tietoa kansalaiset ottavat itse yhteyttä viranomaisiin, jotka antavat sitten pyydetyn tiedon. Vaikka julkisuusperiaate Abrahamssonin määrittelemässä muodossa tuntuu passiiviselta, on sen taustalla kuitenkin länsimaisissa perustuslaeissa taattu kansalaisten oikeus tietoon sekä uudenlainen suhtautuminen demokratiaan ja sen toteutumiseen.

Abrahamssonin toinen periaate, *informaatioperiaate*, kuvaa viranomaisen toiminnan aktiivisemmaksi. Viranomaisen viestii itse valitsemistaan asioista. Informaatioperiaatteen mukaan kansalainen nähdään kohteena, jota palvellaan resurssien rajoissa. Kyseessä on eräänlainen alamaismalli, jossa tiedottaja uskoo tietävänsä, mikä on kohderyhmän tiedon tarve.

Kolmas periaate, *kommunikaatioperiaate*, sisältää vuorovaikutteisuuden elementin: sen mukaan kansalaiset osallistuvat aktiivisena osapuolena viestintäprosessiin ja vaihtavat tietoa keskenään ja viranomaisen kanssa. Perimmäisenä tavoitteena on päätöksenteon laadun parantaminen. Kommuni-

kaatioperiaate on näistä kolmesta tiedotusperiaatteesta demokraattisin ja lähimpänä nykyistä käsitystä valtionhallinnolle sopivasta viestinnästä.

Leif Åberg sovelsi vuonna 1986 kehittämäänsä tulosviestinnän mallia julkishallinnon viestintään artikkelissaan teoksessa Informationsverksamhet som resultatsfaktor. (Åberg 1995) Tässä mallissa viestinnän tehtäviä ovat perustoimintojen tukeminen, profilointi, informointi ja kiinnittäminen.

Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla -työryhmän tehtävänä oli selvittää valtionhallinnon viestintää ja sen osa-alueita. Työryhmään kuului useita suomalaisia viestinnän tutkijoita. Raportissa valtionhallinnon viestintä nähdään prosessina, jossa viranomaiset vastaanottavat, tuottavat ja jakavat informaatiota sekä osallistuvat eri tavoin julkiseen keskusteluun ja siten luovat merkityksiä yhteiskunnallisista asioista. Viestinnän tulee olla vuorovai-kutteista, ei ylhäältä hallinnosta ohjattua. Keskeisenä nähtiin myös, että hallinto toimii avoimesti, joustavasti ja läpinäkyvästi.

Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen tutkimyksikössä arvioitiin vuonna 2005 valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta julkishallinnon viestinnän toimivuutta (VISA I ja VISA II, 2005). Hankkeessa tutkittiin viiden ministeriön viestintää, etenkin sitä, miten he viestintäänsä arvioivat. Tuloksena selvisi, että useimpien ministeriöiden kiinnostus oli mediajulkisuudessa eli siinä, kuinka paljon tilaa ministeriö ja ministeri mediassa saivat ja oliko median suhtautuminen ollut myönteistä vai kielteistä. Julkisella sektorilla tämän tyyppinen tarkastelu on edelleen yksi julkisuuden seurannan yleisimmistä muodoista.

Hannele Huhtalan ja Salli Hakalan teoksessa *Kriisi ja viestintä* (2007) tarkastellaan julkishallinnon viestintää kriisiviestinnän näkökulmasta. Tutkijat kuvaavat kattavasti viimeaikaisia kriisejä ja tarkastelevat erityisesti verkostoyhteiskunnan uusia vaatimuksia. He korostavat kohtaamisten merkitystä, johtajuuden ottamista myös julkisuudessa, tilannekuvan jatkuvan ylläpitämisen tärkeyttä sekä poliittisen johdon keskeistä roolia.

Viestinnän roolin kehittyminen julkishallinnossa

Käsitys johtamisesta ja viestinnän roolista julkishallinnossa on muuttunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kun viestintä aiemmin nähtiin tavallisesti välineellisessä roolissa, ensin tiedotuksena ja

sitten laajemmin vastavuoroisena kommunikaationa, nähdään viestintä tänä päivänä johtamisen elementtisenä osana. Ilman viestintää ei voi johtaa, johtaminen on viestintää². Yritysmailmassa syntyneitä, viestintää koskevia ajattelutapoja on vaihtelevalla menestyksellä pyritty soveltamaan myös julkishallintoon.

Kansalaisten oikeus tietoon yhtenä perusoikeutena näkyy esimerkiksi vuonna 1999 säädetyssä julkisuuslaissa. Sen tarkoituksena on määritellä avoimuuden toteuttaminen ja sitä kautta kansalaisten julkisen vallan toiminnan seuraamisen mahdollistaminen (Suomen Laki II, Yh 301, L viranomaisen toiminnan julkisuudesta). Julkinen valta on tästä syystä joutunut uudistamaan perusteellisesti viestintäajattelunsa ja -toimintansa.

Valtionhallinnon tiedotusperiaatteet

Johtamisen muuttunut rooli näkyy sekä julkishallinnon johtamisessa yleensä että viestinnän johtamisessa erityisesti. Julkisen hallinnon johtamisessa viestinnällä on entistä olennaisempi osa. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että ministeriöiden toimintasuunnitelmissa ja muissa asiakirjoissa viestinnällä on aikaisempaa keskeisempi asema (VISA II, 2005, 32–40). Tätä kutsumme *viestinnän strategiseksi* ulottuvuudeksi. Toisaalta viestinnän rooli strategioiden jalkauttamisessa sekä yleisemminkin organisaatioiden päivittäisessä toiminnassa ja johtamisessa on kasvanut. Tätä taas kutsumme *viestinnän operatiiviseksi* ulottuvuudeksi. Viestinnän painoarvon kasvaessa korostuvat myös esimiesten ja asiantuntijoiden yleiset viestintävalmiudet, joihin kiinnitetään huomattavasti enemmän huomiota kuin aiemmin.³ Tätä kutsumme *johtamisen viestinnälliseksi* ulottuvuudeksi.

Vuonna 2002 valtioneuvoston antamassa valtionhallinnon viestintäsuosituksessa on korostettu kansalaisten oikeutta saada tietoa käsiteltävistä asioista sekä yksittäisten virkamiesten viestinnällisiä velvollisuuksia suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. (Viestintäsuositus, 2002) Kaikista asioista ei edelleenkään voi antaa tietoja, esimerkiksi yksilön tietosuojaan tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, mutta asenteellinen muutos aktiivisempaan ja avoimempaan suuntaan on ollut kiistaton.⁴ Viestintää ei enää nähdä – samalla tavoin kuin usein aikaisemmin – organisaatioiden muusta toiminnasta irrallaan olevana teknisenä toimintona.

Viestinnän johtaminen on ammatillistunut. Tä-

mä näkyy selkeästi viestinnän ja sitä toteuttavien virkamiesten aseman historiallisessa kehityksessä maassamme. Jos viestinnästä vastaavat henkilöt aiemmin istuivat vallan eteisessä ja astuivat aina välillä salin puolelle tarjoamaan vallanpitäjille palveluksiaan, ovat he nyt päässeet jo nurkkapöytään tai jotkut jopa vallan keskiöön. Viestintäyksiköitä johtavat henkilöt kuuluvat tänään Suomessa ministeriöittensä johtoryhmiin joko varsinaisina jäseninä tai pysyvinä asiantuntijoina.

Kehitys ei meillä ole kuitenkaan johtanut ns. spin-tohtorien ammattikunnan syntyyn – kaikkea poliittista toimintaa ei meillä edelleenkään suunnitella ja toteuteta kapeasta julkisuuden hallinnan manipulatiivisesta näkökulmasta⁵. Sen sijaan kehitys voi jatkossa hyvin kulkea kohti ns. spokesperson-mallia, jossa nimeltä määrätty henkilöt edustavat ministeriöitä ja muita hallinnonalan edustajia suhteessa julkisuuteen ja antavat sitä kautta asioille kasvot. Kehitys olisi sikäli luonnollista, että viestintää ei voi olla erillään ministeriöiden hallinnonalan kontekstuaalisesta toiminnasta. Ministeriöiden viestintäihmisiltä edellytetään tänään aikaisempaa vankempaa hallinnonalan toimintojen tuntemusta ja ministeriöiden johdolta vastaavasti aikaisempaa parempia viestinnällisiä valmiuksia, jotka eivät ole pelkästään teknisiä, vaan laajempia. Tarkastelemme tätä kommunikatiivista johtamista edempänä.

Julkisen vallan viestinnän kehitys Suomessa

Miten nämä muutokset ovat näkyneet Suomessa? Maailmansotien välisenä aikana maamme oli vielä maatalousyhteiskunta, jossa erilaisten viestintäpalvelujen kysyntä ja tarjonta olivat vähäisiä ja usein paikallisesti organisoituja. Poliittinen vallankäyttö ja kansalaisten päivittäinen elämä olivat kaksi erillistä tasoa, joiden kosketuspinnat olivat rajalliset.

Valtiollisen tiedotuksen tehtävänä oli julkistaa tehdyt päätökset ja osaltaan huolehtia siitä, että niiden täytäntöönpano olisi kivutonta. Keskeisempi rooli tiedotuksella oli vain poikkeusoloissa, ja silloinkin viestit kulkivat yleensä vain yhteen suuntaan. Talvisodan ja etenkin jatkosodan aikana kaikki valtiollinen tiedotustoiminta tähtäsi yhteen ainoaan päämäärään, sodasta selviämiseen eli valtiollisen itsenäisyyden säilyttämiseen. Tiedotustoiminta sisälsi sotatapahtumien valvotun kuvaamisen, rintamalla olevien informoinnin, kotirintaman yhtenäisyyden säilyttämisen sekä varsinkin sotaonnen

käännyttyä tappiomielialan leviämisen estämisen. Puolustusvoimat organisoivat oman tiedotustoimintansa median (radio ja lehdistö) palvelussa maanpuolustuksellisia tavoitteita. Sensuurin avulla pyrittiin estämään epämieluisien tietojen leviäminen valvomalla sekä tiedotusvälineitä että yksityisten kansalaisten kirjeenvaihtoa, varsinkin rintamalta lähetettyä postia.⁶

Jatkosodan päätyttyä vuodesta 1944 lähtien julkisen vallan aktiivinen tiedottaminen supistui keskittyen lähinnä kansalaisten neuvontaan viranomaisten tekemistä päätöksistä sekä valtiollisten ja kunnallisten palvelujen esittämiseen. Poliitiikkaa ei tehty kokonaan julkisuuden ulkopuolella, mutta olennaista oli kertoa lähinnä päätöksistä, ei prosesseista. Lisäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikka oli suljettu lähes kokonaan julkisen keskustelun ulkopuolelle; se tuli mukaan vain silloin kun katsottiin jonkun rikkoneen tuolloin vallinnutta konsensus-ta. Medialla oli raportojen rooli, mutta se näytteli osansa varsin varovasti. Presidentit Juho-Kusti Paasikivi (1946–1956) ja Urho Kekkonen (1956–1981) arvostelivat silloin tällöin ankarasti tiedotusvälineiden toimintaa ja tekivät kantansa selväksi myös ”vastaaville” päätoimittajille joko suoraan (myllykirjeet, puhuttelut) tai välillisesti.⁷ Myös presidentti Mauno Koivisto (1981–1994) ilmaisi usein tyytymättömyytensä median toimintatapoihin, esimerkiksi rajoittamalla yhteistyötä jonkun tietyn median kanssa.

Suhtautuminen julkisen vallan tiedottamiseen muuttui Suomessa selvästi aktiivisemmaksi tullessa 1970-luvulle. Aihetta ryhdyttiin meilläkin tutkimaan useista eri näkökulmista.

Julkisen vallan tiedottamisen rakenteellinen muutos ajoittui 1970-luvun alkuun, jolloin yhteiskunnallinen keskustelu demokratian toteutumisen edellytyksistä – ja sitä kautta viestinnän yhteiskunnallisesta merkityksestä – alkoi asteittain vilkastua. Aikaisemman valistustehtävän sijasta alettiin korostaa kansalaisten oikeutta tietoon ja sitä kautta kasvavaa mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Sekä Ruotsissa että Suomessa laadittiin useampia komiteamietintöjä ja käynnistettiin tutkimusprojekteja pohtimaan keinoja lisätä yhteiskunnallista tiedottamista. (Iivonen 1977, 42–69) Silloisia tiedotuskäytäntöjä alettiin tarkastella kriittisesti, koska yksityisessä omistuksessa olevat tiedotusvälineet nähtiin epäluotettavina. Saksassa käynnistynyt poliittinen debatti Springerin lehtitalon yhteiskunnallisesta vallasta siirrettiin myös Suomeen, ilman että esimerkiksi kommunistisen puo-

luen valvonnassa olevaa neuvostolehdistöä olisi alistettu samanlaiselle kriittiselle tarkastelulle. Yleisradio oli periaatteessa demokraattisessa valvonnassa eduskunnan kautta, joten erityinen huomio kiinnittyi sen ohjelmapolitiikkaan. Ja koska koko valtionhallintoa oli ajan hengen mukaisesti ryhdytty johdonmukaisesti "demokratisoimaan", tarvittiin myös julkiselta vallalta uutta ajattelutapaa ja myönteistä suhtautumista tiedottamisen rooliin.

Eri ministeriöihin alettiin perustaa tiedottajien tai vastaavien virkoja 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa.⁸ Opetusministeriössä työskenteli ensimmäinen ylimääräinen tiedotussihteeri vuodesta 1966 lähtien, ja valtioneuvoston kansliaan ensimmäinen tiedotussihteeri nimitettiin vuonna 1968. Useimmat muut ministeriöt seurasivat perässä 1970-luvun alussa. Virkanimikkeenä ensimmäisen vaiheen aikana oli tavallisesti tiedotussihteeri. Siirtymisen tiedotussihteereistä tiedotuspäälliköiksi oli prosessi, joka alkoi jo 1970-luvun jälkimmäisen puoliskon aikana, mutta jatkui aina 1980-luvun loppuun saakka. Tiedotus oli useimmissa ministeriöissä organisoitu jonkun jo olemassa olevan yksikön tai osaston yhteyteen – yleensä se oli tavalla tai toisella kytköksissä sisäiseen hallintoon. Erillisiä tiedotusyksiköitä alettiin perustaa samanaikaisesti virkanimikkeiden muuttumisen kanssa. Resursointi oli aluksi niukkaa eli kahden hengen yksiköt olivat tyyppisiä.

Erillisten tiedotusyksiköiden perustamiseen liittyi esimiesasemassa olevien tiedotuspäälliköiden virkojen perustaminen. Resurssit olivat edelleen melko niukat ja tiedottaminen oli lähinnä tehtyjen päätösten julkisuuteen saattamista. Uusien virkojen perustaminen vauhdittui vasta 1990-luvun alussa. Hyväksi esimerkiksi käyköön puolustusministeriö, missä vielä vuonna 1995 tiedotusyksikössä oli vain kaksi henkeä. Vuonna 2002 määrä oli noussut kolmeen ja vuonna 2008 jo seitsemään (korkeakouluharjoittelijat mukaan lukien kahdeksaan). Tiedottaminen alettiin kytkä entistä tiiviimmin ministeriöiden johtamiseen, siitä tuli johtamisen operatiivinen apuväline. Viestintää johtavat virkamiehet saivat 2000-luvulle tultaessa omat paikkansa ministeriöiden johtoryhmissä. Toiminnassa oli kuitenkin edelleen vahvasti esillä poliittisen legitimaation saaminen tehdyille päätöksille sekä kansalaisten mobilisaation mahdollistaminen. Yhteistyö tiedotusvälineiden, erityisesti painetun median, kanssa hallitsi tiedotusyksiköiden toimintaa.

Kylmän sodan päätyttyä kansallisissa poliittisissa käytännöissä käynnistyi useita muutoksia. Ne

heijastuivat myös viestintään. Tiedotusvälineiden ja kansalaisten lisäksi mukaan ovat tulleet kansainvälinen yhteisö, viranomaiset, verkkojulkisuus ja sisäisen tiedonkulun kehittäminen. Tiedottaminen muuttui nopeasti viestinnäksi eli ministeriöiden toiminta perustui aikaisempaa selvemmin Abrahamssonin kommunikaatioperiaatteeseen.

Tänä päivänä julkisen vallan viestintätoiminnan muuttumiseen on vaikuttanut erityisesti se, että myös median rooli ja merkitys on muuttunut. Tämä näkyy kuudella eri tavalla.

Julkisen vallan kyky ohjata viestintää ja määrittää itse, mitä sen kautta julkistetaan, on ensinnäkin vähentynyt. Julkisuuslaki mahdollistaa kansalaisille ja medialle aikaisempaa paremmat mahdollisuudet saada tietoa, ja näitä mahdollisuuksia myös käytetään. Julkisuuden rajoja koetellaan jatkuvasti monin tavoin sekä juridisesti että toiminnallisesti. Median kyky hankkia tietoja on samalla parantunut. Koska media valvoo uutisten laatimista ja jake-lua, poliittinen koneisto ei mielellään ryhdy kilpasille sen kanssa, sillä konfliktitilanteissa medialle jää yleensä viimeinen sana.

Toiseksi, yksityisen ja julkisen välinen raja-aita on muuttunut politiikassa epämääräisemmäksi. Tämä näkyy mm. suhtautumisessa poliittisen johdon yksityisyyden rajoihin. Media seuraa aikaisempaa tarkemmin poliitikkojen toimintaa myös työn ulkopuolella, ja monet poliitikot käyttävät näin syntyviä myönteisen julkisuuden mahdollisuuksia hyväkseen.

Kolmanneksi, mediadiversiteetti on laajentunut. Lehdistön sekä radion ja television rinnalle on noussut verkon kautta tapahtuva viestintä. Varsinkin nuoremmissa ikäryhmissä tietoa haetaan entistä enemmän verkosta samalla kun perinteiset välineet siirtävät palvelujaan kasvavalla vauhdilla verkkoon. Jatkossa myös julkinen valta on entistä enemmän mukana verkossa tapahtuvassa interaktiivisessa keskustelussa.⁹ Tämän trendin voi olettaa jatkos-
vain vahvistuvan.

Neljänneksi viestintä on muuttunut jatkuvasti päivittyväksi toiminnaksi eli on siirrytty ns. deadline -mediasta online -mediaan. Tietoja voidaan ja halutaan saada kellonajasta riippumatta. Uutistarjonta on radiossa ja televisiossa muuttunut ympärivuorokautiseksi. Verkko antaa kansalaisille mahdollisuuden hankkia tietoja vuorokaudenajasta riippumatta. Tiedonjakelun nopeus on noussut keskeiseksi vaatimukseksi, jolloin taustoittamiselle ja eri vaihtoehtojen pohdinnalle jää vähemmän mahdollisuuksia.

Viidenneksi media on muuttunut vallankäytöstä kertovasta välineestä sitä aktiivisesti käyttäväksi toimijaksi. Valtaosa mediaa toimii kuitenkin kaupallisin perustein.

Lopuksi on vielä syytä huomata, että maantieteellisillä etäisyyksillä ei ole enää entisenlaista merkitystä tietojen saamisen kannalta. Verkkolehtiä on mahdollista lukea kaikkialla ja kaikkialta maailmassa. Viestintä ja media ovat toisin sanoen globalisoituneet. Kehitys ei kuitenkaan ole tarkoittanut sitä, että paikalliset mediat tietojen jakajina olisivat menettäneet merkitystään.

Aikaisempaa tärkeämmäksi viestinnän erityisalueeksi on noussut kriisi- ja poikkeusolojen viestintä. Varsinkin tsunamitiedottamiseen joulukuussa 2004 sisältyi puutteita, jotka virittivät keskustelun siitä, miten valtion ylin johtaminen ja viestintä olisivat nivottavissa yhteen odottamattomissa tilanteissa. (Huhtala & Hakala 2007) Juuri kriisiviestinnän yhteydessä on käynyt entistä selvemmäksi viestinnän ja johtamisen yhteensulautuminen.

Poliittisen ja hallinnollisen uusi suhde

Samaan aikaan ovat julkishallinnon organisaatiot ja niiden roolit muuttuneet. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen ministeriöt ovat saaneet aikaisempaa selkeämmän ohjaavan roolin suhteessa alaiseen hallintoon – mitä alaisessa hallinnossa ei aina ole katsottu hyvällä. Samalla poliittinen ulottuvuus on alkanut korostua aikaisempaa enemmän, kun kasvaneen poliittisen vallan ja perinteisen virkamiesvallan välille on etsitty uutta tasapainoa. Esimerkiksi poliittisten valtiosihteerien nimitäminen useimpiin ministeriöihin liittyy tähän. (Tiihonen 2006, Tiili 2008) Strategisen näkökulman korostuminen näkyy mm. hallitusohjelmien (HO), hallituksen strategia-asiakirjojen (HSA), politiikkaohjelmien ja hallinnonalojen tulevaisuusselontekojen roolin voimistumisena.

Viestinnällinen varautuminen poikkeaviin tapauxtimiin on noussut entistä keskeisempään rooliin – tsunamin jälkeiseen viestinnän epäonnistumiseen ei ole enää varaa sen enempää hallinnollisesti kuin poliittisestiakaan. Muuttunut suhtautuminen erityistilanteiden viestintätarpeisiin näkyy eri tavoin. Valtioneuvoston marraskuussa 2006 hyväksymässä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa kriisijohtamisen ja hallinnonalojen viestinnällisen varautumisen merkitys korostuu voimakkaasti. (YETT 2006) Erilaisissa valmiusharjoituk-

sissa viestintä on huomioitu näkyvästi. Valtioneuvoston kriisi- ja poikkeusolojen viestintäohje uudistettiin vuonna 2007 vastaamaan paremmin muutuneita olosuhteita. Syksyllä 2008 valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän saattamaan ajan tasalle vuodelta 2002 peräisin olevan valtionhallinnon viestintäsuosituksen.

Ympäröivän yhteiskunnan muutokset ovat vaikuttaneet myös muulla tavoin julkishallinnon johtamiseen ja viestintään. Muutokset ovat olleet sekä teknisiä – esimerkkinä verkkoviestinnän vahva esiintulo – että ajatuksellisia – esimerkkinä tiedonsaannin näkeminen kansalaisten perusoikeutena. Tämä muutos näkyy erityisesti julkisuuskäsitteen muuttumisena. Perinteisen media- ja kansalaisjulkisuuden rinnalle ovat tulleet useammat uudet julkisuuden muodot, joiden roolin väitämme olevan vähintään yhtä suuren kuin entisten. Seuraavaksi paneudummekin tarkemmin tähän aiheeseen.

JULKISUUKSIEN DYNAMIIKAN MALLIN RAKENNUKSET

Tässä luvussa esittelemme julkisuuksien dynamiikan mallin, jonka rakennuspuut ovat julkisuuden kentillä syntyvät julkisuudet, teemat, toimijat ja julkisuusaktit.

Historiallinen kehitys

Julkisuusmekanismien pohdinnalla on joukkoviestinnän kentässä pitkät perinteet. Amerikkalainen John Dewey pohti jo 1920-luvulla *publicin* käsitettä, joka suomeksi on hieman kömpelösti käännetty julkisoksi. Toinen amerikkalainen Walter Lippmann kehitti jo sotien välisenä aikana merkittäväällä tavalla julkisen mielipiteen käsitettä ja onkin eräs nykyaikaisten mielipidetiedustelujen uranuurtajia. (Lippmann 1965) Saksalainen Deweyn aikainen Ferdinand Tönnies tutki yhteisön ja yhteiskunnan välisen suhteen lisäksi julkisen mielipiteen syntymekanismeja. Yksi alan merkittävä myöhempi vaikuttaja on 1960-luvulla ollut saksalainen yhteiskuntatieteilijä Jürgen Habermas. Alan klassikkojen näkökulmasta julkisuus ymmärretään tilana, sfäärinä, jossa valveutuneet kansalaiset pohtivat tärkeinä pitämiään asioita. Median rooli näin syntyvän julkisen keskustelun virittäjänä on ollut suuri. (Åberg 2006)

Organisaatioviestinnässä julkisuutta koskeva

keskustelu on ollut myöhäsyntyistä. Amerikkalainen James Grunig pohti 1980-luvulla *publiceja*, johon eurooppalainen kriittinen organisaatioviestinnän koulukunta vastasi habermasilaisessa hengessä. Grunigille *public* on joukko kansalaisia, jotka havaitsevat jonkin kannanottoa vaativan asian eli *issuen*, joka aiheutuu organisaation toiminnasta. Nämä kansalaiset kokevat tämän asian itselleen ongelmalliseksi ja päättävät ryhtyä toimiin sen korjaamiseksi. (Grunig 1992)

Grunigille *public* on ongelmaryhmä, joukko huolestuneita kansalaisia. Vaan entäpä jos käsitettä laajentaisi? Olisi outoa ajatella, että *public relations* olisi vain toimintaa ongelmaryhmien kanssa. Sen tulisi olla toimintaa kaikkien julkisoiden kanssa, jopa sellaisten, jotka eivät vielä ole aktiivisia tai kriittisiä.

Edellä mainitun VISA-hankkeen tutkijoiden mielestä ministeriöt – kuten itse asiassa mitkä tahansa työorganisaatiot – toimivat *useilla* julkisuuden kentillä, eikä mediajulkisuus aina ole niistä edes se tärkein. Tältä pohjalta tutkijat päätyivät määrittelemään erilaisia julkisuuden kenttiä. Voidaan väittää, että julkisuuksien pohdinta on organisaatioviestinnän näkökulmasta rikkaampaa ja monisäikeisempää kuin joukkoviestinnän näkökulmasta.¹⁰

Joukkoviestinnässä kaksi julkisuuden kenttää on ylitse muiden. *Mediajulkisuus* on sitä julkisuutta, jonka media itse luo ja josta julkisen vallan organisaatiot ovat usein erityisen kiinnostuneita. Median vaikutus kansalaisten mielipiteenmuodostukseen onkin yksi alan tutkimuksen suurimmista kysymyksistä. Mediatutkijat puhuvat tässä yhteydessä myös valta- ja vaihtoehtojulkisuuksista.

Kansalaisjulkisuus on sitä julkisuutta, jota keskustelevat ja/tai valistuneet kansalaiset luovat. Täälläkin medialla on perinteisesti ollut vahva rooli, mutta esimerkiksi tiedonvälityskanavien erilaistuminen on asettanut tämän julkisuuden uuteen asemaan. Toinen kysymys on, missä kansalaisjulkisuus varsinaisesti on konkreettisesti nähtävissä. Aikaisemmin riitti, kun luettiin ja analysoitiin tarkkaan lehtien yleisönosastoja ja tehtiin silloin tällöin valtakunnallisia mielipidetiedusteluja. Tänäpäin kansalaisjulkisuus on useissa eri paikoissa. Se on siirtynyt entistä enemmän verkkoon, blogeihin ja keskustelupalstoille.¹¹ Poliittisten puolueiden ja viranomaisten kannalta kansalaisjulkisuuden seuranta on edelleen olennaista, koska siellä viime kädessä arvioidaan sitä työtä mitä ne ovat kuluneen vaalikauden aikana tehneet – niin hallituksessa kuin oppositiossakin. Yksi aikamme ilmiö on myös se, että media

luo julkisuutta tutkimalla mielipidetiedustelujen tai nettikyselyjen avulla kansalaisten suhtautumista erilaisiin asioihin, ilmiöihin ja henkilöihin.

Media- ja kansalaisjulkisuudet ovat toki tärkeitä, mutta vähintään yhtä tärkeitä ovat julkisen vallan organisaatioiden näkökulmasta erilaiset *asiantuntijajulkisuudet*, *verkkojulkisuudet*, *asiakas- tai sidosryhmäjulkisuudet* sekä *sisäiset julkisuudet*. Ministeriöiden kannalta on tärkeää, että ministeriön asiantuntijat toimivat vaikuttavasti erilaisilla julkisuuksien kentillä. Samoin on tärkeää tietää, miten muut asiantuntijat sekä eri sidosryhmien edustajat arvioivat niiden toimintaa. Näiden avainhenkilöiden rooli voi päätöksenteon kannalta olla huomattavasti tärkeämpi kuin median tai ns. tavallisten kansalaisten. Verkkojulkisuus puolestaan viittaa tilaan, joka ei ole samalla tavoin hallittavissa kuin perinteiset mediat. Sisäisellä julkisuudella viitataan siihen, millä tavoin organisaatioiden jäsenet itse mieltävät oman toimintansa ja mitkä asiat ovat esillä sisäisillä areenoilla. Juuri sisäisen julkisuuden paine on vaikuttanut siihen, että organisaatioiden strategiatyössä pohditaan nykyisin paljon toiminta-ajatuksia, visioita ja tahtotiloja. Sisäisen julkisuuden huomiointi on tärkeää myös siksi, että eri työtyytyväisyystutkimuksissa sisäisen viestinnän sujumista arvostellaan palkkauksen ohella kaikkein eniten.

Lopuksi on mainittava vielä *kansainvälinen julkisuus* eli valtiolliset rajat ylittävä viestintä, jota tehdään lähes päivittäin esimerkiksi EU-toiminnan puitteissa sekä muissa kansainvälisissä järjestöissä. Globalisaation myötä tämä julkisuuden taso tulee yhä tärkeämmäksi – esimerkkeinä olkoon suomalaisen puunjalostusteollisuuden hankkeiden vastaanotto Argentiinassa ja Brasiliassa, Nokian Bochumin tehtaan sulkemisen herättämät reaktiot Saksassa vuoden 2008 alussa sekä maaliskuussa 2008 virinnyt kansainvälinen huomio Tiibetin tilanteesta.

Pelkkä julkisuuden kenttien arviointi ei kuitenkaan riitä. On tärkeää tehdä selvä ero myös julkisuuden *kenttien*, *julkisuusteemojen*, kentillä *toimijoiden* ja niillä tapahtuvan *toiminnan* välillä. Nämä ovat julkisuuksien dynamiikan mallin rakennuspuut.

Julkisuuden kentät

Julkisuuden kentät (*public spheres*, *Öffentlichkeit*) ovat tiloja, joissa julkisuudet syntyvät. Julkisuuden kentillä hallinnonala kohtaa yhteiskunnassa vaikut-

tavat eri toimijat: kansalaiset, sidosryhmien edustajat, asiantuntijat, kansalaisjärjestöt, omat jäsenensä jne.

Habermas määrittelee julkisuuden sellaiseksi yhteiskunnallisen elämän tilaksi, jossa julkinen mielipide muodostuu. Julkisuuden kautta yleisö voi toteuttaa tehtävänsä yhteiskunnan kehityksen ohjaamisessa. Toimimalla julkisuudessa kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan julkisten viranomaisten toimintaan. Julkisuus toimii toisin sanoen välittäjänä valtion (julkisen vallan) ja kansalaisyhteiskunnan välillä.

”Julkisuuden kentällä me tarkoitamme ennen muuta sitä yhteiskunnallisen elämämme aluetta, missä eräänlainen yleistä mielipidettä muistuttava voi muotoutua. Pääsy on taattu kaikille kansalaisille. Osa julkisuuden kenttää muotoutuu jokaisessa keskustelussa, missä yksittäiset yksilöt kokoontuvat yhteen muodostaakseen julkisen elimen ... Kan-

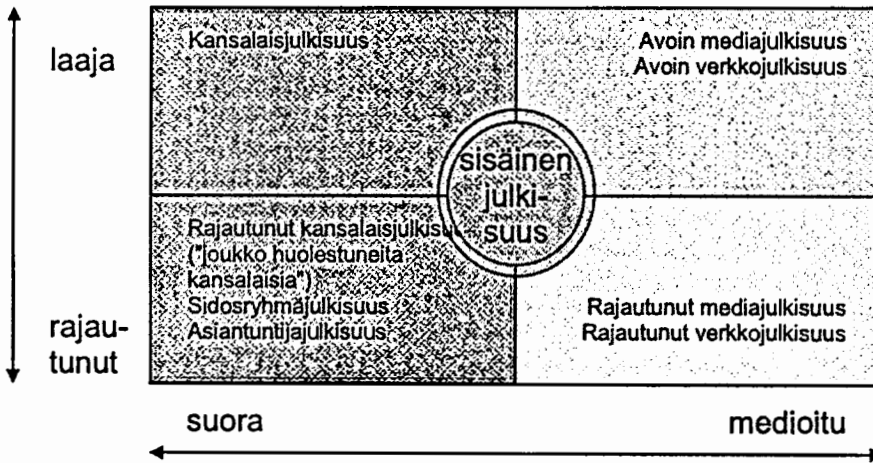
salaiset toimivat julkisena elimenä kun he kokoontuvat rajoittamattomalla tavalla – se on – siten että heille on taattu kokoontumisen ja yhdistymisen vapaus sekä vapaus ilmaista ja julistaa mielipiteensä yleistä mielenkiintoa omaavista asioista.” (Habermas 1964, 52)

Vaikka julkisuuden kentät menevät osin päällekkäin ja näyttävät konvergoituvan, on mielekästä hahmottaa koko kenttää. Kuvassa 1 olemme käyttäneet luokitteluun kahta ulottuvuutta:

1) *suora* vai *medioitu*: ollaanko kasvokkain vai jonkun välittävän tason kautta eli verkossa, televisiossa tai vaikkapa lehtien palstoilla;

2) *laaja* vai *rajautunut*: kuinka avoin ja laaja tai suljettu ja pienempi joukko esiintyy julkisuudessa. Tämä ulottuvuus on laajimmillaan yleismaailmallinen, koska verkkoviestintä ei tunne valtiollisia rajoja ja koska EU-jäsenyys ja globalisaatio ovat laajentaneet toiminnan kenttää.

Kuvio 1: Julkisuuden kentät



Kansalaisjulkisuus edustaa suoraa ja laajaa julkisuuden kenttää, sidosryhmä-, asiantuntija- tai vaikkapa ystäväpiiriin julkisuudet ovat puolestaan rajautuneita. Laajoja ja medioituja julkisuuden kenttää edustavat muiden muassa joukkoviestimet ja internet-verkkojulkisuudet. Vastaavasti rajautuneita ja medioituja ovat esimerkiksi yhdistysten jäsen-

kirjeet, maksulliset tv-kanavat tai salasanan takana olevat verkkosivustot, joiden niidenkin määrä on kuitenkin voimakkaassa kasvussa.

Kun asioita tarkastellaan organisaation näkökulmasta, ovat keskiössä sisäiset julkisuuden kentät. Nekin voidaan vastaavasti jakaa yllä esitetyn yleisen nelikentän mukaisesti:

Kuvio 2: Ulkoiset ja sisäiset julkisuudet

	Ulkoinen	Sisäinen
Suora ja laaja	Kansalaisjulkisuus	Henkilöstöjulkisuus
Medioitu ja laaja	Joukkoviestimet, internet-julkisuus	Henkilöstölehti, internet-sivut
Suora ja rajautunut	Sidosryhmä-, asiantuntija- ja ystäväjulkisuudet	Sisäiset sidosryhmät, työryhmät, kahviporukat
Medioitu ja rajautunut	Suljetut sivustot	Intranet

Sisäiset ja ulkoiset julkisuudet vaikuttavat toisiinsa. Organisaation sisällä puhutaan usein asioista, joita on havaittu ulkoisilla julkisuuden kentillä. Vastaavasti organisaatio itse tuo esiin asioita, jotka nousevat esiin ulkoisilla kentillä. Tämä voi tapahtua esimerkiksi johdon lausuntojen, tiedotteiden tai henkilöstön läheisverkoston kautta.

Kun edempänä tarkastelemme julkisuusteiden hoitamisen dynamiikkaa, nostamme esiin muuttaman mielestämme tärkeän asian:

– miten ulkoiset ja sisäiset julkisuudet vaikuttavat toisiinsa?

– miten *issuen* painoarvo, julkisuuden toimijan painoarvo, toimijoiden lukumäärä, organisaation maine ja *issuen* siirtyminen julkisuuden kentältä toiselle vaikuttavat *issuen* leimahtamiseen (*tipping*, kuten Gladwell (2000) asian ilmaisee)?

Julkisuudet ja toimijat

Määrittelemme *julkisuuden* (*public*) organisaatioviestinnän näkökulmasta tilanteeksi, jossa joukko ihmisiä viestii jostain *asiasta* (*issue*), joka tavalla tai toisella liittyy organisaatioon. Tämä edellyttää, että ainakin yksi henkilö havaitsee asian ja tiedostaa, että asia tavalla tai toisella koskee häntä. Kun tämä henkilö viestii asiasta muiden kanssa, syntyy uusi julkisuus.

Tämä ajattelu vastaa James Grunigin pohdintoja *ryhmittymien* (*publics*) synnystä. Grunigin tilanteoria pyrkii selittämään, miten nämä työyhteisön ympäristössä aktivoituvat ryhmittymät syntyvät ja toimivat. Ryhmittymä koostuu ihmisistä, jot-

ka havainnoivat tiettyyn työyhteisöön liittyvän teeman, *issuen*, kokevat sen ongelmaksi ja ovat valmiita organisoitumaan tehdäkseen asialle jotain. Ryhmittymälajeja on neljä (Grunig 1992). *Latentti ryhmittymä* on tietoinen asiasta, mutta ei koe tai havaitse sitä ongelmaksi. Tässä vaiheessa siis ainakin yksi mahdollisen ryhmittymän jäsen tuo asian muiden tietoisuuteen. *Tietoinen ryhmittymä* tiedostaa asian ongelmaksi, jolloin tietojen keruu aktivoituu. *Aktiivinen ryhmittymä* on päättänyt tehdä jotain ongelman ratkaisemiseksi eli on valmis muuttamaan tiedon toiminnaksi. *Mahdollinen ryhmittymä*, josta Grunig käyttää nimitystä non-public, on ryhmä, jolla ei ole kolmen muun ryhmittymän ominaisuuksia. Kyse on siis mahdollisesta ryhmittymästä, jonka yksikään jäsen ei vielä ole havainnut ja tiedostanut teemaa. Näitä mahdollisia ryhmittymiä on lukemattomia kuten ystäväpiiri, työpaikan kahvirinki tai pääkonttorin edessä bussia odottava järjestäytymätön joukko.

Jotta ryhmittymä muuttuu latentista aktiivisesti, täytyy seuraavien ehtojen Grunigin mukaan täyttyä:

1) *ongelman identifiointi*: näkeekö ainakin yksi henkilö, että asia on ongelma

2) *toiminnan koetut esteet*: kokeeko ainakin yksi henkilö tilanteen sellaiseksi, että asialle voidaan tehdä jotain

3) *sitoutumisen aste*: missä määrin ja kuinka voimakkaasti asia kytkeytyy ainakin yhteen henkilöön tai hänen läheisiinsä.

Public-käsitteelle on mediatutkijoiden taholta ehdotettu hieman kömpelöä suomennosta *julkiso* (Tiedotustutkimus 3/1999). Taustalla on ollut tar-

ve tehdä ero laajan, yksittäisistä katsojista koostuvan yleisön (*audience*) ja julkisuutta luovan ja sitä kautta syntyvän yleisön (*public*) välille¹².

Mediatutkijoiden yleisö- ja julkiso-käsitteitä voidaan konseptuaalisesti käyttää myös julkishallinnon viestinnässä, koska julkishallinto toimii kansalaisia varten. Edellisen kuvaama ryhmä on passiivinen ja pelkää viestien vastaanottaja eli eräänlainen hallintoalamaisten joukko, vallankäytön objekti. Julkiso puolestaan on aktiivinen ja vuorovaikutteinen eli aidosti politiikkaa luova ja harjoittava yhteisö, vallankäytön subjekti¹³.

Teemat

Teemat eli *issuet* ovat organisaatiota koskevia asioita, jotka aiheutuvat joko suoraan tai epäsuorasti organisaation omasta toiminnasta. Ensin mainittua edustaa vaikkapa ministeriön tai liikeyrityksen päätös lopettaa toimintansa tietyllä paikkakunnalla.¹⁴ Epäsuoraa teemaa voisi edustaa se, kun jokin aktivistiryhmä valitsee organisaation maalitaulukseen, koska organisaatio sattuu edustamaan tai tukemaan toimintaa, jota kyseinen ryhmä vastustaa. Kyseessä voisi olla vaikkapa eläinaktivistien toiminta yhtä turkistarhaa tai turkisliikkeitä vastaan, jolloin juuri tämän tarhan valintaan vaikuttavat esimerkiksi sen sijainti, turvatoimien arvioitu heikkous tai muut vastaavat seikat.

Organisaatioviestinnän näkökulmasta tärkeitä ovat siis ne julkisuudet, jotka syntyvät organisaatioon liittyvien teemojen ympärille. Habermas tarkastelee julkisuutta laajemmin ja eri näkökulmasta. Hänen mukaansa on tärkeää, että kansalaisilla on oikeus kokoontua ja ilmaista mielipiteitään riippumatta siitä, mistä asioista – poliittisista, uskonnollisista, taloudellisista tms. – on kysymys. Nämä kaksi näkökulmaa eivät ole ristiriidassa, kyse on vain siitä, mitkä asiat julkisuudessa ovat.

Jos näin on, näemme, että teemojen hoitamisen (*issues management*) on tärkeä osa julkissuhteiden hoitamista (*Public Relations Management, PRM*). Mutta jos keskitytään pelkääseen suhteiden ylläpitämiseen eri intressiryhmien kanssa ja tähän toimintaan sisältyy esiin nousseiden teemojen hoitaminen, on PRM liian reaktiivista. Edempänä pyrimme lisäämään PRM-käsitteeseen strategisen, proaktiivisen ulottuvuuden.

Julkisuusaktit

Julkisuusakti on teko, jolla issueita tuodaan julkisuuteen tai jolla reagoidaan jo julkisuudessa oleviin asioihin. Julkisuusakteja ovat vaikkapa keskustelu, kannanotto, julkilausuma, kirjoittelu netin keskustelupalstoilla tai lehtien yleisönosastoon tai televisio-ohjelma, joka nostaa issueen julkisuuteen. Näitä ovat myös julkisuuden seurauksena tapahtuvat päätökset ja teot, joilla reagoidaan julkisuuteen tai luodaan uutta julkisuutta kuten lainsäädännön muuttaminen, selvitysten käynnistäminen tai yksittäisen kansalaisen vahva protesti.

Aktit ovat erilaisia kun kyse on julkisesta vallasta, yrityksistä tai kolmannen sektorin toimijoista. Julkisen vallan julkisuusaktit ovat monin tavoin strukturoituja. Lait ja asetukset, strategiat, ohjelmat yms. rajoittavat toiminnallisia vaihtoehtoja. Myös politiikkaan liittyvät ennakoinnit ja laskelmat voivat rajoittaa vaihtoehtoja. Yritykset puolestaan arvioivat vaihtoehtojaan liiketaloudellisin perustein.

Yksittäisellä kansalaisella tai kansalaisjärjestöillä vapausasteiden määrä on huomattavasti suurempi kuin viranomaisilla.

Vapausasteiden erilaisuudesta johtuen eri tahojen toimintamahdollisuudet julkisuuksien kentillä eroavat huomattavasti.

JULKISSUHTEET KÄYTÄNNÖSSÄ: NELJÄ TAPAUSTUTKIMUSTA

Ennen kuin siirrymme julkisuuksien dynamiikkaa koskeviin propositioihin, tarkastelemme julkissuhteiden käytäntöä neljän eri tapauksen kautta. Niissä kaikissa on ollut kyse poikkeustilanteesta tapahtuvasta viestinnästä. Perustelemme tapausten valintaa kahdella seikalla. Eräät tämän päivän muutosmallit lähtevät ensinnäkin siitä, että *ajautuminen kriisiin tai kaaoksen reunalle on normaalia mille tahansa organisaatiolle* (esim. Rowley ja Roevens 1999, Aula 2000, Åberg 2000). Kuten edempänä väitämme, tulisi kriisitilanteen viestinnän nojautua niin pitkälle kuin mahdollista organisaation yleisiin viestintäohjeisiin eli viime kädessä julkisuuspolitiikkaan.

Kriisi voi toiseksi olla itse aiheutettu tai sen laukaisee jokin ulkopuolinen tekijä. Itse aiheutettu kriisi – kuten Nokian kaupungin vesijohtoveden saastumistapaus – käynnistyy organisaation omasta toiminnasta ja päätöksistä, minkä jälkeen siitä syntyy issue, joka saattaa väärin tai huonosti hoidet-

tuna eskaloitua kriisiksi. Ulkopuolinen, odottamaton tapahtuma voi jo itsessään täyttää kriisin tunnusmerkit, kuten tsunami tai Jokelan koulusurmat, tai huonosti hoidettuna johtaa kriisiin. Molemmissa tapauksissa on selvää, että *julkisuuden kentät aktivoituvat*.

Kriisi- ja poikkeusolojen viestintä asettaa viranomaisille poikkeuksellisen suuria haasteita. Kansalaiset odottavat viranomaisilta sekä kriisin nopeaa hoitoa että siihen liittyvää aktiivista viestintää. Aika on etenkin kriisin alkuvaiheessa kriittinen tekijä, joten johtamisen ja tiedottamisen yhdistäminen yksiin käsiin voi tässä tilanteessa olla vaikeaa, jopa mahdotonta. Ajantasaisella ohjeistuksella ja riittävällä harjoittelulla parannetaan tilannetta huomattavasti – mutta riittääkö se?

Julkisen vallan viestintään on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota. Ministeriöiden ja muiden viranomaisten viestinnän kasvaessa oli luonnollista, että toiminnan päähuomio oli päivittäisessä normaaliolojen operatiivisessa viestinnässä. Kun puhkesi kansallisia tai kansainvälisiä kriisejä, viestinnän merkitys niiden hoitamisessa nousi esiin vain marginaalisesti. Tietoisuus poikkeusolojen tehokkaan hoitamisen riippuvuudesta viestinnän onnistumisesta kasvoi kuitenkin koko ajan.

Selkeänä murroskohtana voidaan pitää Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuutta huhtikuussa 1986. Neuvostoliitossa sitä koskeva tiedonvälitys oli pahasti myöhässä ja vaikeutti myös muiden maiden toimenpiteitä kriisin voittamiseksi. (Forsberg, Pursiainen, Lintonen & Visuri 2003) Onnettomuus synnytti Neuvostoliitossa vilkkaan poliittisen keskustelun ja vahvisti uutta avoimuus -politiikkaa (*glasnost*), joka osaltaan vaikutti koko poliittisen järjestelmän romahtamiseen. (Iivonen 1992) Onkin ironista, että rajoitetusta tiedonvälityksestään tunnettu Neuvostoliitto vaikutti niin voimakkaasti länsimaissa tiedonjakelun uudelleenarviointiin ja -arvostukseen.

Suomessa kriisi- ja poikkeusolojen viestintää on ohjeistettu järjestelmällisesti 1980-luvulta lähtien. Toistuvat odottamattomat kriisit – Tshernobyli 1986, Neuvostoliiton hajoaminen 1991, Estonian onnettomuus 1994, syyskuun 2001 terrori-iskut New Yorkissa ja Washingtonissa sekä Thaimaan tsunami-katastrofi 2004 – ovat kerta toisensa jälkeen osoittaneet, että kriisien tehokkaassa hoitamisessa tarvitaan kivuttoman viranomaisten välisen yhteistyön lisäksi myös oikea-aikaista ja aktiivista julkisuuspolitiikkaa.

Viime vuosien viestinnällinen kehitys on ollut

lähtökohtaisesti myönteistä: viestinnän merkitys kriisien hoitamisessa on laajalti tunnustettu. On ymmärretty, että huonosti hoidettu viestintä aiheuttaa turhia ongelmia. Yhtä hyvin ei ole ymmärretty, että pelkkä hyvä viestintäkään ei riitä. Onnistunut tulos saavutetaan vain yhdistämällä harkittu viestintä koko joukkoon muita toimenpiteitä. Siksi viestinnän ohjeistukseen ja sitä koskevaan koulutukseen on kiinnitetty viime vuosina kasvavaa huomiota.

Päätös ryhtyä tai olla ryhtymättä viestintään on aina poliittinen teko. Lainsäädäntö antaa sille puitteet mutta ei määrää sen yksityiskohdista. Julkisuuslaki määrittää kansalaisten oikeuden tietoon ja kielilaki taas siitä, että kaikille kansalaisille on annettu oikeus viestintään omalla äidinkielellään. Valtioneuvoston tekemät periaatepäätökset (kuten YETT) ja ohjeet (kriisiviestinnän ohje) asettavat viestinnälle puitteet, mutta toiminnan aktiivisuus ja laajuus ovat pitkälti poliittisesti määräytyneitä tekoja.¹⁵

Ministeriöiden ja yleisemminkin julkisen vallan viestinnän toteutumista viime aikojen kriisien hoidossa on arvosteltu usein kovasanaisesti – ja kaiken kaikkiaan perustelluista syistä. Viestintä ei toki ole avain kaikkiin ongelmiin, vaikka sitä on yleensä helppo syyllistää. Kriiseihin ja muihin yllättäviin tilanteisiin liittyvä viestintä on aina varsin kaaottista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että monet eri toiminnot joudutaan kriisitilanteessa käynnistämään ja toteuttamaan samanaikaisesti.

Keskitymme seuraavassa tarkemmin neljään monella tapaa merkittävään viestinnälliseen tapahtumaan, Intian valtameren tsunamikatastrofiin vuonna 2004, Jokelan kouluampumiseen ja Nokian vesikriisiin vuonna 2007 sekä Kemijärven selutehtaan lakkauttamiseen vuoden 2008 alussa. Kaikissa neljässä tapauksessa viranomaisten viestintään kohdistui ankaraa ja osin myös perusteltua kritiikkiä.

Tsunami

Tsunamitapauksessa oli kyseessä kaikkien aikojen pahin suomalaisia koskettanut rauhanajan onnettomuus, jossa menehtyi yli 170 Suomen kansalaista (ja yli 200.000 paikallista asukasta), pääosa heistä Khao Lakin lomakeskuksessa Thaimaassa. Katastrofin laajuuteen havahduttiin meillä hitaasti, sitä alkusi pahasti aliarvioiden. Tilanteen hallintaa vaikeutti se, että tapahtumat osuivat keskelle joulunpyhiä ja vielä kaukana Suomesta. Tästä syystä luo-

tettavan ja ajan tasalla olevan tilannekuvan saaminen oli poikkeuksellisen hankalaa, varsinkin kun tietoliikenneyhteydet alueelle eivät toimineet kunolla, suurlähetystön toimintamahdollisuudet olivat rajalliset vähäisen henkilöstömäärän vuoksi ja paikallisten viranomaisten mahdollisuudet tukea muiden maiden viranomaisia toiminnallisesti ja tiedollisesti olivat rajalliset. Kuten usein ennenkin – ja ilmeisesti myös tulevaisuudessa – katastrofien laajuuteen havahduttiin vain asteittain ja jälkikäteen liian myöhään tapahtuneen jälkeen. Kun ensimmäiset alueelta tulleet uutiset eivät sisältäneet riittäviä tietoja tilanteen vakavuudesta, oli viranomaistenkin toiminta mitoitettu alhaisemmalle tasolle. Näin viranomaiset eivät olleet leimahdushetkellä vielä riittävän valmiita.

Viestinnän puutteista johtuen syntyi uutistyhjiö, joka alkoi täytyä siinä vaiheessa, kun paikalla olleet suomalaiset alkoivat lähettää kännykällä tietoja kotimaahan ja kun Thaimaassa työskennelleet suomalaiset sukelluksenopettajat alkoivat koota ja julkistaa tietoja pelastuneista suomalaisista. Viranomaiset taas halusivat ymmärrettävistä syistä toimia vain varmennettujen viranomaistietojen varassa, joita ei kuitenkaan ollut tilanteen kaoottisuudesta johtuen heti saatavilla. Diskrepanssi viranomaisten antamien tietojen ja kansalaisten muita väyliä hankkimien uutisten välillä alkoi näin kasvaa. Kun katastrofin laajuus vihdoin selvisi, oli kansalaisten luottamus viranomaisten toimintaan jo murentunut – muutenkin kuin viestinnällisesti. Verkkojulkisuus kävi viranomaisviestinnän edellä ja heikensi valtiollisten toimijoiden mahdollisuuksia saavuttaa kansalaiset. Tällöin myös luottamus heidän kykynsä selviytyä tilanteesta heikkeni merkittävästi.

Tsunamikatastrofin hoidosta on vedettävissä monia opetuksia, jotka koskevat niin kriisijohtamista kuin viestintääkin.¹⁶ Aikaisemmissa kriiseissä viestintä – tai pikemminkin tapahtumista kertominen suurelle yleisölle – oli ollut välttämätön paha, johon ei oltu paljoakaan panostettu. Tapaninpäivän 2004 jälkeen oli selvää, että kriisien tehokas johtaminen ei ole ilman huolellisesti suunniteltua ja toteutettua viestintää mahdollista. Viestinnällinen varautuminen on siksi tullut voimalla mukaan mm. viranomaisten kriisiharjoitteluun sekä alueellisesti (pelastusharjoitukset) että valtakunnallisesti (maanpuolustuskurssit, valtioneuvoston valmiusharjoitukset). Yksi tapauksen opetuksista oli, että yksittäisillä kriisiä hoitavilla viranomaisilla ei saisi olla kaksoisrooleja. Pitää toisin sanoen selkeästi määritellä,

kuka vastaa toiminnan johtamisesta ja kuka viestinnästä. Omissa rooleissa pitäytyminen vahvistaa automaattisesti kunkin työpanosta.

Tapaus osoitti lopuksi myös sen, että passiivinen tai muuten liian vähäinen viestintä synnyttää nopeasti uutistyhjiön. Jos viranomaiset eivät täytä tyhjiötä, sen tekevät jotkut muut, joko media tai tapahtumissa sattumalta mukana olleet tahot (silminnäkijät). Kännyköiden ja kännykkäkameroiden aikakaudella viranomaisilla ei ole perusteita viivyttää viestinnän aloittamista. Kriisitilanteessa muodollisesti toimivaltaiset viranomaiset eivät pysty määrittämään uutiskonsepteja ja –kriteereitä vaan sen tekevät muut. Mikäli viranomaiset eivät pysty joustavaan vuorovaikutukseen median ja yksittäisten kansalaisten kanssa, voi seurauksena olla pitkäaikainen luottamuksen menettäminen.

Viranomaiset kuitenkin oppivat. Kun ryhmä suomalaisturisteja joutui vakavaan bussionnettomuuteen Malagassa alkuvuodesta 2008, viranomaisten ja valtiojohton viestintätoiminta onnistui varsin hyvin.

Jokela

Jokelan koulusurmat 7.11.2007 olivat suuren yleisön näkökulmasta odottamaton ja väkivaltaisuuksessaan käsittämätön tapahtuma, samaan tapaan kuin Myyrmannin pommiräjähdyksen joitakin vuosia aikaisemmin. Viranomaisten reagointi tapahtumiin oli, toisin kuin tsunamin yhteydessä, operatiivisesti varsin nopea. Poliisi saapui varsin lyhyessä ajassa paikalle, ja viranomaisvirka-apua lisättiin lähes heti kun tieto tapahtuneesta oli tullut julki. Operatiivisen toiminnan vaatimukset olivat alkuvaiheessa kuitenkin niin suuret, että poliisi ei voinut tai ehtinyt harkita voivansa viestiä tapahtuneesta. Kun tietoja ei viranomaisten taholta ollut alusta lähtien saatavissa, ryhtyi media hakemaan niitä muilla keinoin: sairaaloista, verkosta sekä paikan päällä tapahtuneessa mukana olleilta ihmisiltä ja heidän omaisiltaan. Viranomaisten vaietessa verkkojulkisuudessa oli jo löydettävissä yksityiskohtaiset tiedot tekijästä sekä hänen motiiveistaan, persoonastaan ja maailmankatsomuksestaan – osin hänen itsensä verkkoon aikaisemmin laittamien dokumenttien pohjalta. Verkkolähteiden käytössä tapahtuikin poikkeuksellisen suuri piikki tapahtunutta seuranneiden tuntien aikana.

Teesi uutistyhjiön täyttymisestä toimi myös tässä tapauksessa ja aiheutti tarpeettomia ristiriitoja

ihmisten suhtautumisessa niin mediaan kuin paikalla olleisiin viranomaisiin. Syntyneiltä vaikeuksilta olisi mahdollisesti välttytty tai ainakin ne olisivat olleet vähäisempiä, jos poliisi olisi nimennyt alusta alkaen johtoryhmään julkisuussuhteita hoitavan henkilön. Operatiivisen toiminnan arvostelu olisi jäänyt vähäisemmäksi ja myös suhtautuminen paikalla olleisiin toimittajiin olisi ollut myönteisempi. Kun poliisiviranomaiset olivat saaneet viestintänsä samana iltana käyntiin, palautui kansalaisten luottamus poliisin viestintään. Kriitikin kärki kääntyi median toimintaan ja tiedonhankintatapoihin jopa siinä määrin, että ampujan teolle pyrittiin löytämään lieventäviä seikkoja ja hänen henkilökohtainen vastuunsa ja roolinsa uhkasi jäädä toissijaisiksi.¹⁷ Totta on toisaalta sekin, että leimahtaminen tuli niin nopeasti ja yllättäen, että päätöksiä jouduttiin tekemään suuren paineen alla. Vastuu käytännön viestinnästä siirtyi hektisessä tilanteessa tarkoittamatta uhreja ja loukkaantuneita hoitaneelle sairaalalle ja tiedonhankinta medialle itselleen. Mutta poliisinkin mahdollisuudet olivat rajalliset. Se ei tiennyt alkuvaiheissa tarkkaa tilannetta koulun sisällä ja joutui siksi asettamaan etusijalle kaikkien turvallisuuden varmistamisen.

Kun Jokelan tapahtumat toistuivat Kauhajoella syyskuussa 2008, viranomaisten viestintävalmiudet olivat huomattavasti paremmat. Toiminta käynnistyi ripeästi. Media ei puolestaan suunnannut huomiotaan pelkästään teon tekijään vaan päinvastoin häivytti tätä taka-alalle. Kauhajoesta ei siksi tullut tekijälleen samanlaista maineen hankintaa kuin vielä Jokela.

Nokia

Nokian kaupungin vesijohtoveden saastumistapauksessa marraskuun lopussa 2007 oli kiistatta kyse viranomaisten hitaasta havahtumisesta tapahtuneeseen sekä siihen liittyneestä kyyttömyydestä ja haluttomuudesta ryhtyä riittäviin viestinnällisiin toimenpiteisiin. Leimahdus ei ollut äkillinen vaan viitteitä ongelmasta oli näkyvissä pidempään. Ensimmäiset sairastumiset tapahtuivat 29.11.2007, mutta vielä silloin kaupunki kertoi, että vesi on liikaista mutta ei vaarallista eli sitä voi hyvin juoda. Katastrofin syy selvisi seuraavana päivänä, mutta puhtaan veden jakelu alkoi vasta 1.12.2007 ja painettu tiedote jaettiin asukkaille vasta seuraavana päivänä. Nokian tapauksessa oli aineksen vielä paljon laajempaan kriisiin. Vesi saastui lopulta vain

osassa Nokian keskustaa, mutta vaikutukset osoitautuivat terveydellisesti vakaviksi ja pitkäaikaisiksi, sillä vasta helmikuussa 2008 vesijohtovesi oli jälleen turvallista juoda koko kaupungin alueella.

Nokian tapauksessa oli kysymyksessä sekä kriisijohtamiskyvyn puuttuminen että viranomaisviestinnän käynnistymisen hitaus: ongelma tuli asteittain viranomaisten tietoon, mutta ihmisille ei saatu tapahtuneesta kerrottua, jolloin sairastumistapaukset lisääntyivät tarpeettomasti. Lisäksi tapahtuneen vakavuuteen havahduttiin jälleen kerran vain asteittain. Myös Nokian kaupungin omat viestinnälliset resurssit osoitautuivat riittämättömiksi. Yksi Nokian tapaukselle tyypillinen piirre oli vastuiden siirtäminen. Kunnalliset luottamushenkilöt, erityisesti kaupunginhallitus, pyrki vetäytymään vastuusta. Tapahtumien kommentointi ja johtaminen jätettiin kaupungin virkamiesjohdolle kunnallisten luottamushenkilöiden antaessa ymmärtää, että asia ei edes kuulunut heille. Myös tapahtuman aiheuttaneen työntekijän vastuu jäi taka-alalle ja taakan joutuivat kantamaan kaupunginjohtaja ja kaupungin vesilaitoksen johtaja.¹⁸

Nokian tapaus osoitti, että kunnallisen tason valmiudet vastata äkillisiin kriisijohtamista ja viestintää koskeviin haasteisiin ovat heikot, vaikka läänitasolla on runsaasti ohjeistusta annettukin.¹⁹ Se paljasti myös sen, että uskottavan viestinnän puuttuessa kansalaiset ryhtyvät itse uutistyhjiön täyttämiseen ja hakevat vastuussa olevat sitä kautta. Näin kävi myös Nokialla.²⁰

Kemijärvi

Stora Enson vuoden 2007 lopussa tekemä päätös lakkauttaa Kemijärven sellutehdas synnytti vaikeasti hallittavan viestinnällisen tilanteen viranomaisten ja kansalaisjulkisuuden välille, kriisin jonka poliittinen oppositio sinänsä loogisesti valitsi keskeiseksi aseeseen arvostellessaan hallituksen toimintaa tai pikemminkin toimimattomuutta. Kemijärvellä sijaitsevan tehtaan lakkauttamisesta tuli sitä vastustamaan nousseen kansanliikkeen silmissä symboli poliittisen vallan ja taloudellisen vallan muuttuneesta suhteesta sekä globalisoituneen maailman raakuudesta ja piittaamattomuudesta tavallisia ihmisiä kohtaan.

Stora Enso ei onnistunut vakuuttamaan kaikkia kansalaisia siitä, että tehtaan sulkemiselle ei ollut taloudellisista syistä johtuen vaihtoehtoa. Sijoittajapiireissä eli osassa asiantuntijajulkisuutta päätök-

sen vastaanotto oli sitä vastoin joko passiivinen tai hyväksyvä, mikä indikoi ammattiipiirien suhtautuneen päätökseen myönteisesti. Sama kanta oli myös monilla tutkijamaailman edustajilla. Lakkautuspäätöksen perustelut olivat siis puhtaasti taloudelliset, mutta sen johdosta syntynyt poliittinen haaste oli varsin pitkälle viestinnällinen, koska valtio-omistaja kytkettiin nopeasti tilanteen yhdeksi osapuoleksi, vaikka se ei sitä yhtiön yhtenä vähemmistöomistajana tosiasiallisesti ollutkaan.

Kyse on ollut luonnollisesti myös siitä, miten pitkälle politiikan keinoin voidaan vaikuttaa kansantalouden kehitystä koskeviin kysymyksiin. Viestinnällinen työnjako oli osapuolten kesken epäselvä. Stora Enso hoiti kannaltaan relevantin asiantuntijajulkisuuden (sijoittajat) moitteettomasti, mutta ei kyennyt omassa viestinnässään arvioimaan päätöksensä yhteiskunnallista ulottuvuutta varsinkaan kriisin alkuvaiheessa. Media hakikin varsin pian korvaavia vastauksia yhteiskunnalliseksi koettuun ongelmaan valtiovallalta eli käytännössä poliittiselta vastuuministeriltä, vaikka omistajanohjauksella ei ollutkaan yhteyttä yhtiön tekemään päätökseen.

Valtionyhtiöiden omistajanohjaus on ensimmäisen kerran keskitetty valtioneuvoston kanslian alaisuuteen toukokuussa 2007. Omistajanohjauksen viestinnällinen haaste oli jo ennen sitä siihen liitetyt varsin ristiriitaiset ja usein myös epärealistiset odotukset. Kemijärven tapaus on hyvä esimerkki siitä, millaiseksi viestinnällisesti mahdottomaksi tilanteeksi ristiriitaiset odotukset voivat pahimmillaan johtaa. Salkunhallinnon keskittäminen vain lisäsi tätä haastetta entisestään. Omistajanohjauksen virkamiestason viestintä jäi Kemijärven tapauksessa sivuun median hakiessa poliittisesti valituilta ministereiltä "kasvoja" valtiovallan mielipiteille. Lisäongelma oli vielä omistajanohjauksen virkamiesten sijainti valtioneuvoston kansliassa ja poliittisen vastuuministerin fyysinen sijainti puolustusministeriössä.

Eräs Kemijärven tapaukselle tyypillinen piirre oli tiedonkulun nopeus, joka on ominaista nykyaikaiselle sijoitustoiminnalle. Pörssi-yhtiön antamat lausunnot ja vaikkapa sitä vastustavan kansanliikkeen vastatoimet ovat sähköisesti varsin nopeasti kaikkien saatavilla. Media kohdisti tässä tapauksessa tiedonhankintansa välittömästi valtiovallan edustajille, joilta vaadittiin suurta reaktionopeutta sekä tilanteen arvioinnissa että omien kantojensa muodostamisessa. Kansalaismielipide alkoi puolestaan muotoutua verkkojulkisuudessa, mm. internetin keskustelupalstoilla. Tätä kehitystä oli vaikea seurata vanhoilla menetelmillä.

Kemijärven tapaus myös politisoitui alusta lähtien, toisin kuin tsunami, Jokela tai Nokia. Jälkikäteen tarkastellen on ilmeistä, että puhtaan poliittisen opportunistin²¹ ohella politiikan kaventuneisiin rajoihin tyytymättömät kansalaiset ja järjestöt ilmaisivat tyytymättömyytensä siihen, että poliittisen koneiston mahdollisuudet säädellä taloudellista kehitystä olivat heikentyneet vuosien saatossa merkittävästi. Talouden globalisoituessa ei ollut enää mahdollista tehdä poliittisia päätöksiä esimerkiksi tuotantolaitosten sijoittautumisesta tietylle paikkakunnalle, seikka joka paljastui vuoden 2008 kuluessa useilla paikkakunnilla. Kolmessa muussa tapauksessa ymmärrettiin tapahtuneen yllättävyys ja politiikan rajallisuus, neljännessä sen sijaan ei. Koska omistajanohjaus oli toimintona uusi, ei siihen liittyvää viestintää ole ehditty suunnitella ja toteuttaa kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti. Tätä puutetta syntynyt kansanliike käytti välittömästi hyväkseen ryhtyessään mobilisoimaan kansalaismielipidettä omille tavoitteilleen suosiollisiksi. Tässä se onnistui hyvin, sillä valtiovalta leimautui monien silmissä pahantahtoiseksi ja kyvyttömäksi vastaamaan ihmisten hätään.²²

JULKISUUKSIEN DYNAMIIKKA: PROPOSITIOT

Olemme nyt esitelleet julkisuuksien dynamiikan mallien rakennuspuut ja käyneet läpi neljä konkreettista viestintätapausta. Seuraavaksi kuvaamme mallin dynamiikan propositioiden avulla. Miten julkisuudet syntyvät? Miten ulkoiset ja sisäiset julkisuudet vaikuttavat toisiinsa? Miten teemojen painoarvo, julkisuuden toimijan painoarvo, toimijoiden määrä, organisaation maine ja teemojen siirtyminen julkisuuden kentältä toiselle vaikuttavat teeman leimahtamiseen?

Aikaisemmin määrittelimme julkisuuden tilanteeksi, jossa joukko ihmisiä viestii jostain teemasta, joka tavalla tai toisella liittyy organisaatioon. Tämä edellyttää, että ainakin yksi henkilö havaitsee asian ja tiedostaa, että asia tavalla tai toisella koskee häntä. Kun tämä henkilö viestii asiasta muiden kanssa, syntyy uusi julkisuus. Tästä voidaan johtaa ensimmäinen propositiomme.

[P1] *Julkisuuksien synnyn alkuvaihe on latentti.*

Yksi seurannainen tästä on, että

[P1.1] *Julkisuuksien kentillä syntyy kaiken aikaa lukemattomia pieniä julkisuuksia, joiden elinkaari ja vaikuttavuus vaihtelevat.*

Milloin pienestä julkisuudesta tulee merkittävä julkisuus? Tässä tarkastelussa auttaa Malcolm Gladwellin (2000) käyttämä leimahduspisteen käsite.

Leimahduspiste on hetki, jolloin jokin teema alkaa nopeasti levitä edeltävään ajankohtaan verraten. Kyseessä voi olla joku muoti-ilmiö, huhu, kampanjointi, mobilisointi toimintaan tai joku yllättävä tapahtuma tai kehitys johon ei ole osattu varautua ennakkolta.

Gladwell määrittelee kolme tekijää, jotka vaikuttavat tähän leviämiseen:

1) *Tarttuvuus*, jossa on kyse

a) *ihmisistä*, jotka ovat mukana prosessissa. Eriytisesti Gladwell mainitsee *yhdistäjät*, joilla on laajat ja monitasoiset kontaktiverkot, *tietäjät*, jotka tietävät asiasta sekä *innostajat*, jotka osaavat viestiä asiasta vakuuttavasti eteenpäin;

b) *asiasta*, joka kolahtaa tietyllä hetkellä tiettyyn joukkoon.

2) *Perhosefekti*: pienet syyt saattavat johtaa suuriin seurauksiin. Kyseessä on siis dynaaminen prosessi. Muutokset eivät ole vähittäisiä, vaan dramaattisia, tietyllä hetkellä leimahtavia.²³

3) *Olosuhteiden vaikutus*. Jotain politiikkaa koskeva pieni asia saattaa tulla ohitetuksi keskellä vaalikautta mutta nousta kuumaksi aiheeksi juuri ennen vaaleja, esimerkiksi kansanedustajan ilmoittamatta jätetty vajaan tuhannen euron vaaliavustus. Aasian tsunamikatastrofi taas nosti esiin uusia toimijoita, jotka aikaisemmin olivat tunnettuja vain hyvin rajautuneen verkkojulkisuuden kentillä (sukeltajat.fi -sivusto). Toinen esimerkki voisi olla Kemijärvi. Vastaavat aikaisemmat lopettamispäätökset Pirkanmaalla, Kymenlaaksossa ja Pohjois-Karjalassa eivät johtaneet samanlaiseen poliittiseen ja julkisuusreaktioon.

Näin ollen voidaan olettaa, että

[P2] *Pienestä julkisuudesta tulee merkittävä leimahduspisteessä.*

Mikäli yllä esitetyt Grunigin ja Gladwellin pohdinnat pitävät paikkansa, voidaan edelleen olettaa, että

[P2.1] *Leimahduspisteen syntymiseen vaikuttaa (a) itse asia, jonka yksi tai useampi yksilö tiedostaa*

olevan merkittävä itselleen, läheisilleen tai yhteiskunnallisesti.

[P2.2] *Leimahduspisteen syntymiseen vaikuttavat (b) yksilölliset ominaisuudet: yksilöllä on laaja kontaktiverkosto, tietoa ja/tai hyvä suostuttelukyky, minä lisäksi hän kokee voivansa tehdä asialle jotain.*

[P2.3] *Myös (c) olosuhteet vaikuttavat leimahduspisteen syntymiseen, mikäli ne ovat suotuisat.*

Ratkaisevan tärkeää P2.1-tilanteessa on se mielikuva, joka syntyy yhdelle tai useammalle henkilölle silloin, kun he havaitsevat julkisuutta synnyttävän asian. Käytämme tässä mielikuvan käsitettä perseptio- ja kognitioteorioiden mukaisesti: mielikuva syntyy havaittajan mielessä hänen havaitsemiansa ärsykkeiden aktivoimana²⁴. Jokin ärsyke laukaisee siis assosiaatioiden kimpun, joka on äärimmäisen yksilöllinen. Mielikuviiin vaikuttavat havaittajan omat aikaisemmat kokemukset sekä eri julkisuuksissa esiin nousevat kertomukset, etenkin muiden ihmisten esittämät ja mediassa esitetyt kertomukset. Mielikuviiin vaikuttavat myös luonnollisesti itse ärsykkeet: tuotteen ominaisuudet, palvelutilanteen tekijät tai tiedotteen sisältö.

Propositio 2 jatko-oletuksineen tarkasteli julkisuuden kentän, aiheiden ja toimijoiden yleisiä ominaisuuksia. Lisäksi julkisuudet ruokkivat toisiaan. Näin ollen voidaan olettaa, että siirtymä julkisuuden kentästä toiseen vahvistaa julkisuutta:

[P3] *Julkisuuksien voidaan olettaa vahvistuvan, kun tapahtuu siirtymiä yhdeltä julkisuuden kentältä toiselle.*

[P3.1] *Julkisuus vahvistuu erityisesti silloin, kun teemat siirtyvät rajautuneelta kentältä yleiselle.*

[P3.2] *Julkisuus saa aikaan toimintaa, kun teemat siirtyvät välitetyiltä julkisuuden kentiltä suorille.*

Esimerkkejä näistä on helppo löytää. Median esiin nostama uutinen havahduttaa kansalaiset. Asiantuntijajulkisuudessa valmisteltu muistio vuotaa tai vuodatetaan yleiseen tietoon. Työntekijä voi purkaa turhautumistaan ystäväpiirilleen, ja joku ystävistä saattaa asian toimittajan tietoon.

Propositio P.3.2 mukaan laajamittainen kansalaisaktivismi edellyttää suoraa yhteydenpitoa. Tämä vastaa Smelserin esittämää kollektiivisen käyttäytymisen teoriaa²⁵.

[P4] Julkisuudet ruokkivat toisiaan.

Aktiivinen toimijataho pyrkii tietoisesti synnyttämään julkisuuksia eri julkisuuksien kentillä, koska julkisuudet saattavat alkaa ruokkia toisiaan. Aktivistien toimesta kirjelmöidään asiantuntijoille ja poliittisille päättäjille, kirjoitetaan verkkosivuille, keskustelupalstoille ja sanomalehtien yleisönosastoille tai mobilisoidaan kasvokkain väkeä sekä organisoidaan mielenosoituksia ja marsseja ja muita vastarinnan muotoja.

Vastaavasti voidaan käyttää usean kärjen mallia, jossa eri toimijat esiintyvät eri julkisuuden kentillä, jolloin syntyy mielikuva, että yleinen mielipide kumpuaa laajalta pohjalta.

[P5] Uutistyhjiö synnyttää julkisuuksia.

[P5.1] Uutistyhjiöiden syntyminen on välttävää.

Uutistyhjiö on tilanne, jossa tiedetään, että jokin on tapahtunut, mutta siitä ei kerrota. Sotilaallisen tyhjiön tapaan uutistyhjiökin täyttyy aina. Ellei sitä täytetä "virallisesti", sen täyttävät eri julkisuuksissa syntyneet arvelut ja tulkinnat.

Uutistyhjiöitä ei saa päästää syntymään. Mitä enemmän aikaa kuluu kriisin synnyttäneestä tapahtumasta sitä koskevan viranomaisviestinnän käynnistymiseen, sitä suurempia haasteita kohdistuu viranomaistoiminnan uskottavuuteen yleisemminkin. Ilman oikea-aikaista viestintää viranomaiset jäävät helposti altavastaajiksi, jolloin tilanteen hoitaminen kuntoon puolestaan vaikeutuu. Uutistyhjiöiden syntymisen välttäminen on myös tapahtumia selostavan median etu.

[P6] Pelkkä julkisuuksien erittely ei riitä, tarvitaan myös arviointia julkisuuksien mahdollisista seurauksista.

Organisaatiot toimivat eri julkisuuksien kentillä ja luovat omalla toiminnallaan uusia julkisuuksia. Ne toimivat systemaattisesti ja tavoitehakuisesti. Siksi on tärkeää paneutua myös julkisuuksien seurauksiin.

Tapauskuvaukset paljastivat, että tähän saakka käytössä ollut kriisi- ja poikkeusolojen viestinnällinen toimintamalli alkaa olla vanhentunut ja kaipaasi ajantasaistamista. Joulukuun 2004 jälkeen on muodollinen ohjeistus saatettu ajan tasalle, mutta käytännön kriisitilanteissa turvaudutaan edelleen helposti vanhoihin toimintatapoihin. Edelleen nä-

ky viitteitä siitä, että viestintä koetaan helposti vain välttämättömäksi pahaksi, johon ei tarvitse panostaa paljoakaan. Esitämmekin seuraavat kriisijohtamista ja kriisiviestintää koskevat proposiitiot.

[P7] Tehokas johtaminen ja viestintä edellyttävät kattavaa tilannekuvaa.

Tehokas reagointi ei ole mahdollista ilman kattavaa ja samalla luotettavaa tilannekuvaa, joka edellyttää tolkunottoa (sense making). Valtioneuvostotasolla on ryhdytty toimenpiteisiin sekä reaaliaikaisen että ennakoivan tilannekuvan luomiseksi ja ylläpitämiseksi. Kansallista ja kansainvälistä turvallisuusympäristöä sekä sen muutoksia tarkkailaan tänä päivänä kellon ympäri 365 päivää vuodessa. Yllättävissä paikallisen tason kriiseissä esiintyy kuitenkin edelleen tilannekuvaan liittyviä ongelmia. Luotettava tilannekuva on erityisen tärkeä siksi, että se auttaa viranomaisia ja kansalaisia suhteuttamaan toimintansa paremmin tapahtuneeseen kriisiin.

[P8] Kriisit ovat osa organisaatioiden normaalia toimintaa.

Kriisitilanne on normaali, mitä tahansa organisaatiota koskeva tilanne. Yllättäviä tehokasta viestintää vaativia kriisejä syntyy väistämättä myös tulevaisuudessa. Kriisiviestinnän ohjeiden tulisi siten nojautua niin pitkälle kuin mahdollista organisaation yleiseen viestinnän ohjeistukseen eli käytännössä työyhteisön julkisuuspolitiikkaan.

[P8.1] Onnistunut viestintä vahvistaa kansalaisten tuntemaa luottamusta. Epäonnistuneesta viestinnästä aiheuttavan epäluottamuksen poistaminen vaatii runsaasti aikaa.

Kriisitilanteiden hoitamisessa on kyse luottamuksen rakentamisesta julkisen vallan ja kansalaisten välille. Onnistunut viestintä vahvistaa merkittävästi kansalaisten tuntemaa luottamusta. Viestinnän epäonnistuuessa viranomaisten nauttima luottamus vastaavasti heikkenee. Heikentyneen luottamuksen palautumiseen kuluu huomattavan pitkä aika ja se heijastuu siten myös organisaation muuhun toimintaan. (Palm – Falkheimer 2005)

[P8.2] Kriisitilanteissa johtamisen ja viestinnän roolit on eriytettävä selkeästi.

Kriisien operatiivinen johtaminen ja viestinnän johtaminen tulee erottaa toisistaan. Yksi ja sama henkilö ei voi toimia samaan aikaan sekä toiminnan johtajana että viestinnän johtajana, koska silloin kärsivät molemmat toiminnot. On tärkeää, että medialla on koko ajan tiedossa se henkilö, jonka kautta he saavat tietoja tapahtuneesta. Tilannetta hoitaville viranomaisille on annettava riittävästi tilaa varsinaisen tehtävänsä eli kriisin laukaisemisen hoitamiseksi.

[P8.3] Vaikka jokainen kriisi on omanlaisensa, niiden johtamista ja viestintää on mahdollista mallintaa.

Kaikilla kriiseillä on omat erityispiirteensä, jotka erottavat ne toisistaan. Samalla niillä on monia yhteisiä piirteitä. Ne syntyvät yllättäen. Niiden hoitaminen edellyttää nopeaa reagoitua. Niitä varten on oltava organisatoriset valmiudet. On oltava yleinen ohjeistus, jonka pohjalta eri tahot voivat toimia yhdessä. Niillä on oltava luottamus siihen, että muut toimivat sovitulla tavalla.

Tämä asettaa erityisen suuret vaatimukset kriisi- valmiuden ylläpitämiselle ja siihen liittyvälle koulutukselle. On myönteistä, että valtioneuvostotasolla viestinnän merkitys kriisien johtamisessa on tullut aikaisempaa selvemäksi. Sama viesti kouluttamuksesta tulisi viedä nyt myös paikalliselle tasolle, muistaen kuitenkin, että kriisien johtaminen ja niihin liittyvä viestintä edellyttävät toimintaa johtavilta aina myös kykyä improvisoida.

Parhaimmillaan onnistunut kriisiviestintä on yhteisöllisyyttä tukevaa ja vahvistavaa toimintaa, joka lisää yksittäisten ihmisten – myös niiden joita kyseinen kriisi ei koske – mahdollisuutta muokata omaa ympäristöään. Epäonnistunut kriisiviestintä puolestaan lamauttaa myös kriisijohtamisen ja johtaa helposti siihen, että viestinnästä vastuussa olleet syyllistetään epäonnistumisesta, vaikka todelliset syyt olisivat muualla.

JULKISUUSSUHTEIDEN HOITAMINEN

Seuraavaksi esitämme julkisuussuhteiden hoitamisen²⁶ (*Public Relations Management, PRM*) mallin rakennuspuut. Osoitamme, että tarkastelukulmat, joita ennen pidettiin jopa kilpailevina paradigmoina (esimerkiksi maineenhallinta ja profilointi, Aula ja Heinonen 2002, Aula ja Mantere 2005) itse asia- sa voidaan nähdä kahtena erilaisena tarkastelukul-

mana samaan ilmiöön. Lisäksi rehabilitoimme kaksi käsitettä, jotka ovat tulleet viime vuosina kaltoin kohdelluiksi tai väärin tulkituiksi: edellä jo käsitellyn mielikuvan (*image*) käsitteen sekä suhdetoiminnan (*public relations*) käsitteen.

IPRAn Meksikon julistus

International Public Relations Association (IPRA) oli aikaansa edellä vuonna 1989 antamassaan ns. Meksikon julistuksessa:

”Julkisuussuhteet ovat trendien analysoinnin sekä niiden seurausten ennakoinnin taito ja sitä koskeva tiede sekä niiden suhteen toimiminen tavalla, joka vahvistaa sekä yleisön että organisaation etuja.” (The Mexican Statement, 1989)²⁷

Tässä julistuksessa suhdetoiminta nähtiin ensimmäisen kerran laajemmasta kuin tiedottamisen näkökulmasta. Toiminta on myös proaktiivista eli ennakoivaa, koska se nojautuu heikkojen signaalien tunnistamiseen. Ennen kaikkea toiminta on vuorovaikutteista, koska huomioon otetaan sekä julkisoiden että organisaation näkökulma.

Tässä mielessä PR-toiminta määrittyy kuten Grunig (1992) on todennut: parasta julkisuussuhteiden hoitamista on vuorovaikutteinen, ennakoiva PR.

Mutta kaikki organisaatiot eivät ole altruistisia, yleishyödyllisiä. Kun julkisuussuhteiden hoitamiseen määritellään uudelleen, pitäisi seuraavien seikkojen siksi korostua:

- PR on osa strategista johtamista
- PR-toiminnassa tärkeää on heikkojen signaalien luotaaminen laajalti, kenties jopa latenttien julkisuuksien tasolla
- PR-toiminnan johtamiseen tulee sisällyttää pitkäjänteinen profilointi, maineenhallinta ja muu strateginen viestintä, arkinen johtamisviestintä, teemojen hallinta ja kriisien hallinta
- tarvitaan työkaluja, joiden avulla ollaan tietoisia julkisuuksien synnystä ja kehityksestä eri julkisuuksien kentillä
- tarvitaan työkaluja, jotka erottavat heikot julkisuudet vahvoista.

Näillä rajauksilla lähdemme määrittelemään julkishallinnon julkisuussuhteiden hoitamisen johtamista.

Viestintä strategisena voimavarana

Julkishallinnon viestintä voi tukea strategisten tavoitteiden saavuttamista kolmella eri tavalla (Åberg 2007):

1) *Sisällöt*: strategiset tavoitteet on pantava esille siten, että ihmisten silmät alkavat kiiltää ja posket hehkua

2) *Toiminta ja viestinnän järjestelyt*: viestintä on nähtävä kokonaisvaltaisesti ja sitä on harjoitettava määrätietoisesti, pitkäjänteisesti ja ammattitaidolla

3) *Arviointi*: myös viestinnän vaikuttavuutta on arvioitava ja sitä varten luotava yhteen sovitettut välineet.

Sisällöt

Viestinnän sisällöt ovat luonnollisesti tilanneriippuvaisia. Mutta strategisesti tarkasteltuna voidaan määritellä viestinnän kantoaalto, kehyskertomus, ja linkittää siihen strategisesti tärkeitä teemoja.

Näitä teemoja voidaan hakea kahdelta taholta. Kuten edellä on todettu, on maineenhallinnan malleissa pyritty etsimään *maineen ulottuvuuksia* eli niitä universaaliteemoja, jotka maine keskusteluissa usein ovat esillä. Jos teemat ovat universaaleja, voi yritys käyttää niitä strategisessa viestinnässään, edellyttäen, että niistä on jotain aitoa sanottavaa. Aula ja Heinonen (2002) ovat suomalaisia yrityksiä koskeneessa tutkimuksessaan löytäneet kuusi ulottuvuutta:

– *menestyminen*: kansainvälisyys, johtavuus, kilpailukyky ja taloudellinen kasvu

– *yrityskulttuuri ja johtaminen*: arvostus, johdon ja työntekijöiden välinen luottamus, motivointi ja palkitseminen ja sitoutuminen ja tyytyväisyys

– *tuotteet ja palvelut*: toimitus- ja palveluvarmuus, hinta-laatusuhde, laatu ja hyöty

– *muutos- ja kehityskyky*: kehittyminen, dynaamisuus, rohkeus, visio ja strategia

– *julkinen kuva*: tunnettu sidosryhmissä, näkyminen julkisuudessa, julkisuuskuva ja johdon karismaattisuus

– *yhteiskuntavastuu*: lähiympäristö, yhteiskunnan kehittäminen, ympäristö ja eettisyys, jotka kaikki ovat siirrettävissä myös julkisten organisaatioiden toimintaan.

Toinen, rinnakkainen tapa on *lähteä yrityksen visiosta, missiosta ja strategiasta* ja konkretisoida näistä esiin nousevat perusviestit (mm. Åberg

2000). Näin voidaan esittää julkisuussuhteiden hoitamista koskeva propositio:

[P9] Pitkäjänteinen julkisuussuhteiden hoitaminen edellyttää viestintästrategian laatimista.

Toiminta ja viestinnän järjestelyt

Strategisten sisältöjen määrittely ei ole pelkästään viestinnästä vastaavan työtä. Viestien on tultava organisaation strategiselta johdolta, kun viestintäjohtaja puolestaan vastaa varsinaisen operatiivisen toiminnan lisäksi näiden viestien esillepanosta ja strategisen viestinnän järjestelystä.

Osa tätä työtä on sen ajatuksen läpivieminen, että viestintä on nähtävä kokonaisvaltaisesti. Viestintä on osa johtamista: ilman viestintää ei voi johtaa. Viestintä ei siten ole muista toiminnoista erillinen prosessi, jota ammattilaiset hoitavat.

Tältä pohjalta on mahdollista määrittää kymmenes propositio (ks. Åberg 2000, 2005):

[P10] Viestintä on nähtävä kokonaisvaltaisesti, johtamisen osana ja sitä on harjoitettava määrätietoisesti, pitkäjänteisesti ja ammattitaidolla. Viestintä on toimintaa eri julkisuuksien kentillä.

Julkisuussuhteiden hoitamisen arvioinnista

Pelkkä julkisuuksien erittely ei riitä, vaan tarvitaan myös arviointia julkisuuksien mahdollisista seurauksista. Julkisuussuhteiden hoitamisen arviointi edellyttää siten tietojen keruuta seuraavilta alueilta:

– *kenttäanalyysi*: mitkä ovat ne julkisuuden kentät, jotka ovat tärkeitä työyhteisön kannalta?

– *julkisuuksien kehittymisen analyysi*: miten eri teemat nousevat esiin, keiden toimesta ja miten argumentoituina?

– *ennakointi*: mitä mahdollisia vaikutuksia teemalla on organisaation toiminnalle?

– *voimavara-analyysi*: mitkä ovat työyhteisön organisatoriset ja toiminnalliset valmiudet toimia eri julkisuuksien kentillä?

[P11] Julkisen vallan viestinnän vaikuttavuutta on arvioitava sekä määrällisesti että laadullisesti ja sitä varten on luotava yhteen sovitettut välineet.

JOHTOPÄÄTÖS: VIESTINNÄSTÄ JULKISUUSPOLIITIKKAAN

Valtionhallinnassa yleensä ja ministeriöissä erityisesti on tapahtunut suuria rakenteellisia muutoksia viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana. Kun julkinen hallinto ja ministeriöt aikaisemmin tietoisesti pitivät tiettyä etäisyyttä ympäröivään yhteiskuntaan pyrkien suorien vuorovaikutuskanavien määrän hallintaan ja niiden pitämiseen yhdensuuntaisina, ollaan tänään tilanteessa, jossa julkinen hallinto on koko yhteiskunnan kattavan vuorovaikutusverkoston yksi jäsen. Tämä on näkynyt mm. siinä, että hallinnollisen ja poliittisen välinen suhde ja painotus ovat muuttuneet. Yksi 1960-luvun yhteiskunnallistumisen seuraus oli, että politiikka tuli Suomessa uudella tavalla mukaan yhteisten asioiden hoitoon. Esimerkiksi ns. poliittiset virkanimitykset legitimoitiin kun katsottiin, että kaikilla yhteiskunnassa vaikuttavilla ajatussuunnilla tuli olla edustuksensa myös virkakoneistossa. Kun viranomaiset aikaisemmin olivat olleet pelkästään hallittujen ja rajoitettujen sekä eräällä tapaa neutraalien tietojen lähettäjä, tuli heistä politisoitumisen myötä tietojen aktiivisia välittäjiä.

Tiedotus laajeni viestinnäksi siinä vaiheessa, kun se Abrahamssonin periaatteen mukaisesti alkoi muuttua entistä enemmän kaksisuuntaiseksi; enää ei vain lähetetty tietoja ympäröivään yhteiskuntaan vaan alettiin kerätä sieltä entistä enemmän myös palautetta. Myös tiedotuksen – tai tässä vaiheessa jo viestinnän – organisoinnissa tapahtui tästä syystä muutos. Alkuaan oman päätoimen ohella hoidettu tehtävä ammatillistui – viestintää varten syntyivät omat yksikkönsä ja virkanimikkeensä. Se merkitsi myös sitä, että ministeriöiden viestinnästä vastaavien henkilöiden pätevyysvaatimuksissa viestinnän ja tiedottamisen komponentit tulivat ennen hallinnonalan tuntemusta.

Viimeisten vuosien aikana olemme siirtyneet jälleen uuteen kehitysvaiheeseen. Se toki jatkaa muotoutumistaan ensi vuosikymmenelle saakka, mutta liike sitä kohtaan tuntuu väijäämättömältä:

[P12] *Strategisella tasolla julkisen vallan viestintäpolitiikka on muuttumassa julkisuuspolitiikaksi (Public Policy, PP).*

[P13] *Operatiivisella tasolla julkisen vallan viestintä taikka tiedotus on muuttumassa julkisuussuhteiksi (Public Relations, PR).*

[P14] *Julkisuuspolitiikka ja julkisuussuhteet muodostavat yhdessä julkisuussuhteiden hoitamisen (Public Relations Management, PRM) kokonaisuuden.*

[P15] *Julkisen vallan viestintä muuttuu jo lähivuosina verkkopohjaiseksi samalla kun perinteinen media keskittyy verkkovalmiuksiensa kehittämiseen.*

Terminologisesti käynnissä oleva muutos tarkoittaa sitä, että olemme siirtymässä viestinnästä *julkisuuspolitiikkaan (public policy)*. Kun aikaisemmassa vaiheessa viestintä oli julkisen vallan johtamisen väline, ollaan nyt entistä enemmän tilanteessa, jossa johtaminen on sulkeutunut viestinnän sisään. Kun aikaisemmin johtaminen ja viestintä oli erotettu toisistaan, kun edellinen oli yhdistelmä strategista (*leadership*) ja operatiivista toimintaa (*management*) ja jälkimmäinen keino kommunikoida sitä eteenpäin, ovat johtaminen ja viestintä nyt muuttumassa toiminnoiksi, joita ei enää pystytä erottamaan toisistaan. Julkisuuspolitiikka on toisin sanoen muuttunut erottamattomaksi osaksi johtamista, yhdeksi sen osa-alueeksi. Samalla hallinnonalan tuntemuksen merkitys ammatillisen pätevyyden arvioimisessa on jälleen muuttunut tärkeämmäksi.

Johtamisen ja viestinnän välisessä suhteessa tapahtunut muutos on näkynyt siirtymisenä kehitysvaiheesta toiseen. Aikaisemmin tehtiin ero viestintätoiminnon johtamisen (*communications management*) ja johtamisviestinnän (*managerial communication*) välillä. Nyt ollaan siirtymässä julkisuuspolitiikan hengessä kohti kommunikatiivista eli viestinnällistä johtamista (*communicative management*).²⁸

[P16] *Julkisen hallinnon johtamisessa on tapahtumassa siirtymä viestinnän johtamisesta johtamisviestinnän kautta viestinnälliseen johtamiseen.*

Miten tämä näkyy vaikkapa puolustusministeriössä?²⁹ Viestinnällinen ulottuvuus näkyy sen toiminnassa kaikilla tasoilla. Viestintä liittyy ensinnäkin ministeriön ylimmän johdon toimintaan ja siihen liittyvään kokonaisuudenhallintaan. Tässä on kyse *julkisuuspolitiikasta (public policy)*. Asia on ilmaistu vuonna 2006 hyväksytyssä puolustushallinnon viestintästrategiassa seuraavasti:

”Julkisuuspolitiikan nimikkeen alla suunnitellaan, toteutetaan ja arvioidaan niitä tapoja, joilla

ministeriö ja sen edustama hallinnonala kohtaavat yhteiskunnan.”

Olemme siirtymässä vaiheeseen, jossa viestintä ei enää ole vain tai edes ensisijaisesti keino tukea johtamista ('viestinnän tulee tukea johdon toimintaa') vaan johtaminen itsessään on viestintää – tietenkin monien muiden asioiden ohella.

Toiseksi viestintä liittyy puolustusministeriön ja puolustushallinnon vaikuttavuuteen. Ministeriöt määrittelevät itselleen erilaiset vaikuttavuustavoitteet, jotka usein kirjataan valtioneuvostotason strategia-asiakirjoihin ja suunnitelmiin. Niiden saavuttamisessa on kyse ennen muuta *yhteiskuntasuhteiden hoitamisesta* ja sitä kautta tapahtuvasta vaikuttamisesta (*public relations*). Ministeriöiden tehtävänä on nykyisen perustuslain mukaisesti huolehtia siitä, että valtioneuvostotason ja sitä korkeammat poliittiset linjaukset siirtyvät niiden alaiseen hallintoon. Tällöin yhteiskuntasuhteiden (*public relations*) hoitaminen on osa julkisuuspolitiikan (*public policy*) täytäntöönpanoa.

Viestintä (communication) on sellaista kaksisuuntaista toimintaa, jossa yksittäinen ministeriö ottaa vastaan syötteitä ympäröivästä yhteiskunnasta (seuraa ja arvioi) ja omalta osaltaan syöttää tietoa ja viestejä ympäröivään yhteiskuntaan. *Tiedottaminen (information activities)* on lopuksi sitä operatiivista toimintaa, jonka avulla yksittäinen ministeriö kertoo yksisuuntaisesti eri julkisuuden kentille omasta toiminnastaan. Se muodostaa myös jatkossa ajallisesti hallitsevan osan ministeriöiden viestinnästä. Mutta se ei ole enää ainoa viestintä- ja tiedotusyksiköiden toteuttaman toiminnan muoto vaan alisteinen sellaisille strategisille toimintoille kuin julkisuuspolitiikalle ja yhteiskuntasuhteiden hoitamiseksi sekä kaksisuuntaiselle viestinnälle.

Mitä tällainen siirtyminen julkisuuspolitiikkaan mielestämme tarkoittaa ministeriöiden kaltaisissa julkista valtaa harjoittavissa organisaatioissa?

Erillisiä viestintästrategioita ei pidemmällä aikavälillä mielestämme enää tarvita, vaan *viestinnän tulee olla sisään rakentuneena ministeriöiden harjoittamaan johtamiseen ja julkisuuspolitiikkaan sekä niitä ohjaaviin strategioihin ja suunnitelmiin*. Yhtä selvää on, että julkisuuspolitiikkaa suunnittelevien sekä viestintää ja tiedotusta toteuttavien yksiköiden tulee olla mukana ministeriöiden johtamisessa tasavertaisesti varsinaisten osastojen ja muiden toiminnallisten yksiköiden rinnalla.

Toiseksi *julkisuuspolitiikasta, yhteiskuntasuhteiden hoitamisesta, viestinnästä ja tiedottamisesta*

ta vastaavien yksiköiden ja virkamiesten nimikkeet tulisi miettiä uudelleen. Nykyiset viestintä- ja tiedotus-alkuiset virkanimikkeet eivät enää vastaa täysin näissä organisaatioissa päivittäin tehtävää työtä. Sopivia englanninkielisiä termejä on runsaasti, mutta ne, esimerkiksi *public policy*, kääntyvät varsin huonosti suomalaisiksi virkanimikkeiksi eikä niitä esiinny esimerkiksi valtioneuvostotason ohjeistuksessa (julkisuuspolitiikan johtaja, julkisuuspoliittinen yksikkö jne. eivät kieltämättä kuulosta kovin hyviltä). Toisaalta nimikettä tärkeämpää on tietenkin niiden puitteissa tehtävä työ.

Kolmanneksi *julkisuuspolitiikan käsite merkitsee uutta tapaa arvioida hallinnon ja politiikan välistä suhdetta*. Valtioneuvoston asema on suhteessa hallintoon selkeästi vahvistunut uuden perustuslain myötä. Jyrkän raja-aidan vetäminen politiikan ja hallinnon välille ei ole enää mahdollista samalla tavoin kuin ennen, koska hallinto on entistä enemmän poliittisesti valittujen valtiollisten elinten päätösten ja linjausten täytäntöönpanoa. Poliittisten valtiosuhteiden valinnan myötä uusi politiikan ja hallinnon välinen suhde vahvistuu entisestään.

Neljänneksi *julkisuuspolitiikan hoitaminen siirtyy entistä enemmän verkkoihin ja syrjäyttää perinteiden median*. Kansalaiset odottavat avointa ja nopeaa tietojen jakamista, jolloin verkko on ainoa tapa pysyä ei-valtiollisten toimijoiden vauhdissa. Perinteinen media (lehdistö, radio, TV) joutuu panostamaan verkkotoimintaansa. Myös julkinen valta tulee verkkoihin aktiiviseksi toimijaksi.

Tiedottaminen, viestintä ja julkisuuspolitiikka ovat kaikki toimintaa tässä ajassa. Niitä ei voi erottaa niiden ympärillä leviävästä maailmasta. Ne kaikki ovat hyviä renkejä, joiden avulla julkinen valta pystyy suoriutumaan entistä paremmin tehtävistään. Ministeriöiden ja yleisemminkin julkisen vallan harjoittama julkisuuspolitiikka on eräänlainen otsonikerros, joka asettuu niiden ja ympäröivän yhteiskunnan väliin. Jos tuo kerros on liian paksu, se estää syötteiden tulon ympäröivästä yhteiskunnasta. Toiminta muuttuu tällöin itseohjautuvaksi ja kykenemättömäksi reagoimaan riittävästi ympäristön muutoksiin. Jos tuo kerros taas on liian ohut, siirtyvät yhteiskunnan syötteet käsittelemättä ja liian laajasti julkisen vallan prosesseihin. Toiminnot ryhtyvät sokeasti heijastamaan ulkoisia muutoksia ilman kykyä ohjata ja kehittää niitä rakentavalla tavalla. Julkisen vallan harjoittamassa julkisuuspolitiikassa on kyse sopivan tasapainon löytämisestä näiden kahden tilanteen välille.

VIITTEET

¹ Mediademokratian käsitettä käytti mm. eduskunnan entinen puhemies Paavo Lipponen puhuessaan Valta ja Waltari -seminaarissa vanhan kirjallisuuden päivillä Vammalassa 27.6.2008.

² Leif Åbergin (2000, 22) mukaan ”johtaminen ja viestintä ovat erottamattomat: ilman viestintää ei voi johtaa.” Myös Jari Salminen on päättänyt näkemään johtamisen viestintänä. Hänen mukaansa ”johtamisviestintä on johdon keino ohjata organisaation tiedon luontia ja päätöksentekoa ja tätä kautta organisaation toimintaa”. Hän toteaa, että ”johtamisviestintä kattaa kaiken yrityksen ohjaukseen liittyvän informaation hankinnan, tuottamisen, jakamisen ja hallinnoinnin”. (Salminen 2001, 69)

³ Valtionhallinnossa toteutettavassa johtajakoulutuksessa viestintätaitoihin on alettu kiinnittää enemmän huomiota,

⁴ Julkisuuslain 24 § sisältää 32-kohtaisen luettelon niistä viranomaisten asiakirjoista, jotka ovat salassa pidettäviä. Niistä käydään jatkuvaa keskustelua ja rajanvetoa, esimerkkinä kiista ns. Tiitisen listan julkisuudesta. Keskustelua on käyty myös siitä, missä määrin viranomaisten tulee kertoa valmistella olevista asioista. Tässäkin lienee mahdollista löytää kaikkia tyydyttävä tasapaino. Monista asioista voidaan kertoa jo valmistelun aikana, mutta ei siten, että julkisuus alkaisi haitata itse valmisteluprosessia.

⁵ Keväällä 2008 spekulointi mediassa, aiheutuiko eräiden ministereiden jälleen esiin nostama keskustelu Vuotoksen altaan rakentamisesta halusta siirtää huomio Kemijärveltä muualle. Touko-kesäkuussa 2008 vaalirahoituksesta käyty keskustelu osoitti puolestaan poliitikkojen kyyttömyyden käydä julkista keskustelua sen kannalta kiusallisista aiheista.

⁶ Ks. Alpo Rusi, *Lehdistösensuuri jatkosodassa* (1982).

⁷ Tänäpäin media tuskin enää suostuisi samanlaiseen kohteluun, vaan torjuisi siihen kohdistetun arvostelun julkisuuden kautta.

⁸ Tämän osion tiedot on saatu eri ministeriöistä vuonna 2006 tekemästämme kyselystä. Kiitämme kaikkia kyselyyn vastanneita.

⁹ Liikelaitosten puolella tämä muutos on jo käynnissä. (Kuvaja & Malmelin 2008)

¹⁰ Esimerkiksi vuonna 2006 valmistuneessa Puolustuslaitoksen viestintästrategiassa on hyödynnetty julkisuuden kenttien käsitettä.

¹¹ Toimivan seurantajärjestelmän kehittäminen verkkojulkisuutta (erityisesti keskustelupalstat ja blogit) varten sekä sitä kautta saatavan jatkuvasti kasvavan aineistomäärän analysointi ovat seuraavien vuosien suurimpia haasteita. Tällä saralla on päästy jo hyvin alkuun – blogien seurantaan on olemassa monia teknisiä välineitä. Eri keskustelupalstoilla verkossa käytävät keskustelut ovat sen sijaan paljon haasteellisempaa seurattavaa.

¹² Mielestämme julkison sijaan tulisi löytää sellainen osuvampi käsite, joka mahdollistaa julkisuuksien tarkastelun sekä joukko- että organisaatiaviestinnän näkökulmista.

¹³ Tällainen käsitys demokratiasta perustuu 1800-luvulla vaikuttaneen ranskalaisen filosofin *Alexis de Tocquevillen* ajatuksiin.

¹⁴ Puolustusministeriössä esimerkiksi on viime vuosina laadittu useita selvityksiä siitä, millaisia aluetaloudellisia ja muita vaikutuksia puolustusvoimien toiminnan päättymisellä on ollut. Stora Enson päätös lakkauttaa Kemijärven sellutehdas puolestaan johti suoranaisen kansanliikkeen syntymiseen, jossa eräät politiikan tutkijat ovat jo näkevinään kokonaan uudenlaisen poliittisen mobilisaation ja toiminnan muodon.

¹⁵ Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Työryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 11/2007 sekä Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, marraskuu 2006.

¹⁶ Valtioneuvosto asetti 13.1.2005 suuronnettomuuden tutkintalautakunnan, jonka puheenjohtajaksi nimettiin presidentti Martti Ahtisaari. Siinä oli edustettuna laajalajaisesti maamme parhaat suuronnettomuustutkinnan asiantuntijat, joukossa edustajat myös viestinnän puolelta. Lautakunnan yli 200-sivuisen raportti valmistui toukokuun lopussa 2005 ja sen pohjalta ryhdyttiin välittömästi toimenpiteisiin. Uusi kriisijohtamismalli löytyy mm. valtioneuvoston YETT-strategiasta. Tsunamiviestinnän onnistumisesta ks. myös Hakala, Laakso ja Falck 2005.

¹⁷ Paikalliset nuoret kokosivat tiedotusvälineiden toimintaa arvostelleen julkilausuman. Kun mukana olleet nuoret toisaalta pääsivät puheyhteyteen arvostelemissa iltapäivälehtien kanssa, muuttui heidän suhtautumisensa myönteisemmäksi. Julkisen sanan neuvosto antoi maaliskuussa 2008 silti Iltalehdelle huomautuksen sen toiminnasta Jokelan tapauksen yhteydessä.

¹⁸ Poliittisen vastuun kaupungin poliittinen johto joutui kuitenkin kantamaan syksyllä 2008 järjestetyissä kuntavaaleissa.

¹⁹ Ks. Suuronnettomuustilanteiden tiedotusohje pelastuslaitoksille. Länsi-Suomen lääninhallitus, 4.4.2005. Todekkoon, että puolustusministeriö on yhdessä eräiden muiden viranomaisten kanssa käynnistänyt juuri hankkeen, jossa tuotetaan kansalaisille tarkoitettu varautumisopas sähkökatkosten varalta.

²⁰ Kuntaliitto tilasi Nokian vesikriisin viestintää koskevan tutkimuksen heti tilanteen ratkettua. Tutkimus ilmestyi aivan vuoden 2008 lopussa. (Seeck, Lavento & Hakala, 2008)

²¹ Opportunismia ei tässä yhteydessä tule ymmärtää arvosidonnaisesti vaan ainoastaan poliittisen toimijan haluna ja kykyä käyttää muuttunutta tilannetta omaksi edukseen.

²² Laajamittaisten irtisanomisten lisääntyessä v 2008 aikana eivät näytä johtaneen samankaltaisiin kansanliikkeisiin.

²³ Tieteiskirjailija Ray Bradbury antaa oman tulkintansa perhosefektistä novellissaan ”A Sound of Thunder” (Ukkosen ääni). Siinä dinosaurusten aikakaudelle meneisyyteen siirtynyt aikamatkaaja astuu epähuomiossa perhosen päälle. Palatessaan takaisin omaan aikaansa hän huomaa kaiken muuttuneen toisenlaiseksi. (Brad-

bury 1973) Perhosefektissä siis mitättömältä vaikuttavalla pikkuasialla voi olla kauaskantoisia ja odottamattomia seurauksia.

²⁴ Mielikuva-käsitteen (*imago*) kritisoijat argumentoivat, että sitä käytettäessä korostuu liikaa se, miltä asiat näyttävät. Käsite on kuitenkin käyttökelpoinen, kun sitä käytetään kuvaamaan tapahtumaa, joka syntyy kun ihminen hahmottaa ärsykeitä. Perseptiotutkijat ovat jo kauan aikaa sitten todenneet, että hahmutusprosessin seurauksena syntyy aivoihin juuri visuaalinen kuva. Me "näemme sielumme silmillä". Jos palautamme mieleen, missä olimme edellisenä juhannuksena, mielessä aktivoituu nimenomaan kuva, ei kertomus. Tämä kuva viestittää eteenpäin kertomuksena.

Oli toki kausi, jolloin organisaatioviestinnässä puhuttiin image managementista eli imagon hallinnasta. Tämä ajoittuu lähinnä 1980-luvulle (ks Åberg 2000, 111–113). Mutta tällöinkään ei ollut kyse vain siitä, että organisaatio pyrittäisiin saada näyttämään paremmalta kuin se onkaan. Huono viini ei parane, vaikka pullon etiketti olisi kuinka värikäs.

²⁵ Kollektiivinen käyttäytyminen edellyttää Smelserin (1963) mukaan a) tiettyjen rakenteellisten tekijöiden olemassaolon, b) joihin on sisäänrakennettu stressi ja c) joihin liittyy yleisiä uskomuksia. Käyttäytymisen laukaisee d) huhu ja e) joku, joka mobilisoi toimintaan. Vielä edellytetään f) että sosiaalinen valvonta ei ole näkyvästi läsnä.

²⁶ Haluamme käyttää vaatimattomammalta kuulostavaa julkisuhteiden *hoitamisen* käsitettä julkisuhteiden *hallinnan* tai julkisuhteiden *johtamisen* sijaan. Hallinnan käsite antaa liian optimistisen kuvan siitä, että asiat oikeasti olisivat hallittavissa viranomaisten toimenpitein (vrt. elämänhallinta, maineenhallinta). Johtaminen puolestaan vie ajatusta helposti siihen suuntaan, että vain johtajat tätä harjoittaisivat, kun itse asiassa kuka tahansa organisaatiossa voi olla tärkeä julkisuhteiden hoitamisen kannalta.

²⁷ Alkukielellä seuraavasti: "Public Relations is the art and science of analyzing trends, predicting their consequences and acting upon them in a manner that enhances the interests of both the public and the organization."

²⁸ Tosin tässäkin kohtaa on käännöksellinen ongelma, sillä englanninkielinen sana *communication* liittyy monien mielessä pikemminkin viestinnän välineisiin kuin itse viestintään. Tällöin suomalaisissa käännöksissä usein käytetty *director of communication* tai *communications director* viittaa pikemminkin tietohallintoon kuin viestintään. Siksi tätä termiä olisi mielestämme syytä välttää virallisissa englanninkielisissä nimikkeissä. Sisällöllisesti oikeaanosuvampi nimike olisikin *director for public policy*.

²⁹ Tätä periaatetta on noudatettu puolustusministeriön kehittämistyössä. (Puolustusministeriön kehittämistyöryhmä. Loppuraportti, 19.12.2007)

LÄHTEET

- Abrahamsson, Kenneth: *Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndigheter och medborgare*. Lund: Studentlitteratur, 1972.
- Aula, Pekka: *Johtamisen kaaos vai kaaoksen johtaminen?* Porvoo: WSOY, 2000.
- Aula, Pekka ja Heinonen, Jouni: *Maine – menestystekijä*. Porvoo: WSOY, 2002.
- Aula, Pekka ja Mantere, Saku: *Hyvä yritys – strateginen maineenhallinta*. Porvoo: WSOY, 2005.
- Bradbury Ray: *A Sound of Thunder; in The Golden Apples of the Sun*. London: Corgi Books, 1973, s. 88–99.
- Forsberg, Tuomas, Pursiainen Christer, Lintonen Raimo ja Visuri Pekka: *Suomi ja kriisit vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus, 2003.
- Gladwell, Malcolm: *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. New York: Little, Brown and Company, 2000.
- Grunig, James E. (ed.): *Excellence in Public Relations and Communications Management*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1992.
- Habermas, Jürgen: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Darmstadt: Hermann Luchterhand Verlag, 1964.
- Hakala, Salli, Laakso, Aino ja Falck, Annette: *Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 7/2005.
- Huhtala, Hannele ja Hakala, Salli: *Kriisi ja viestintä. Yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa*. Helsinki: Gaudeamus, 2007.
- Iivonen, Jyrki: *Julkisen sektorin tiedotustoiminta Ruotsissa ja Suomessa vuoteen 1972: tavoitteet ja todellisuus*. Yrjö Littunen (toim.), *Yhteiskuntakehitys ja julkisen sektorin tiedottaminen*. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, N:o E 3/1977, s. 42–69.
- Iivonen, Jyrki: *Neuvostovalian viimeiset vuodet*. Helsinki: Gaudeamus, 1992.
- IPRA: *The Mexican Statement by International Public Relations Association*, 1989.
- Kuvaja, Sari ja Malmelin, Karoliina: *Vastuullinen yritysviestintä. Kilpailuetua vuoropuhelusta*. Helsinki: Edita Publishing, 2008.
- Lippman, Walter: *Public Opinion*. New York: The Free Press, 1965(1922).
- Palm, Lars och Falkheimer, Jesper: *Förtroendekriser. Kommunikationsstrategier före, under och efter*. Stockholm: KBM:s Temaserie, 2005:5.
- Puolustushallinnon viestintästrategia*, 2006.
- Puolustusministeriön kehittämistyöryhmä*. Loppuraportti. 19.12.2007.
- Rowlet, Robin M. and Roevens Joseph J.: *Organize with Chaos*. 2nd ed. Chalford: Management Books, 1999.
- Rusi, Alpo: *Lehdistöensuuri jatkosodassa: sanan valvonta sodankäynnin välineenä*. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, 1982.
- Salminen, Jari: *Johtamisviestintä. Mekanistinen maailmankuva murreksessa*. Helsinki: Kauppakaari, 2001.

- Seeck, Hannele, Lavento, Heidi ja Hakala, Salli: *Kriisijohdaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2008.
- Smelser Neil: *Theory of Collective Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.
- Suomen Laki*, osa II. Helsinki: Talentum, 2005.
- Suuronnettomuustilanteiden tiedotusohje pelastuslaitoksille*. Länsi-Suomen lääninhallitus, 4.4.2005.
- Tiedotustutkimus: *Julkiso-teemanumero*. Tiedotustutkimus 3/1999.
- Tiihonen, Seppo: *Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere: Tampere University Press, 2006.
- Tiili, Minna: *Ministers as Strategic Partners? Strategic Political Steering after NPM Reforms in Finland*. Acta Politica 34. University of Helsinki, Department of Political Science, 2008.
- Valtioneuvoston kanslia: *Informoi, neuvoo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 2001/5.
- Valtioneuvoston viestintäsuositus*, 2002.
- Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa*. Työryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 11/2007.
- VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä*, osa I. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 3/2005.
- VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä*, osa II: tutkimusraportit. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 4/2005.
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT)*. Valtioneuvoston periaatepäätös, 23.11.2006.
- Åberg, Leif: Informationsverksamhet som resultatsfaktor. Göran Björkroth (red.): *Offentlig information som konkurrens- och kvalitetsinstrument*. Stockholm: Kommentus Förlag, 1995, s. 66–72.
- Åberg, Leif: *Viestinnän strategiat*. Helsinki: Inforviestintä, 1997.
- Åberg, Leif: *Viestinnän johtaminen*. Keuruu: Otava, 2000.
- Åberg, Leif: *Esimesviestintää! Esimiehen ja asiantuntijan viestintäkirja*. Keuruu: Otava, 2005.
- Åberg, Leif: *Oikeus ääneen*. Valtiotieteellisen tiedekunnan promootioiteos, 2006.
- Åberg, Leif: *Mitä on terveys ja hyvä arki? Terveysjärjestöjen viestintästrategian sisällöt*. Esitelmä Tekry ry:n viestintäseminaarissa, tammikuu 2007.