

Valtionhallinnon viestinnän muotoutuminen joukkotiedotusvälineissä

Tampereen yliopisto
Hallintotieteen laitos
Pro Gradu -tutkielma
Kevät 2003
Patrik Marjamaa

Sisältö

1. Johdanto.....	1
2. Tutkimuksen valinnat.....	5
2.1. Tutkimuksen tehtävä.....	5
2.2. Tutkimuksen tavoitteet.....	9
2.3. Tutkimuksen näkökulma.....	10
3. Teoreettinen viitekehys.....	12
3.1. Valtionhallinto joukkoviestinnässä.....	12
3.2. Valtionhallinto ja sen ulkoinen viestintä.....	14
3.2.1. Valtionhallinto.....	14
3.2.2. Valtionhallinnon viestinnän tehtävät ja tasot.....	16
3.2.3. Valtionhallinto mediamaailman muutoksessa.....	17
3.2.4. Valtionhallinnon viestinnän sääntely.....	18
3.2.5. Valtionhallinnon viestinnän käytännöt.....	20
3.3. Valtionhallinnon viestintä joukkotiedotusvälineissä.....	23
3.3.1. Valtionhallinnon viestintä.....	23
3.3.2. Joukkoviestintä.....	25
3.3.3. Joukkoviestinnän uutiskriteerit.....	26
3.3.4. Median valintoihin vaikuttaminen.....	28
3.4. Joukkoviestintä yhteiskunnallisena toimijana.....	30
3.4.1. Kriittinen viestintätutkimus.....	30
3.4.2. Agenda setting.....	32
3.4.3. Joukkoviestinnän keskittyminen.....	33
3.5. Joukkoviestinnän uutiskriteerit.....	35
3.5.1. Uutinen.....	35
3.5.2. Toimijat joukkoviestimissä.....	36
3.5.3. Monipuolisuus joukkoviestinnän tavoitteena.....	37
3.6. Vuorovaikutus joukkoviestinnässä.....	38
3.6.1. Sisällön muodostuminen.....	38
3.6.2. Virkamiesten ja toimittajien välinen yhteistyö.....	40
3.6.3. Uutisvälityksen arvot.....	41
3.6.4. Uutislähteiden valinta.....	42
4. Tutkimusmenetelmät.....	43
5. Tutkimusaineiston analyysi.....	47
5.1. Ministeriöiden viestinnän perustarkoitus.....	47
5.1.1. Esimerkki: Puolustusministeriö.....	53
5.1.2. Esimerkki: Ulkoministeriö.....	54
5.2. Ministeriöiden viestintätehtävän muutokset.....	55
5.3. Ministeriöiden viestintästrategiat.....	57
5.3.1. Viestinnän taustaoletukset.....	57
5.3.2. Esimerkki: Työministeriö.....	58
5.4. Viestintäyksikköjen asema.....	59
5.5. Ministeriöiden viestinnän menetelmät.....	61
5.5.1. Tiedottamisen keinot.....	61
5.5.2. Viestinnän suunnittelu ja seuranta.....	65
5.5.3. Verkkoviestintä tiedotuskanavana.....	68
5.6. Joukkotiedotusvälineet ministeriöiden tiedotuskanavana.....	71
5.6.1. Viestien läpipääsy mediassa.....	71
5.6.2. Vuorovaikutussuhteiden merkitys.....	75
5.6.3. Mediaympäristön muutosten vaikutukset.....	77
5.6.4. Yhteistyön sujuminen.....	80
6. Päätelmät.....	82
Lähteet.....	92
Liite 1. Saatekirje.....	95
Liite 2. Haastattelulomake.....	96

1. Johdanto

Julkinen sektori ja sen eri toimijat kiinnostavat ihmisiä yleensä enemmän kuin muut yhteiskunnan sektorit. Julkinen sektori koskettaa jokaista kansalaista tietyllä tasolla; julkinen sektori kustannetaan verovaroin, minkä takia se voidaan käsittää tietyllä tavalla yhteiseksi omaisuudeksi. Tietoa julkista sektoria koskevista asioista kansalaiset saavat yleensä ensi kädessä joukkotiedotusvälineiden välityksellä.

Nykyisessä mediakeskeisessä maailmassa julkisen sektorin julkikuvan kannalta on ensisijaisen tärkeää, minkälainen kuva siitä ja sen toiminnasta tiedotusvälineiden kautta välittyy, jo yksistään sen toiminnan oikeutuksen ja päätöksenteon julkisuuden takia. Viimeaikainen, paljon kohua herättänyt Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiirin kriisi on hyvä esimerkki tällaisesta hyvinkin kriittisestä julkista sektoria käsittelevästä viestinnästä.

Mikä sitten tekee julkista sektoria käsittelevän joukkoviestinnän mielenkiintoiseksi? Julkisen sektorin viestintä on yksinkertaisesti erikoisasemassa verrattuna esimerkiksi yksityisen sektorin viestintään. Muun muassa hyvän hallinnon periaatteet asettavat kaikelle julkisen sektorin toiminnalle, kuten myös viestinnälle, erityisvaatimuksia. Niinpä julkisen hallinnon viestinnän tavoitteissa korostuukin usein monitahoinen ja -arvoinen julkisuus kun taas yksityisen sektorin toimijoille viestintä on pikemminkin strategian väline, tietyn tavoitteen toteuttamisessa käytettävä keino ja resurssi.

Julkisen hallinnon viestintä poikkeaa yksityisten yritysten ja yhteisöjen viestinnästä, koska sen on otettava huomioon kaikki kansalaiset yhdenvertaisina tiedontarvitsijoina eikä huomioitava vain organisaatiolle itselleen strategisesti tärkeitä kohteita. Julkisen hallinnon on edistettävä yleistä etua ja huolehdittava perustuslain määrittelemien kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta myös viestinnän avulla.

Joukkoviestimillä on perinteisesti ollut erityisasema julkisen hallinnon viestinnässä. Varsinkin valtionhallinnon viestintä kulkee pitkälti joukkotiedotusvälineiden kautta sen sijaan, että tietoa tuotaisiin kansalaisten saataville tai että yhteyttä otettaisiin yleisissä asioissa suoraan kansalaisiin. Niinpä joukkotiedotusvälineet ovatkin työssäni ennen kaikkea hallinnon epäsuora viestintäkanava, sen muita tehtäviä millään tavalla väheksymättä.

Joukkoviestimet ovat mielipiteen- ja ilmaisuvapauden kanavia, yhteiskunnallisen keskustelun foorumeja. Toisaalta ne ovat myös merkittäviä julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteuttajia muun muassa viranomaisten toimintaa valvoessaan. Näin ollen joukkotiedotusvälineet voidaankin nähdä tietynlaisina kansalaisten edustajina yhteiskunnallisen päätöksenteon kentällä. Asetelman mielenkiintoisuutta lisää se, että luonnollisesti myös joukkoviestimillä on ajettavana omia intressejään, tällaisia voisivat olla vaikkapa mielenkiintoa herättävien uutisten tuottaminen ja liiketoiminnan kannattavuus. Mitään pelkkiä julkisen hallinnon äänitorvia joukkoviestimet eivät missään nimessä ole.

Valtionhallinto pyrkii viestinnän kautta tiettyihin tavoitteisiin, jotka viime kädessä määrittelevät asiasta vastaavat viranomaiset. Myös tavoitteiden toteutumista seurataan jatkuvasti eri viranomaisten toimesta entistä enemmän. Tietolähteenä olleet tai kyseessä olevasta alasta vastaavat henkilöt tarkastavat, vastaako heitä koskeva viestintä todellisuutta tai heidän omaa käsitystään siitä. Julkisessa viestinnässä lähtökohtina ovat valtionhallinnon ja viranomaisten tehtävät, millä pyritään varmistamaan viestinnän laatu ja totuudenmukaisuus.

Julkisen hallinnon toteuttama viestintä voidaan nähdä prosessina, jossa viranomaiset tuottavat ja jakavat informaatiota. Näin julkinen hallinto osallistuu julkiseen keskusteluun ja luo merkityksiä yhteiskunnallisista asioista. Hallinto ei kuitenkaan saa viestejään sellaisenaan läpi, vaan viestejä valikoidaan ja muokataan joukkotiedotusvälineissä. Loppujen lopuksi tämän prosessin suodattimina toimivat tiedotusvälineiden työntekijät – toimittajat, jotka tekevät viestintää koskevat valinnat tiettyjen viestimen toiminta-ajatuksen mukaisten uutiskriteereiden perusteella, ja näin välittävät eteenpäin saamaansa kuvaa todellisuudesta.

Tietyn yhteisön näkökulmasta joukkoviestimet kuuluvatkin yhteisön välillisiin kanaviin eli varsinaiset vastaanottajat saavutetaan vasta journalistisen käsittelyprosessin jälkeen. Mediaa ei voidakaan rinnastaa yhteisön omiin viestintäkanaviin siksi, että media kontrolloi itse omaa toimintaansa eikä luovuta päätöksentekoa toimitusten ulkopuolelle. Yhteisöt hakeutuvat mielellään julkisuuteen siksi, että julkisuus on nopeaa ja edullista ja sitä pidetään uskottavampana kuin maksettua mainontaa tai viestintää. Media koetaan edelleen neutraaliksi ja arvovapaaksi foorumiksi, jonka kautta tuleva viesti saa ylimääräisen tai laajemman hyväksynnän.

Yksittäiseen toimittajaan ja viestimeen liittyvien taustatekijöiden ohella joukkoviestintään vaikuttavat eittämättä myös yleisemmät viime vuosien aikana joukkoviestinnän kentällä tapahtuneet

muutokset. Nämä kyseiset muutokset ovat merkinneet muun muassa joukkoviestimien keskittymistä merkittävällä tavalla, minkä myötä myös niiden uutisrakenne on muuttunut. Nykytilanteessa julkishallinnon tarjoamaa viestintää ei voida kaikilta osin pitää kovinkaan kilpailukykyisenä, sillä valtionhallinto voi vain harvoin tarjota isoja, dramaattisia uutisia. Useimmitenhan valtionhallinnon tiedottamisessa kyse on hitaista prosesseista, joiden vaikutus toki saattaa olla hyvinkin laaja.

Työni taustalla on ajatus, että hallinto haluaa eri tavoin kontrolloida itseään ja omia intressejään koskevaa joukkoviestintää. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi erilaisina viestintästrategioina ja seurantasuunnitelmina. Loppujen lopuksi hallintoa koskevan viestinnän täydellinen suunnitelmallisuus ja kontrollointi on kuitenkin likipitään mahdotonta. Yksittäisellä toimittajalla on suuri vastuu siitä, mitä viestimen lopputuotteessa ilmenee. Hallinnon on siis ennakkoon mahdotonta arvioida, mikä osuus annetuista tiedoista menee läpi ja mitä asioita milloinkin painotetaan. Tavoitteeni onkin selvittää, millä ehdoin, millä tavalla ja millä lopputuloksella valtionhallinnon ulkoinen viestintä ylittää tuon uutiskynnyksen.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia, millä tavoin ministeriöiden viestintää toteutetaan ja mitkä tekijät vaikuttavat viestien läpipääsyyn mediassa. Valtionhallinnon viestintä on muuttunut suuresti viime vuosikymmenen kuluessa. Tähän on vaikuttanut suuresti muun muassa julkisuuslaki sekä viestinnän yhteiskunnallisen roolin ja merkityksen räjähdysmäinen kasvu. Viestintä on nykyään keskeinen osa organisaation kuin organisaation toimintaa.

Valtionhallinnon viestintää säätelevät julkisuuslaki, ministeriöiden toimintaa koskevat asetukset, valtionhallinnon viestintäsuositukset, ministeriöiden työjärjestykset ja niin edelleen. Ministeriöiden viestinnän onkin oltava nykyään hyvin suunniteltua, mikäli sen avulla halutaan saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Ministeriöissä tehdään tämän vuoksi viestintäsuunnitelmia, joissa kartoitetaan tulevien tapahtumien aiheuttamat viestintätarpeet ja varaudutaan muihin mahdollisiin viestintätilanteisiin.

Medioiden ja niissä toimivien ihmisten lukumäärä on moninkertaistunut viime vuosikymmenien aikana. Ministeriöt ovat tiedotusvälineille takuvarmoja tieto- ja uutislähteitä, sillä niissä tapahtuvat asiat ovat luonteeltaan yhteiskunnallisia ja koskettavat näin ollen laajoja ihmismassoja. Ministeriöille tuleekin lukuisia tiedusteluja, lausunto- ja haastattelupyyntöjä sekä muita vastaavia.

Ministeriöiden viestintä- tai tiedotusyksiköiden vaativa tehtävä on pyrkiä hallitsemaan ministeriön asioiden saamaa julkisuutta haluttuun suuntaan.

Ministeriöiden viestintäyksiköissä työskentelevät viestintäalan ammattilaiset. Heidän tehtävänä on toteuttaa mahdollisimman hyvin viestintäyksikölle ja viestintätoiminnalle asetettuja tavoitteita. Nämä kyseiset tavoitteet määrittelee ministeriön johto, ja ne voivat liittyä esimerkiksi kyseessä olevan hallinnonalan yhteiskunnallisiin näkökohtiin, ministeriön omaan toimintaan ja nykyään myös itse julkisuuteen ja julkisuusperiaatteeseen.

Ministeriöiden viestinnän näkyvyys joukkotiedotusvälineissä ei ole itsestäänselvyys, vaan ministeriöt kilpailevat tilasta mediassa yhdessä muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Saadakseen äänensä kuuluviin ministeriöiden viestintähenkilöiden tulee tarjota kiinnostavaa tietoa, mielenkiintoisella tavalla, oikeaan aikaan ja oikeille henkilöille. Viestintä median kanssa on vuorovaikutusta, jossa molemmat osapuolet pyrkivät omiin tavoitteisiinsa. Näin ollen on tärkeää ymmärtää myös vastapuolta, toisin sanoen tuntea joukkotiedotusvälineiden edustajat ja niiden toimintatavat.

Ministeriöt ovat osa valtion keskushallintoa. Niiden johdossa on sekä virkamiehiä että poliittisia johtajia. Ministeriöiden viestintä ei kuitenkaan saa lähtökohtaisesti olla poliittisten päämäärien edistämistä, vaan oman hallinnonalan johtamista tukevaa ja etenkin hyvän hallinnon periaatteiden mukaista.

Valtioneuvoston kanslia on tehnyt vuonna 2001 laajan selvityksen ministeriöiden viestinnästä. Selvityksessä käytiin läpi valtionhallinnon viestinnän nykytila ja tulevat haasteet etenkin julkisuuslain velvoitteita silmällä pitäen. Selvityksen tehneen työryhmän mukaan valtionhallinnon viestintä on prosessi, jossa viranomaiset vastaanottavat, tuottavat ja jakavat informaatiota sekä osallistuvat eri tavoin julkiseen keskusteluun ja luovat siten kansalaisille merkityksiä yhteiskunnallisista asioista.

Valtionhallinnon viestintää käsitelleen selvityksen pohjalta tehtiin suositus valtionhallinnon viestinnästä vuonna 2002. Ministeriöiden on tarkoitus suunnitella ja ohjata omaa viestintäänsä tämän valtioneuvoston antaman ohjeistuksen mukaisesti. Suosituksen mukaan ensisijaisena tavoitteena on pyrkiä ”avoimeen, luottamusta herättävään ja tehokkaaseen hallintoon”, sillä vain hallinnon julkisuuden katsotaan mahdollistavan demokratian ja osallistumisen.

Valtionhallinnon viestintäsuositus sisältää valtionhallinnossa yleisesti noudatettavat viestinnän periaatteet ja keinot. Suositus korvaa vuonna 1994 voimaan tulleen Valtioneuvoston kanslian yleisohjeen valtionhallinnon ulkoisesta viestinnästä. Tavoitteena on ollut luoda yhteistä periaatteistoa valtionhallinnon viestinnälle.

2. Tutkimuksen valinnat

2.1. Tutkimuksen tehtävä

Joukkoviestintää ja sen suhdetta muuhun yhteiskuntaan on tutkittu Suomessa ja muualla maailmassa vaikka millä mitalla joukkoviestinnän kulutus-, käyttötarkoituks-, vastaanotto- ja vaikutustutkimuksista lähtien. Myös julkisen hallinnon viestintää on tutkittu jonkin verran. Julkisen hallinnon viestintää on tähän mennessä tutkittu lähinnä sisältäpäin hallinnon eri yksiköiden omaa viestintätoimintaa, lähinnä sen sujumista ja tehokkuutta tarkastellen. Joukkoviestinnän ja hallinnon suhdetta tarkastellessa on pidetty joukkoviestintää vaikuttamisen välineenä suhteessa rajaamattomaan ja ennalta määrittelemättömään yleisöön.

Laajin viimeaikaisista nimenomaan valtionhallinnon viestinnän tutkimuksista on Valtioneuvoston Kanslian vuonna 2001 valmistunut tutkimus ”Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla”. Tutkimuksessa todetaan muun muassa mediamaailman kehityksen ja keskittymisen vaikutukset valtionhallinnon viestintään.

Tutkimuksen mukaan kehitys on johtanut siihen, että valtionhallinnon viestien on entistä vaikeampaa ylittää uutiskynnystä: hallintoasiat eivät vain yksinkertaisesti ole niitä kaikkein ”mediaseksikkäimpiä” aiheita. Toisaalta tiettyjen organisaatioiden viestit saattavat kerätä runsaastikin julkisuutta, kun taas toiset hallinnon näkökulmasta hyvinkin huomionarvoiset asiat voivat jäädä täysin vaille huomiota. Joka tapauksessa joukkotiedotusvälineet ovat tutkimuksen mukaan edelleen valtionhallinnon keskeisin tiedotuskanava.

Valtioneuvoston Kanslian teettämässä tutkimuksessa eritellään valtionhallinnon viestintää hallinnon sisäisten prosessien mukaan. Valtionhallinnossa on jatkuvasti käynnissä prosesseja, joista tiedotusvälineet kiinnostuvat eri vaiheissa ja eri tavalla. Viestinnän näkökulmasta viranomaisten tehtävät jaetaan tutkimuksessa politiikkatason päätöksiin (esimerkiksi lainvalmistelu ja eri alojen

kehittämisohjelmat), yleisesti merkittäviin yksittäispäätöksiin, muihin hallinto- ja lainkäyttöasioihin (niin kutsutut rajoitetun asianosaispiirin asiat), tutkimukseen ja tilastointiin sekä tosiasialliseen toimintaan (VNK Julkaisu 2001/5).

Tutkimuksen mukaan eniten näkyvyyttä joukkotiedotusvälineissä saavat yhteiskuntapoliittisen keskustelun keskiössä olevat politiikkatason päätökset, joilla tarkoitetaan lainvalmistelun lisäksi laaja-alaisia ohjelmia. Poliittikapäätökset ohjaavat, miten asioita valtionhallinnossa käsitellään, ratkaistaan tai hoidetaan, muut viranomaisasiat ovat enemmän tai vähemmän toimeenpanotehtäviä. On havaittu, että korkeimman luokan valtionhallinnon linjaukset keräävät luonnollisesti eniten huomiota ja tilaa mediassa.

Voidakseen osallistua keskusteluun niin kansalaiset, kansalaisjärjestöt kuin edunvalvontayhteisötkin tarvitsisivat enemmän informaatiota myös vireillä olevista hankkeista ja niiden valmisteluvaiheesta. Kansalaisen kannalta merkittävistä päätöksistä ja prosesseista viestimisen tulisi siis alkaa yleensä jo asioiden valmisteluvaiheessa. Eri asia kuitenkin on, miten asiat saadaan tuotua julkisuuteen.

Valtioneuvoston Kanslian tutkimuksessa päädytään toteamaan, että valtionhallinnon viestinnällä voidaan katsoa olevan kolme pääasiallista viestintätehtävää: informointi, neuvonta ja osallistumisen edistäminen. Informoinnilla tarkoitetaan esimerkiksi lehdistötiedottamista sekä erilaisten esitteiden ja julkaisujen tuottamista, joilla hallinto tarjoaa tietoa kansalaisille. Neuvonnalla taataan kansalaisille tarvittava käytännön tieto hallinnossa asioimiseen, jotta asiointi olisi mahdollisimman vaivatonta. Neuvonta on vuorovaikutteista viestintää, joten välittyvän informaation sisältöön vaikuttavat siis myös kansalaiset.

Osallistumisen edistäminen puolestaan on vuorovaikutteista viestintää, jossa viranomaiset edistävät keskustelua ja osallistumista. Tämä onnistuu esimerkiksi tuottamalla aktiivisesti tietoa vireillä olevista asioista, ajankohtaisista ongelmista sekä niiden erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista. Osallistumisen edistämiseen liittyy luonnollisesti myös tehtyjen päätösten perusteleva julkisuus.

Lukuun ottamatta julkisen hallinnon erinäisiä, lähinnä omasta viestinnästään tekemiä selvityksiä on aikojen saatossa tutkittu vähemmän hallinnon ja joukkoviestimien yhteistyötä. Huomiotta on jäänyt etenkin, miten juuri valtionhallintoa koskeva viestintä oikeastaan saakaan lopullisen muotonsa

joukkotiedotusvälineissä. Julkisen hallinnon ja joukkotiedotuksen suhdetta ja yhteistyötä tarkastellessa on ensisijaisen tärkeää hahmottaa, millaisena joukkotiedotusvälineiden ja muun yhteiskunnan suhde nähdään.

Valtionhallinnon joukkotiedotusvälineiden kautta tapahtuvaa viestintää tutkittaessa on ensisijaisen tärkeää hahmottaa tutkittavan kohteen, eli ministeriöiden, viestinnän kokonaisuutta. Näin ollen tutkimukseni ensimmäinen tehtävä on selvittää ministeriöiden viestintää koskevat perusoletukset sekä niiden viestinnän käytännöt. Vasta tämän jälkeen on mahdollista paneutua tarkemmin muihin tarkasteltaviin asioihin, kuten ministeriöiden viestintäyksiköiden ja toimitusten vuorovaikutukseen tai vaikkapa viestien läpikäyntiin vaikuttaviin tekijöihin ja uutiskriteereihin.

Esimerkiksi Kunelius näkee, että joukkotiedotusvälineet valvovat neljäntenä valtiomahtina kolmen muun valtiomahdin toimintaa: lakien järkevyyttä, hallinnon tehokkuutta ja tuomioiden oikeudenmukaisuutta ja riippumattomuutta. Joukkotiedotusvälineillä onkin Kuneliuksen mukaan mielenkiintoinen kaksijakoinen rooli suhteessa hallintoon: joukkotiedotusvälineet ovat samalla sekä hallinnon valvoja ja kritisoija että myös hallinnon tärkeä viestintäkanava ja yhteistyökumppani. (Kunelius 1998, 178)

Kuneliuksen mukaan on karkeasti ottaen mahdollista erottaa kaksi äärisuuntausta tarkastella hallinnon ja joukkoviestinnän välistä suhdetta: funktionalistinen näkökulma tutkii, mihin joukkoviestintää tarvitaan sekä sitä, miten joukkoviestintä palvelee tai mahdollisesti jopa haittaa yhteiskunnan toimimista. Funktionalistisesti suuntautunut tutkimus on kiinnostunut joukkoviestinnän funktioista yhteiskunnan suhteen. Talcott Parsonsinkin mukaan tällaisia joukkoviestinnän funktioita voivat olla esimerkiksi yhteiskunnan kiinteyden ja jatkuvuuden turvaaminen. (Kunelius 1998, 164).

Kuneliuksen mukaan toinen tutkimuksellinen ääripää on tarkastella yhteiskuntaa vallankäytön rakenteena, jolloin myös viestinnän katsotaan selkeästi kuuluvan yhteiskunnallisen vallankäytön piiriin. Tällöin viestintää tarkastellaan yleensä niin kutsutun kriittisen yhteiskuntateorian pohjalta, johon liittyy ajatus, että joukkoviestintä palvelee ja ylläpitää yhteiskunnassa vallitsevia valtasuhteita. Tämä näkökulma keskittyy lähinnä siihen, kenen kannalta tuo yhteiskunnallinen hyöty määrittyy eli kuka hyötyy siitä, että yhteiskunta hyötyy. Kriittisesti suuntautuneet viestintätutkimukset pyrkivät näin ollen valaisemaan yhteiskunnallisen vallankäytön mekanismeja ja niiden toimintaa sekä kyseenalaistamaan vallitsevia käytäntöjä.

Katson oman tutkimukseni edustavan Kuneliuksen esittämien tutkimussuuntien välimaastoa. Tutkimusasetelmani käsittelee toisaalta median tehtävää yhteiskunnallisten asioiden esiin tuojana ja kritisoijana. Toisaalta sivun myös valtanäkökulmaa tarkastellessani, valtionhallinnon viestinnän ja joukkotiedotusvälineiden vuorovaikutusta. Pyrin tutkimuksessani ottamaan huomioon myös aikaperspektiivin esimerkiksi tarkastellessani, miten valtionhallinnon viestintä ja sen suhde tiedotusvälineisiin ovat muuttuneet, ja mihin suuntaan ollaan menossa.

Kunelius korostaa mediamaailman muutosten vaikutuksia: joukkoviestimiä arvioidaan nykyään kasvavassa määrin pelkästään liiketaloudellisin kriteerein. Tämä tarkoittaa käytännössä sisällön tuotannon kärsimistä, sillä joukkoviestintätaloudessa sisältöjen tuottaminen on lopulta aina menoerä. Kun journalismin tavoitteet asetetaan liiketaloudellisen tehokkuuden kannalta, jäävät muut tavoitteet usein jalkoihin. (Kunelius 1998, 80) Keskittyminen ja jatkuvasti koveneva kilpailu ovatkin Kuneliuksen mielestä pinnallistaneet ja yhdenmukaistaneet eri joukkoviestintien sisältöjä. Tämä ei ole voinut olla vaikuttamatta myös valtionhallintoaiheisten teemojen käsittelyyn joukkotiedotusvälineissä.

Kuneliuksen mukaan on selvää, että julkisuudesta on tullut entistä tärkeämpi toimintakenttä eri yhteiskunnallisille instituutioille. Joukkoviestintä on kerännyt itselleen yhä uusia ja uusia tehtäviä niin, että nykyään puhutaankin jopa mediayhteiskunnasta. ”Kun julkisuudesta tulee toimintaympäristö, tulee julkisuuden laeista osa niitä luonnonvalinnan sääntöjä, joiden puitteissa muut organisaatiot toimivat” (Kunelius 1998, 182). Tällöin Kuneliuksen päättelyä seuraten joukkoviestinnän hallinta ja sen toimintatapojen tunteminen nousevat arvoon arvaamattomaan myös valtionhallinnon toiminnassa.

Mediamaailma muuttuu jatkuvasti, samoin myös julkisen hallinnon rooli mediassa. Tutkimukseni tehtävänä onkin selvittää, miten valtionhallinnon viestintä tiedotusvälineiden kautta selviää tämän muutoksen pyörteissä. Tarkemmin ottaen tarkoitukseni on tutkia, millä ehdoin ja miten valtionhallinnon viestintä ylittää tänä päivänä julkisuuden kynnyksen joukkotiedotusvälineissä. Teemaani liittyy kiinteästi julkisen hallinnon ja joukkoviestinnän välinen suhde sekä niiden luonne yhteiskunnallisina toimijoina. Mielenkiintoni kohdealuetta pyrin tarkastelemaan lähinnä ministeriöiden viestintäyksiköiden ja joukkoviestinnän edustajien vuorovaikutuksen ja niiden välisen määrittelyvallan kautta.

2.2. Tutkimuksen tavoitteet

Habermasin tiedonintressiteoria korostaa, että tieteellisten kysymysten esittäjinä ovat aina ihmiset, olivatpa tutkimuskohteena sitten matemaattisen aksioomat, eloton luonto, ihminen tai vaikkapa yhteiskuntakehitys. Siksi tutkimus ja sen tuottama tieto ovat yhteiskunnallisesti ehdollisia, toisin sanoen ne ovat aina sidoksissa tiettyyn aikaan ja paikkaan.

Tiedonintressit ovat arjen käytäntöjen ja välittömien tiedontarpeiden "yläpuolella". Kyse onkin ihmiskunnan historiassa yleisesti vaikuttaneista tietämisen strategioista, jotka nousevat ihmiselämän ja yhteiskunnan välttämättömistä toiminnoista: elämän materiaalisen perustan uusintamisesta, elämän sosiaalisen ja kulttuurisen perustan uusintamisesta, sekä tiedollisesta edistyksestä, jolla voidaan purkaa ihmiselämää haitallisesti rajoittavia rakenteita.

Koska tietyt yhteiskunnan toiminnot ovat välttämättömiä, on myös välttämättä oltava erilaisia tiedon muotoja ja tietämisen tapoja. Tekninen tiedonintressi hakee tietoa luonnon- ja muun ympäristön ilmiöiden selittämiseen ja hallitsemiseen. Praktinen, tulkinnallinen tiedonintressi pyrkii ymmärtämään ihmistä hänen ympäristössään. Kriittinen tiedonintressi pyrkii pureutumaan subjektiivisten käsitysten taustalla oleviin tekijöihin, joita saattavat olla esimerkiksi vallankäyttöön, arvostuksiin, kokemuksiin tai oletuksiin liittyvät tekijät.

Tutkimustietoa on siis tutkimuksen luonteesta riippuen hyvinkin erilaista. Oman työni tiedonintressi on pyrkii rakentamaan nykyistä tarkempaa kuvaa tutkimuskohteeksi valitsemastani teemasta eli valtionhallinnon viestinnän ja joukkotiedotusvälineiden suhteesta. Katsonkin oman tutkimukseni edustavan lähinnä praktista eli käytännöllistä tiedonintressiä. Tutkimukseeni liittyvät muun muassa kysymykset siitä, millä perustein ministeriöiden viestintäyksiköt tiedottavat asioista sekä toisaalta, miksi jotkut viestit pääsevät läpi tiedotusvälineissä, mutta toiset eivät. Tämä on mielestäni pyrkimystä ilmiöiden kuvailemiseen ja selittämiseen tietyssä kontekstissa.

Työssäni pyrin parhaani mukaan kuvaamaan valtionhallinnon viestinnän kohtelua eri joukkoviestimissä mediamaailman pelisäännöillä pelattaessa. Liitän kartoitukseni valtionhallinnon ja joukkoviestinnän suhteesta tieteelliseen keskusteluun valtionhallinnon viestinnästä ja joukkoviestinten yhteiskunnallisesta vallasta. Tavoitteeni on tutkimukseni avulla selkiyttää ja mahdollisesti kasvattaa sen tietämyksen määrää, mitä valtionhallinnon ja joukkoviestinnän suhteesta nykyään on.

Päällimmäiset työni tavoitteet koskevat joukkoviestimissä tehtyjä käytännön valintoja, joten tietynlaisen kosketus itse viestintätyöhön on määrä säilyttää läpi koko työn. Uskon, että valtionhallinnon viestinnän tehokkuuden kannalta on hyödyllistä ymmärtää joukkoviestimien tekemiä valintoja ja sen myötä hallintoa koskevan viestinnän muotoutumisprosessia. Tämä kuitenkin edellyttää perehtymistä myös ministeriöiden omaan ulkoiseen viestintään. Toivon, että tutkielmani tulokset valottavat etenkin ministeriöiden ja tiedotusvälineiden välistä vuorovaikutusta sekä valtionhallintoa koskevan viestinnän roolia joukkoviestimissä.

2.3. Tutkimuksen näkökulma

Tässä työssä keskityn käsittelemään lähinnä hallinnon ensimmäistä viestintäfunktiota eli informointia. Työssäni pidän valtionhallinnon viestintää tiedotusvälineissä yhteiskunnallisen vallankäytön ilmenemismuotona. Joukkotiedotusvälineitä puolestaan käsitelen viestien ja merkitysten kriittisinä välittäjinä sekä portinvartijoina, jotka päättävät siitä, mitkä aiheet ylittävät julkisuuskynnyksen ja millä tavalla tuon kynnyksen ylittäneistä aiheista viestitään. Valtionhallinnon viestinnän ja tiedotusvälineiden suhdetta tarkastelen vuorovaikutuksena, jossa molemmilla osapuolilla ovat omat viestinnälliset tavoitteensa.

Lähtökohtanani on tarkastella valtionhallinnon viestintää joukkotiedotusvälineissä prosessina, jossa valtionhallinnon eri tasoilta lähtevät viestit muotoutuvat joukkotiedotusvälineissä toimittajien tuottamina lopulliseen muotoonsa. Työni tavoitteena on kuvata valtionhallintoa koskevien viestimien syntymis- ja muotoutumisprosessia joukkoviestimissä. Toisin sanoen käsitelen aihepiiriä hallinnon eli viestin alkuperäisen lähettäjän näkökulmasta.

Suomalaisen valtionhallinnon ja viestinnän suhde on siis keskeinen teema työssäni. Kysymyksenasetteluni koskee tarkemmin ottaen valtionhallinnon ja joukkoviestinnän välistä suhdetta: sitä miten valtionhallintoa koskevat viestit valikoituvat ja muotoutuvat joukkotiedotusvälineissä. Lähdeaineistona tutkielmaani käytän joukkoviestintää käsittelevää kirjallisuutta ja tutkimusaineistoa. Omaan tutkimusongelmaani pyrin hakemaan lisäksi tarkempia vastauksia keräämäni haastatteluaineiston avulla.

Kaikkein tärkeimpiä tietolähteitäni ovatkin haastateltavani eli eri ministeriöiden viestinnästä vastaavat virkamiehet. Heitä haastatteleamalla pyrin kuvaamaan sitä, miten kyseisen hallinnonalan viestit ylittävät julkisuuskynnyksen lehdistössä. Pyrin siis haastattelujen avulla selvittämään

vuorovaikutuksen näkökulmasta, mitkä tekijät edistävät ja toisaalta, mitkä tekijät haittaavat valtionhallinnon viestien pääsemistä julkisuuden haluttuun piiriin.

Tutkimukseni kohteeksi olen valinnut erityisesti ministeriöt, jotka ovat osa valtion keskushallintoa. Ministeriöiden lähettämät viestit koskevat pääsääntöisesti koko maan kattavia asioita, ja niinpä myös niiden ulkoinen viestintä suhteessa tiedotusvälineisiin on luonteeltaan valtakunnallista. Ministeriöistä haastattelen tutkimustani varten niiden viestintäyksiköiden päälliköt, jotka vastaavat kokonaisvaltaisesti ministeriöidensä viestinnästä ja ovat pääsääntöisesti myös ministeriöiden johtoryhmän jäseninä.

Tiedotusvälineet kuuluvat ministeriöiden viestintäyksiköiden tärkeimpiin ja pysyviin yhteistyökumppaneihin. Näin ollen katson viestintäyksiköiden päälliköille kertyneen sellaista tietämystä näiden osapuolten yhteistyöstä, mikä palvelee parhaalla mahdollisella tavalla omia tutkimuksellisia intressejäni.

Valtionhallinnon viestinnän tutkimuksessani tarkastelen joukkoviestinnän ja suomalaisen yhteiskunnan julkisen hallinnon suhdetta. Kaikkea hallinnollista joukkoviestintää ei luonnollisestikaan ole mahdollista käsitellä, ja niinpä joudunkin rajaamaan tiukasti tarkastelukohteeni. Joukkoviestintävälineitä koskevan empiriaosuuden osalta käsitelen yleisesti tiedotusvälineitä, erittelemättä niitä sen tarkemmin.

Tutkimuksessani tiedotusvälineet jaetaan lähinnä kolmeen luokkaan sekä niiden luonteen että laajuuden mukaan. Toisaalta puhun lehdistöstä, sähköisistä tiedotusvälineistä sekä verkkoviestinnästä, kun taas toisaalta teen jaon paikallisiin, valtakunnallisiin ja kansainvälisiin tiedotusvälineisiin niiden maantieteellisen kattavuuden perusteella. Joka tapauksessa on selvää, että tutkimukseni koskee lähinnä Suomen valtamedioita, jotka ovat ehkä perinteisin ja tärkein valtion keskushallinnon viestien välittäjäryhmä.

Keskittyessäni tarkastelemaan valtionhallintoa koskevaa viestintää tarkoitan valtionhallinnolla valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoa. Keskushallinto käsittää ministeriöt ja keskusvirastot, aluehallinto puolestaan lääninhallitusten ohella esimerkiksi työvoima- ja elinkeinokeskukset, ympäristökeskukset sekä uudet ympäristölupavirastot. Valtion paikallishallinto koostuu kihlakuntien ja työvoimatoimistojen kaltaisista viranomaisista, jotka käsittelevät lähinnä yksittäisiä henkilöitä ja yhteisöjä koskevia asioita.

Olen rajannut työstäni pois valtion alue- ja paikallishallinnon sekä kunnallisen hallinnon, joka sekä on osa julkista hallintoa. Jo yksistään kuntien suuren määrän vuoksi en halua ryhtyä käsittelemään kuntien viestintää yhtenä kokonaisuutena. Myös viime vuosina merkittävästi vahvistunut kunnallinen itsehallinto tukee kuntapuolen jättämistä tutkimuksen ulkopuolelle. Vaikka julkinen hallinto usein mielletään yhdeksi kokonaisuudeksi, on mielestäni järkevintä keskittyä tarkastelemaan pelkästään julkisen hallinnon yksittäistä lohkoa eli valtion keskushallintoa ja vielä tarkemmin ottaen ministeriöitä, joiden viestinnän periaatteet ja käytännöt muodostavat suhteellisen yhtenäisen kokonaisuuden.

Rajaan työni ulkopuolelle niin ikään osan valtio-organisaatiota koskevasta viestinnästä, nimittäin valtion yritykset ja liikelaitokset. Näitä koskevaan viestintään (esimerkiksi valtion omistamat pörssiyhtiöt) liittyy valtionhallinnon tiedotusperiaatteiden lisäksi monia muita näkökohtia, joiden huomioon ottaminen saattaisi olla ylivoimainen tehtävä. Myöskään valtion omistamien pörssiyhtiöiden ympärillä käyty viimeaikainen keskustelu välttämättä palvele tutkielmani tarkoitusperiä millään tavalla.

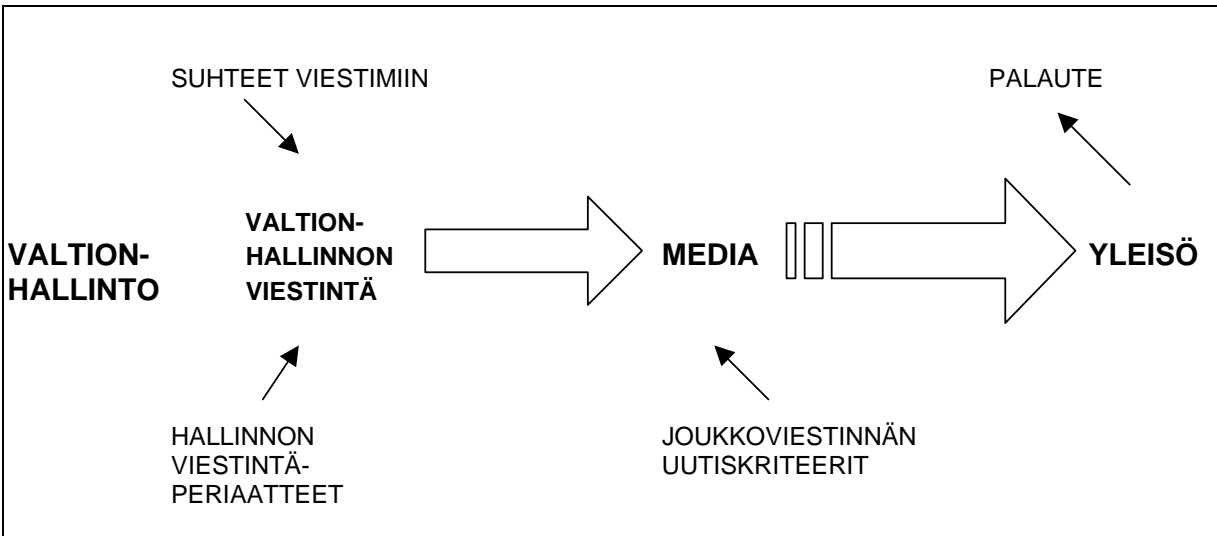
Tutkimuskohteenani onkin näin ollen vain selkeästi valtionhallinnon perustoimintoihin keskittyvä, valtion keskushallinnon toimijoita koskeva viestintä. Myös haastatteluaineiston työhöni kerään siis valtion keskushallinnon sisältä, tarkemmin ottaen ministeriöiden ulkoisesta viestintätoiminnasta vastaavilta henkilöiltä. Heidän kokemuksiinsa tutustumalla pyrin tutkimaan ministeriöiden viestinnän ja tiedotusvälineiden suhdetta käytännön työn ja vuorovaikutuksen näkökulmasta.

3. Teoreettinen viitekehys

3.1. Valtionhallinto joukkoviestinnässä

Kun tarkastellaan valtionhallinnon esiintymistä joukkotiedotusvälineissä, on yksi keskeisimmistä tarvittavista käsitteistä luonnollisesti itse valtionhallinto. Yleisesti ottaen valtionhallinto hoitaa asioita, joiden on katsottu kuuluvan yhteiskunnan toiminnan piiriin. Valtionhallinnolla katsotaan nykyään olevan velvollisuus viestiä omasta toiminnastaan mahdollisimman avoimesti yleisölle muun muassa demokratian toteutumisen varmistamiseksi. Valtionhallinnon viestintään vaikuttaakin nykyään hallinnon sekä median sisäisten periaatteiden ohella myös sen viestintää koskeva lainsäädäntö, joista tunnetuin esimerkki lienee niin kutsuttu julkisuuslaki.

Joukkotiedotusvälineiden kautta tapahtuvaan valtionhallinnon viestintään vaikuttavat luonnollisesti myös joukkotiedotusvälineiden toimintatavat sekä esimerkiksi julkaistavalle uutisaineistolle asetetut kriteerit. Valtionhallintoa koskevien aiheiden asemaa joukkotiedotusvälineissä olisi mahdollista tarkastella useasta eri viestinnätutkimuksen näkökulmasta. Näistä kullakin on omat painotuksensa ja perusoletuksensa esimerkiksi joukkoviestinnän tehtävistä, joukkoviestinnän ja yhteiskunnan suhteesta ja niin edelleen.



Kuva 1. Valtionhallinnon viestinnän suhde joukkoviestintään.

Merkitystä valtionhallinnon viestintään on epäilemättä myös valtionhallinnon ja joukkotiedotusvälineiden toimijoiden välisellä vuorovaikutuksella. Kun yhteistyö osapuolten välillä sujuu hyvin, on valtionhallinnon viesteillä oletettavasti suurempi mahdollisuus ylittää julkisuuskyynnys. Sujuva vuorovaikutus ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys, vaan sen luottamuksen luomiseksi on harjoitettava jatkuvasti avointa ja rehellistä viestintäpolitiikkaa.

Joukkoviestinnän valintoja voidaan tarkastella esimerkiksi agenda setting –tutkimusperinteen näkökulmaan nojautuen. Tämä agenda setting -tutkimusperinne liittyy läheisesti Frankfurtin koulukunnan aikoinaan aloittamaan kriittiseen viestinnätutkimukseen, joka on kiinnostunut joukkoviestinnästä ensisijaisesti yhteiskunnallisena vallankäyttäjänä. Tämä vallankäytön katsotaan näkyvän median tekemissä valinnoissa ja lopulta myös viestinnän lopputuotteiden muodoissa ja sisällöissä. Joukkoviestintien toimittajia voidaan pitää tietynlaisina portinvartijoina, jotka tekevät viestinnän sisältöä koskevat valinnat ja päätökset.

Kaiken kaikkiaan joukkoviestintä on moniulotteisessa vaikutussuhteessa muuhun yhteiskuntaan ja sen hallintoon. Lopullista totuutta järjestelmän toiminnasta on mahdotonta saavuttaa. Katsomalla joukkoviestintävälineiden ja valtionhallinnon suhteeseen median tekemien valintojen kautta on kuitenkin mahdollista saada kuva joukkoviestinnän ja hallinnon ”yhteistyön” sujumisesta tietyistä, rajatusta näkökulmasta.

3.2. Valtionhallinto ja sen ulkoinen viestintä

3.2.1. Valtionhallinto

Valtionhallinnon käsitteelle on eri yhteyksissä annettu mitä erilaisimpia merkityksiä. Tämä käsitteellinen epäselvyys ei johdu pelkästään määrittelijöistä, vaan syytä on myös itse määriteltävässä ilmiössä: valtionhallinto on aikojen saatossa kehittynyt varsin monitahoiseksi ilmiökimpuksi. Näin ollen riippuukin pitkälti tarkastelukulmasta, millaisena valtionhallinto kulloinkin ilmenee. (Virkkunen – Tuori 1981, 12)

Vallan kolmijako-opin pohjalta Suomen valtio-organisaatiota voidaan ryhmitellä seuraavasti: lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallintovaltaa valtioneuvosto ja sen alaiset organit. Tuomiovaltaa maassa käyttävät puolestaan korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus sekä niitä alemmat tuomio- ja erityistuomioistuimet.

Valtion hallintotehtävä liittyy kaikkeen useiden ihmisten yhteistoimintaa edellyttävään työhön. Hallinnon on katsottu koostuvan esimerkiksi ”-- niistä erityisistä toiminnoista, jotka ovat välttämättömiä silloin, kun tietyn tehtävän täyttäminen edellyttää useiden ihmisten yhteistyötä; sen ongelmana on niukkojen resurssien järjestäminen niin, että määrätyt tavoitteet saavutetaan” (Strömberg 1970, 3).

Monia, hyvinkin erilaisia valtion tehtäviä toteuttaessaan hallintotoiminta saa luonnollisestikin erilaisia sisältöjä ja muotoja. Koko valtiokoneistoa voidaan kuitenkin tarkastella organisaatiojärjestelmänä. Joissakin yhteyksissä valtion hallintokoneistoa on jaettu edelleen ohjaavaan ja tuottavaan hallintoon, mutta tässä yhteydessä nämä molemmat kuitenkin käsitetään yhtä lailla valtionhallinto käsitteen alle.

Valtionhallinto Suomessa on kolmiportainen: siihen kuuluvat keskushallinto (esimerkiksi ministeriöt), aluehallinto (esimerkiksi TE-keskukset) ja valtion paikallishallinto (esimerkiksi

kihlakunnat). Valtionhallinto käsittää tässä yhteydessä niin lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessin kuin myös lainsäädännön toimeenpanoprosessin. Edellä mainittujen selkeästi valtionhallintoon kuuluvien viranomaisten lisäksi valtionhallinnon käsite kattaa myös itsenäiset tuomioistuimet sekä muut lainkäyttöviranomaiset.

Julkiseen hallintoon kuuluu valtionhallinnon lisäksi myös kunnallishallinto. Eri hallintoyksiköiden ja kuntien suuren määrän sekä niiden viestinnän monimuotoisuuden vuoksi olen jättänyt kyseiset organisaatiot tutkielmani ulkopuolelle keskittyen valtion keskushallinnon ja erityisesti ministeriöiden viestintään.

Valtionhallinto hoitaa hyvin monentyyppisiä asioita moniin erityyppisiin kohderyhmiin liittyen. Näin ollen valtionhallinto kannattaa viestintänäkökulmaa silmälläpitäen jakaa eri tehtäväalueisiin. Valtioneuvoston kanslia jakaa omassa viestintätutkimuksessaan valtionhallinnon viiteen eri tehtäväalueeseen. Näitä ovat politiikkatason päätökset, yleisesti merkittävät yksittäispäätökset, muut hallinto- ja lainkäyttöasiat, tutkimus ja tilastointi sekä viranomaisten tosiasiallinen toiminta. (VNK Julkaisu 2001/5)

Varsinaisen lainvalmistelutoiminnan lisäksi politiikkatason päätöksillä voidaan viitata valtion keskushallinnon laatimiin tai vahvistamiin laaja-alaisiin ohjelmiin. Yleisesti merkittäviä hallintopäätöksiä ovat asiat, joissa asianosaisten määrä on suuri tai rajoitettua asianosaispiiriä koskevat asiat, joilla on muutoin suurta yhteiskunnallista merkitystä.

Muut hallinto- ja lainkäyttöasiat –tehtäväryhmä käsittää yksittäiset, rajoitettua joukkoa koskevat päätökset, joihin ulkopuolisilla ei ole väliintulomahdollisuutta eikä yleiselle keskustelulle ennen päätöksentekoa juurikaan ole sijaa. Tähän ryhmään voidaan katsoa kuuluvan myös tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, joiden viestintä keskittyy lähinnä ratkaisuisista ja ratkaisukäytännöistä tiedottamiseen.

Valtionhallinnon tutkimus- ja tilastointitehtävää hoitavat ensisijaisesti erilliset hallinnon informaatioyksiköt. Näiden lisäksi myös muilla viranomaisilla voi olla tutkimus- ja tilastointivelvoitteita muiden tehtäviensä ohella. Viides ja viimeinen valtionhallinnon tehtäväryhmä on viranomaisten tosiasiallinen toiminta, kuten opetus tai vaikkapa terveydenhoito. Tätä osa-aluetta koskeva viestintä on yleensä yleisluontoista.

3.2.2. Valtionhallinnon viestinnän tehtävät ja tasot

Valtionhallinnon viestintää voidaan analysoida esimerkiksi valtionhallinnon toiminnan eri tasojen sekä valtionhallinnon viestinnälle asetettujen tehtävien kautta. Kun tarkastellaan valtionhallinnon viestinnän tehtäviä, voidaan sillä katsoa olevan kolme pääasiallista viestinnällistä tavoitetta: informointi, neuvonta ja osallistumisen edistäminen. Informoinnilla tarkoitetaan esimerkiksi lehdistötiedottamista sekä erilaisten esitteiden ja julkaisujen tuottamista, joilla hallinto tarjoaa tietoa suoraan kansalaisille.

Neuvonnalla taataan kansalaisille tarvittava käytännön tieto hallinnossa asioimiseen, jotta asiointi olisi mahdollisimman vaivatonta. Neuvonta on vuorovaikutteista viestintää, joten välittyvän informaation sisältöön vaikuttavat siis myös kansalaiset. Osallistumisen edistäminen puolestaan on vuorovaikutteista viestintää, jossa viranomaiset edistävät keskustelua ja osallistumista. Tämä onnistuu esimerkiksi tuottamalla aktiivisesti tietoa vireillä olevista asioista, ajankohtaisista ongelmista sekä niiden ratkaisuvaihtoehdoista. Osallistumisen edistämiseen liittyy luonnollisesti myös tehtyjen päätösten perusteleva julkisuus.

Valtionhallinnon viestinnän kokonaisuutta voidaan hahmottaa myös hallinnon sisäisten prosessien mukaan. Valtionhallinnossa on jatkuvasti käynnissä prosesseja, joista tiedotusvälineet kiinnostuvat eri vaiheissa ja eri tavalla. Viestinnän näkökulmasta viranomaisten tehtävät jaetaan tutkimuksessa politiikkatason päätöksiin (esimerkiksi lainvalmistelu ja eri alojen kehittämissuunnitelmat), yleisesti merkittäviin yksittäispäätöksiin, muihin hallinto- ja lainkäyttöasioihin (niin kutsutut rajoitetun asianosaispiirin asiat), tutkimukseen ja tilastointiin sekä viranomaisten tosiasialliseen toimintaan (VNK Julkaisu 2001/5).

Aiempien kokemusten mukaan eniten näkyvyyttä joukkotiedotusvälineissä saavat yhteiskuntapoliittisen keskustelun keskiössä olevat politiikkatason päätökset, joilla tarkoitetaan lainvalmistelun lisäksi laaja-alaisia ohjelmia. Poliittikapäätökset ohjaavat, miten asioita valtionhallinnossa käsitellään, ratkaistaan tai hoidetaan. Muut viranomaisasiat ovat enemmän tai vähemmän toimeenpanotehtäviä. Korkeimman luokan linjaukset keräävät luonnollisesti eniten huomiota mediassa.

Voidakseen osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun niin kansalaiset, erinäiset kansalaisjärjestöt kuin edunvalvontayhteisötkin tarvitsisivat enemmän informaatiota myös vireillä olevista hankkeista ja niiden valmisteluvaiheesta. Kansalaisen kannalta merkittävistä päätöksistä ja prosesseista

viestimisen tulisi siis alkaa yleensä jo asioiden valmisteluvaiheessa. Eri asia kuitenkin on, miten asiat saadaan tuotua julkisuuteen. Tähän tarvitaan valtionhallinnon joukkotiedotusvälineisiin kohdistuvaa tiedotustoimintaa.

3.2.3. Valtionhallinto mediamaailman muutoksessa

Joukkoviestimillä on merkittävä rooli valtionhallinnon viestinnässä: joukkoviestimet ovat kansalaiskeskustelun foorumeja, valtionhallinnon informointikanava sekä myös valtionhallinnon valvoja ja julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteuttaja. Viime vuosina mediamaailman kehitys on ollut kiivasta ja kilpailu on koventunut voimakkaasti myös Suomen joukkoviestintämarkkinoilla. Tällä on ollut monia näkyviä vaikutuksia niin rakenteisiin, toimintatapoihin kuin sisältöihin: joukkoviestintä nähdään esimerkiksi entistä voimakkaammin liiketoimintana, jolta vaaditaan liiketaloudellista kannattavuutta.

Muutoksella on ollut myös sisällöllisiä vaikutuksia: media on uutisvaltaistunut, ja uutismyly pyörii entistä nopeammin. Tällaisessa tilanteessa valtionhallinnon joukkotiedotukseen tarjoama materiaali ei voi olla kovin kilpailukykyistä. Hallinnon uutisointi perustuu pitkällisiin prosesseihin, ja näin ollen se voi vain harvoin tarjota suuria ja dramaattisia tapahtumauutisia. Valtioneuvoston Kanslian teettämän tutkimuksen mukaan tämä osoittaa, että valtionhallinto on nykypäivänä vain yksi toimija yhteiskunnassa muiden informaation tuottajien rinnalla. (VNK Julkaisu 2001/5)

Toisaalta muun muassa Kunelius näkee lehdistön kehityksessä ja kaupallistumisessa erään valtionhallinnon kannalta vaikutuksiltaan vastakkaisenkin ilmiön. Sisällöntuotannon kustannusten minimointi joukkotiedotusvälineissä on nimittäin Kuneliuksen mukaan johtanut siihen, että lehdistö suosii tuttuja ja turvallisia tietolähteitä, joilla on tietoja mahdollisimman valmiissa muodossa. Tällöin kyseeseen tulevat yleensä ensin juuri viranomaiset, joilla on tietoja mahdollisimman valmiissa muodossa. Tämä kehitys kasvattaa Kuneliuksen mukaan esimerkiksi juuri valtionhallinnon roolia joukkoviestinnässä. (Kunelius 1998, 83)

Toinen merkittävä viimeaikainen kehityspiirre lehdistössä on Kuneliuksen mukaan ollut tuotteen ja sanoman välisen eron katoaminen. Tällä Kunelius viittaa niin ikään joukkoviestinnän kaupallistumiseen, jonka vaikutuksesta lehden sisällöllisten sanomien ja mainosten ero hämärtyy: mainostajat pyrkivät esiin myös journalismin omalla alueella. Kuneliuksen ajattelu perustuu oletukseen, että lukijoita kiinnostaa itse sanoma enemmän kuin mainokset. Kyseisen kehityksen voidaan puolestaan katsoa vähentävän valtionhallinnon viestinnän mahdollisuuksia käyttää

joukkotiedotusvälineitä tiedotuskanavanaan. Vaikutukseltaan erisuuntaisten ilmiöiden aiheuttamia todellisia ja konkreettisia vaikutuksia esimerkiksi juuri valtionhallinnon viestintään on kuitenkin varsin vaikea arvioida.

Valtionhallinnon kannalta on ensisijaisen tärkeää, että sen viestintä tavoittaa tarkoitetun yleisön. Kaiken kaikkiaan joukkotiedotusvälineiden kautta kulkeva viestintä on kuitenkin epävarmaa sekä tavoittavuuden että sisällön näkökulmasta. Hallinto ei voi etukäteen tietää, mikä asia uutisoidaan ja mikä asia taas jää julkisuuden ulkopuolelle.

Tutkimusten mukaan on kuitenkin olemassa viitteitä siitä, että tietyt organisaatiot ja tietyt prosessin vaiheet kiinnostavat joukkotiedotusvälineitä enemmän kuin toiset. Omien viestinnällisten kriteereidensä lisäksi valtionhallinnon on tulevaisuudessa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota myös mediamaailman toiminnan periaatteisiin, jotka säätelevät viestien pääsyä journalismin päiväjärjestykseen eli agendalle.

3.2.4. Valtionhallinnon viestinnän sääntely

Valtionhallinnon viestintään vaikuttaa merkittävästi vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus, jossa säädetään muun muassa oikeudesta saada tieto viranomaisten asiakirjoista. Vuoden 1999 julkisuus- ja salassapitolainsäädännön keskeisin säädös puolestaan on laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki 621/1999). Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena oli varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen julkisten tehtävien hoidossa sekä selkiyttää hallinnon viestintätehtävää koskevaa sääntelyä. (VNK Julkaisu 2001/5)

Valtionhallinnon viestinnän tehtäviä voidaan määritellä esimerkiksi oikeudellisesti julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain tarkoitussäännösten näkökulmasta. Tästä näkökulmasta valtionhallinnon viestinnällä voidaan katsoa olevan ensinnäkin oikeusturvafunktio, jonka mukaan valtionhallinnon on viestintänsä avulla luotava kansalaisille edellytykset valvoa omia etuja ja oikeuksiaan. Toiseksi valtionhallinnon viestinnällä voidaan katsoa olevan niin sanottu valistusfunktio, jonka mukaan viestinnän tulee antaa kansalaisille mahdollisuus tehdä itseään koskevia järkeviä valintoja. Viestinnän tulee myös tukea kansalaisten itseilmaisua sekä heidän itsensä kehittämistä.

Kaiken kaikkiaan nykyinen julkisuuslainsäädäntö painottaakin voimakkaasti kansalaisnäkökulmaa valtionhallinnon viestinnässä. Kohderyhmien ja tiedonjakelukanavien valinta riippuu viestittävästä

asiasta sekä siitä, mitkä viestinnän tehtävät ovat kulloinkin etusijalla. Valtionhallinnon on otettava viestinnässään huomioon myös tasavertaisen kohtelun periaate, jonka mukaan kansalaisten ohella myös eri joukkoviestimiä on kohdeltava tasapuolisesti. Viranomaisen ei siis voi jatkuvasti ja oma-aloitteisesti informoida vain tietyn median edustajia ja jättää antamatta tietoja samoista asioista muiden viestinten edustajille.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen ja häntä itseään koskevaan päätöksentekoon sekä edistää yleistä etua. Tämä tarkoittaa julkisuuslain takaamien kansalaisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi myös hallinnon viestintävelvoitetta, joka on niin ikään kirjattu julkisuuslakiin. Velvoite merkitsee, että valtionhallinnon viestintää on toteutettava aktiivisesti ja suunnitelmallisesti eri viestintätapoja hyväksikäyttäen. Verkkoviestinnällä katsotaan olevan tällä saralla suuria mahdollisuuksia tiedon käytettäväksi tarjoamisen kannalta.

Vaatimus viestinnän suunnitelmallisuudesta tarkoittaa sitä, että viranomaisten on jatkuvasti kartoitettava ja ennakoitava toimintaansa kohdistuvat tiedontarpeet. Viranomaisten on pidettävä huoli siitä, että heidän toiminnastaan ja sen merkityksestä on saatavilla kokonaisuuksia hahmottavaa ja mahdollisimman luotettavaa tietoa. Toiminnan avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaan tietoa tulee antaa myös vireille tulevista ja vireillä olevista asioista. Tätä julkisuuslain mukaista viestintätehtävää viranomaiset voivat toteuttaa käytännössä esimerkiksi jakamalla tietoa toiminnastaan medialle, ja auttamalla sitä omaa hallinnonalaansa koskevien uutisasioiden taustoittamisessa. (VNK Julkaisu 2001/5)

Ennen julkisuuslainsäädännön vuoden 1999 kokonaisuudistusta valtionhallinnon viestinnästä ei ollut yleisiä laintasoisia säännöksiä. Nykyistä julkisuuslakia edeltänyt asiakirjajulkisuuslaki (83/1951) edellytti asiakirjojen julkisuutta, mutta se ei kuitenkaan edellyttänyt valtionhallinnon viranomaisilta aktiivista tiedottamista. Mainittujen säädösten lisäksi valtionhallinnon viestintään vaikuttavat jossain määrin useat muut lainsäädäntöön kytköksissä olevat seikat, kuten virkamiesoikeudellinen normisto, virkamiesten toimintaa koskeva vahingonkorvauslainsäädäntö sekä hallinnon omat sisäiset periaatteet.

Valtioneuvoston kanslian toimeenpanemassa valtionhallinnon viestinnän selvityksessä on tarkasteltu julkisuuslain vaikutuksia valtionhallinnon viestintään. Selvityksen mukaan esimerkiksi ministeriöiden kokemukset vuoden 1999 joulukuussa voimaan tulleesta julkisuuslaista olivat melko

yhtenevät. Laki ei ole tuonut suuria muutoksia käytännön viestintään, mutta sen suurin vaikutus onkin ollut siinä, että sen avulla on saatu korostettua valtionhallinnon viestinnän tärkeyttä. Organisaatioissa on tehty paljon työtä lain tunnetuksi tekemiseksi ja sen vaatimusten täyttämiseksi. Tämä on näkynyt esimerkiksi on virkamiehille annettuna viestintäkoulutuksena sekä erilaisten työryhmien perustamisena. (VNK Raportti 2000/7)

3.2.5. Valtionhallinnon viestinnän käytännöt

Ministeriöissä viestinnästä vastaavat yksiköt toimivat miltei poikkeuksetta organisaationsa ylimmän johdon suorassa alaisuudessa, ja tiedotuspäälliköt ovat useimmiten ministeriönsä johtoryhmän jäseniä. Joissakin tapauksissa viestintä kuitenkin on organisoitu esimerkiksi jonkin osaston yhteyteen. Kaiken kaikkiaan tiedotuspäälliköillä onkin varsin tärkeä rooli organisaation viestinnässä. Usein organisaation viestintätehtävät on pitkälle delegoitu siten, että tietystä aihepiiristä vastaava asiantuntija hoitaa pitkälti kyseistä asiaa koskevan tiedotuksen. Näin ollen kaikki virkamiehet ovat omalta osaltaan vastuussa organisaation viestinnästä, sen onnistumisesta, laadusta ja luotettavuudesta. (VNK Raportti 2000/7)

Yksiköiden henkilöstöresurssit vaihtelevat suuresti organisaatioittain, samoin valtionhallinnon organisaatioiden viestintäyksiköiden ja -henkilöiden käytännön työt ja työtehtävien painotukset. Eräissä organisaatioissa on varsinaisen viestintäyksikön lisäksi eri osastoilla viestinnästä joko päätoimisesti tai oman työn ohella vastaavia henkilöitä. Näiden osastolla toimivien tiedottajien toimenkuva on tyypillisesti rajattu esimerkiksi tietystä asiasta tiedottamiseen tai julkaisujen valmistumisesta huolehtimiseen.

Eniten viestinnän resursseja vievät yleensä varsinaisen oman suoran tiedotustoiminnan osalta toimitustyö, kirjoittaminen ja muut painotuotteiden tuottamiseen liittyvät tehtävät sekä nykyään kasvavassa määrin myös internetin kautta kulkeva tiedotus. Näiden lisäksi resursseja vaatii yhteydenpito tiedotusvälineisiin ja sidosryhmiin. Käytännössä valtionhallinnon organisaatiot voivat hoitaa tiedotustaan joukkoviestimien suuntaan lehdistötiedotteiden tai tiedotustilaisuuksien avulla. Tämän tyyppinen tiedottaminen vaatii myös esillä olevien asioiden riittävää taustoittamista. Taustoittaminen voidaan hoitaa esimerkiksi tuomalla riittävästi taustatietoa toimittajien saataville internetissä tai vaikkapa järjestämällä epävirallisempia tapaamisia tai keskustelutilaisuuksia aiheen tiimoilta. (Ahonen 1996, 36)

Tiedote on nopea tapa saada asia nopeasti julkisuuteen, jos uutisarvo on riittävä. Tiedote on tasapuolinen kaikkia joukkoviestimiä kohtaan ja parhaimmillaan se palvelee sekä yhteisön että median etua. Joukkoviestinnän nopeatempoisuus onkin johtanut siihen, että infoja ja tiedotustilaisuuksia pidetään vain silloin, kun tiedote ei yksin riitä, kun asia on poikkeuksellisen tärkeä ja kiinnostava tai kun kyselyitä asiasta tulee todella paljon. Nykyään tiedotustilaisuuksien viralliset osuudet pyritään pääsääntöisesti saattamaan läpi alle tunnissa, minkä jälkeen on varattu aikaa kysymyksille ja haastatteluille. (Juholin 2001, 198)

Haastattelu on perinteisesti oma journalistinen kokonaisuutensa, mutta se voidaan järjestää myös tiedotustilaisuuden yhteydessä. Haastattelupyynnöön kannattaa yleensä suostua silloin, kun haluaa itse vaikuttaa jutun sisältöön. Kieltäytyminen haastattelupyynnöstä voidaan kokea vihamielisyytenä avointa tiedonvälitystä kohtaan. Tällöin muille tahoille jää mahdollisuus kommentoida yhteisöä koskevia asioita.

Myös journalisteille sattuu virheitä. Oma lukunsa valtionhallinnon ulkoisessa tiedottamisessa onkin eri foorumeissa esitettyjen virheellisten tietojen oikaiseminen. Virheen ollessa tarpeeksi merkittävä on syytä pyytää oikaisua tai kirjoittaa oma vastine. Useinkaan pieniä virheitä ei ole syytä lähteä korjaamaan, vaan tällöin voi tulla kysymykseen esimerkiksi huomauttaa toimittajalle tapahtuneesta, jolloin ehkäistään saman virheen toistumista.

Taustatilaisuudella tarkoitetaan tilaisuutta, jossa ei välttämättä ole tarjolla uutisia, vaan tavoitteena on perehdyttää toimittajia laajempiin asiakokonaisuuksiin ja valmentaa tuleviin asioihin. Taustatilaisuudet voivat olla esimerkiksi seminaariluonteisia koulutustilaisuuksia tain yhdistettyjä informointi- ja keskustelutilaisuuksia.

Lisäksi toimittajien ja yhteisön viestinnän yhteistyöhön voivat kuulua briefaukset, sidosryhmätilaisuudet sekä myös nk. vuodot. Briefauksessa toimittajalle kerrotaan ajankohtaisen asian taustoista niin, että lähde ei suoraan lainata. Sidoryhmä- tai pr-tilaisuuksiin voidaan muiden vieraiden ohella kutsua niinikään myös toimittajia. Vuotamisessa lähde kertoo yksittäiselle toimittajalle henkilökohtaisesti jotain sellaista, mitä hän ei halua julkisuuteen omissa tai organisaationsa nimissä. Vuodot ovat tyypillisiä esimerkiksi EU:ssa, jossa asiakirjojen salassapitosäädökset ovat olleet pohjoismaista käytäntöä tiukempia. (Juholin 2001, 202)

Erityisesti ministeriöissä korostetaan uutistiedotuksen osuutta viestinnän tehtävissä. Valtionhallinnon viestinnän ensisijaisena sidosryhmänä pidetään useimmiten koko kansaa tai yksittäistä kansalaisryhmää, kuten opiskelijoita, eläkeläisiä tai muita organisaation omia asiakkaita. Myös tiedotusvälineitä pidetään yhtenä tärkeimmistä kohderyhmistä. Tiedotusvälineiden merkitystä korostetaan kuitenkin tietoa välittävänä kanavana, jonka kautta tietoa välitetään eteenpäin varsinaiselle kohderyhmälle.

Tiedotusvälineiden tärkeyttä ministeriöiden viestintätehtävälle perustellaan sillä, että valtionhallinnon asiat ovat populaareja ja koskettavat tavalla tai toisella suuria joukkoja, ja tämän vuoksi ne ylittävät uutiskynnyksen melko usein. On tietysti kuitenkin mahdollista, että valtionhallinnon julkisuuteen haluamat viestit eivät jostain syystä aina ylitäkään uutiskynnystä. Jos asiasta halutaan joka tapauksessa viestiä kohderyhmälle, on valtionhallinnon organisaation tällöin käytettävä jotain toista viestintäkanavaa.

Joukkotiedotusvälineiden lisäksi merkittävimpinä viestintäkanavina pidetään internetiä, asiakaslehtiä ja suoraa yhteydenpitoa sidosryhmiin. Mahdollisia omatoimisen ulkoisen viestinnän keinoja ovat muun muassa erilaiset tiedotus- ja sidosryhmätilaisuudet sekä esitteet ja muut julkaisut. Vuorovaikutteisempia kansalaiskontakteja voidaan muodostaa erilaisten projektien, kampanjoiden, messujen, näyttelyjen tai vierailujen muodossa. (VNK Raportti 2000/7) Median peruspalvelu tarkoittaa käytännössä sitä, että yhteisöstä löytyy tarvittaessa henkilöt, jotka vastaavat tiedusteluihin ja antavat lausuntoja ja haastatteluja.

Useimpien valtionhallinnon organisaatioiden toimintaan kuuluu viestinnän seuranta, mikä tarkoittaa muun muassa säännöllistä media- tai lehdistöseurantaa. Lisäksi monissa organisaatioissa tehdään yhteisökuva- tai imago tutkimuksia. Palautteen kokoamiseen ja käsittelyyn ei organisaatioissa toistaiseksi olla kehitetty säännönmukaisia järjestelmiä. Usein ajatellaankin yhä, että valtionhallinnon viestintä suuntautuu lähinnä viranomaisesta kansalaisiin päin, ja että kahdensuuntaisia kontakteja on hyvin vähän.

Monet tiedotuspäälliköt rinnastavat kansalaisviestinnän pääasiassa asiakaspalvelutilanteisiin, joissa kansalainen useimmiten ottaa itse yhteyttä hallintoon. Kansalaisten aktiivisuus vaihtelee sekin organisaation luonteesta riippuen. Joihinkin valtionhallinnon organisaatioihin kansalaiset ovat hyvin aktiivisesti itse yhteydessä, mutta toisissa organisaatioissa yhteydenotot ovat hyvin harvinaisia.

Esimerkiksi monissa ministeriöissä pääasiallisena palautekanavana toimivat perinteiset puhelinkontaktit. (VNK Raportti 2000/7)

3.3. Valtionhallinnon viestintä joukkotiedotusvälineissä

3.3.1. Valtionhallinnon viestintä

Viestintä perustuu aina yhteisön tehtävään ja tavoitteisiin sekä viestinnälle määriteltyyn tehtävään. On kuitenkin tärkeää huomata, että koko yhteisön tehtävät ja viestinnän tehtävät eivät suinkaan ole yksi ja sama asia. Viestinnän kokonaisvaltaista suunnittelua kutsutaan usein strategiaksi erottamaan sitä käytännön toimenpiteiden suunnittelusta. Viestintästrategia on eräänlainen johtotähti, joka antaa suunnan ja luo pohjan käytännön viestinnälle. Strategisella suunnittelulla määritellään sitä, mihin operatiivisilla toimilla tähdätään. (Juholin 2001, 52 – 53)

Valtionhallinnon ollessa kyseessä on luonnollista aloittaa sen viestinnän tarkastelu lainsäädännön näkökulmasta. Laissa on määritelty valtionhallinnon viestinnän tehtävät hyvin yleisluontoisesti. Lain mukaan valtionhallinnon viranomaisten viestinnän tarkoitus tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän suhteen on ”toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo edellytyksiä muodostaa kokonaiskuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa viranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan”. (Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta, 3. Luku 9 §)

Edelleen yleisellä tasolla valtionhallinnon viestinnän tehtävänä voidaan pitää demokratian toteuttamista ja edistämistä yhteiskunnassa. Useimmat valtionhallinnon viestintään liittyvät periaatteet korostavat kansalaisten oikeuksia ja kansalaisnäkökulmaa, esimerkiksi julkisuusperiaate perusoikeutena korostaa jokaisen oikeutta tietoon. Tätä oikeutta perustellaan sillä, että tiedonsaanti viranomaisten toiminnasta antaa kansalaisille mahdollisuuden valvontaan ja päätöksentekoon osallistumiseen. Lisäksi hallinnon avoin viestintä lisää kansalaisten luottamusta viranomaisiin sekä kasvattaa yhteisöllisyyttä. (VNK Julkaisu 2001/5)

Valtionhallinnon viestinnästä puhuttaessa ajatellaan helposti pelkästään valtionhallinnon ulkoiseen viestintään kuuluvaa tiedottamista. Tiedottamisella tarkoitetaan yksisuuntaista, viranomaisen omasta aloitteesta tapahtuvaa informaation välittämistä, esimerkiksi tiedottamista joukkoviestimille. Tiedottaminen on kuitenkin vain yksi valtionhallinnon viestinnän monista osa-alueista. Muita voivat olla esimerkiksi yhteiskunnallinen mainonta, kampanjointi, yhteistyösuhteiden hoito, sisäinen viestintä ja niin edelleen.

Laajasti katsottuna valtionhallinnon viestintä on toimintaa, jossa viranomaiset vastaanottavat, tuottavat ja jakavat informaatiota sekä osallistuvat eri tavoin julkiseen keskusteluun. Näin valtionhallinto luo julkisuudessa merkityksiä yhteiskunnallisista asioista. Valtionhallinto pyrkii viestinnällään rakentamaan merkityksiä kolmea viestinnällistä päätehtävää varten. Nämä valtionhallinnon viestinnän kolme päätehtävää ovat informointi, neuvonta sekä edellytysten luominen yleistä keskustelua ja osallistumista varten.

Informoinnilla tarkoitetaan toimintaa, jossa annetaan kansalaisille tietoa heille kuuluvista yleisistä oikeuksista, velvollisuuksista sekä hallinnon päätöksistä. Neuvonnalla puolestaan taataan, että kansalaisilla on riittävä tieto hallinnossa asioimiseen. Osallistumisen edistäminen on vuorovaikutteista toimintaa, jossa viranomaiset edistävät keskustelua aktiivisesti tiedottamalla vireillä olevista asioista, ongelmista ja niiden ratkaisumalleista sekä perustelee tekemiään päätöksiä. (VNK Julkaisu 2001/5)

Valtionhallinnon viranomaisten viestintätehtävä on loppujen lopuksi suhteellisen uusi asia. Esimerkiksi Valtioneuvoston Kanslian ensimmäinen tiedotusta hoitanut virkamies nimitettiin niinkin myöhään kuin vuonna 1968. Noista vuosista viranomaisten viestintä ja viestintäympäristö ovat muuttuneet melkoisesti: niin lainsäädännön, viestintäympäristön kuin viestinnän kohderyhmienkin vaatimukset ovat kasvaneet merkittäväällä tavalla.

Muutos näkyy viestintään kohdistetuissa panostuksissa, ja niinpä esimerkiksi vuoden 2000 syyskuussa yksistään ministeriöissä työskenteli 156 henkilöä päätoimisesti tiedotustehtävissä. Vuonna 1999 13 ministeriössä käytettiin varoja tiedotustoimintaan yhteensä 91 miljoonaa markkaa. Uuden informaatio-teknologian mukanaan tuomien viestintämahdollisuuksien vaikutuksesta hallinnon viestintäkenttä muuttunee vauhdilla myös tulevina vuosina. Uudet teknologiat luovat paineita kerätä ministeriöihin alan osaamista joko viestintäyksiköiden henkilöstöresurseja lisäämällä tai jo olemassa olevaa henkilökuntaa kouluttamalla.

Viestinnän merkitys on siis kasvanut sekä koko yhteiskunnassa että tätä kautta myös ministeriöissä. Viestintä otetaankin entistä paremmin huomioon kaikessa ministeriöiden toiminnassa. Viestintä on nivoutunut tärkeäksi osaksi johtamista, ja viestintänäkökulmaa ja viestinnän tarpeita ajatellaankin jo erilaisten projektien ja hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Onnistunut viestintä edellyttää

ammattitaitoista henkilökuntaa ja onnistunutta ministeriöiden sisäistä viestintää. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 9)

3.3.2. Joukkoviestintä

Aikaisemmin puhuttiin lehdistöstä, nykyään lähinnä joukkotiedotusvälineistä tai mediasta. Viime vuosikymmeninä radio ja televisio etunenässä ovat muuttaneet joukkoviestinnän käsittekarttaa. Joukkotiedotusvälineet voidaan käsittää yksittäisiksi toimijoiksi joukkoviestinnän saralla. Sen sijaan viime aikoina suuren suosion saavuttaneella media-termillä on kaksi eri merkitystä: toisaalta se on eräänlainen yleiskäsite, joka kuvaa koko joukkoviestinnän kenttää. Toisaalta media voi tarkoittaa myös yksittäistä joukkoviestintää. Tässä työssä käsittelen joukkotiedotusvälineitä, tarkemmin ottaen sen toimintaa suhteessa valtionhallinnon viestintään.

Joukkotiedotusvälineillä on keskeinen rooli nyky-yhteiskunnassa. Joukkotiedotusvälineiden ylintä tehtävää vallankäytön valvojana on korostettu puhumalla neljännessä valtiomahdista lainsäädäntövallan, täytäntöönpanovallan ja tuomiovallan rinnalla. Viime vuosina median roolia ja valtaa on alettu tarkastelemaan entistä kriittisemmin, on ryhdytty puhumaan ns. ”mediapelistä”. Tällä tarkoitetaan sitä, että mediasta itsestään on tulossa tai jo tullut erottamaton osa politiikkaa ja vallankäyttöä (Sana toim. 1995, 47).

Joukkoviestinnän tehtävistä on aikojen saatossa esitetty mitä erilaisimpia käsityksiä. Tämän päivän joukkoviestintää ja sen tehtäviä voidaan tarkastella erottelemalla eri mediaa koskevia ajattelutapoja. Jako on tehtävä väistämättä ideaalityyppien välillä, sillä todellisuudessa yhdessä ja samassa mediassa luonnollisesti esiintyy useita tehtävätyyppejä samanaikaisesti. Toisin sanoen joukkoviestin ei voi nykyään toimia kovin yksiulotteisesti.

Nordenstrengin lehdistöteoreettisen jaottelun mukaan liberalistinen paradigma korostaa sananvapautta ensisijaisesti yksilön oikeutena. Tällöin yhteiskunnan intressi joukkoviestinnän suhteen rajoittuu pelkästään yksilöiden perusoikeuksien ja markkinavoimien vapauden turvaamiseen. Sosiaalisen vastuun paradigma puolestaan pitää sananvapautta moraalisen oikeutena, jota tulee käyttää eettisesti hyväksyttäviin tarkoituksiin. Sosiaalisen vastuun paradigma katsoo median päätehtävien olevan totuudenmukaisen tiedon välittäminen sekä aktiivisen kansalaisuuden ja yhteisönmuodostuksen tukeminen. (Sana toim. 1995, 61 – 63)

Nordenstreng erottaa edelleen kolmanneksi lehdistöteoreettiseksi paradigmaksi Frankfurtin koulukunnan kriittiseen kulttuuriteoriaan nojaavan kriittisen paradigman. Kriittisen koulukunnan näkemyksen mukaan sananvapauden eri muodot riippuvat enemmänkin yhteiskunnan valtarakenteista kuin yksilön oikeuksista. Kriittisen koulukunnan mukaan median päätehtävänä on saada aikaan valtahegemonian vastaista julkisuutta, jolla tuetaan alistettuja ja siten myös demokratian toteutumista.

Neljäntenä tutkimusperinteenä Nordenstreng erottaa hallinnollisen paradigman, joka näkee yhteiskunnan rationaalisen järjestyksenä. Joukkoviestintä toimii tässä rationaalisessa järjestyksessä kontrollikoneistona, joka tuottaa tehokkaasti uutisia yhteiskunnan eri toimijoiden tarpeisiin. Sananvapauden ja demokratian edelle menee pyrkimys välittää objektiivista tietoa asiantuntevista lähteistä esimerkiksi talouselämän tarpeisiin.

Viimeisimmäksi kehittynyt paradigma on Nordenstrengin mukaan kulttuurinen paradigma, jonka piirteet juontavat juurensa lähinnä postmodernista yhteiskuntateoriasta. Kulttuurinen paradigma kieltää objektiivisen tiedon ja professionaalisen tiedonvälityksen. Näiden asemesta lähtökohtana ovat yhteiskunnan lukuisat pienyhteisöt, joiden muodostumista ja yhteistyötä median tulisi kulttuurisen paradigman mukaan palvella.

3.3.3. Joukkoviestinnän uutiskriteerit

Tiedotusvälineiden toimitusten käytössä on moninkertaisesti enemmän aineistoa kuin ne pystyvät julkaisemaan. Tästä syystä toimituksissa työskentelevät toimittajat joutuvat työssään jatkuvasti tekemään valintoja, joiden pohjalta osa joukkoviestinten tavalla tai toisella vastaanottamasta aineistosta menee jatkokäsittelyyn, osa arkistoon ja osa suoraan roskakoriin.

Toimitustyössä tehtyjä valintoja käsittelevän tutkimuksen on katsottu alkaneen ns. portinvartijatutkimuksista. Portinvartijatutkimuksissa toimittaja nähdään julkisuuteen menevän tiedon portinvartijana, joka päättää siitä, mitä tiedotusväline julkaisee ja mitä ei. Kurt Lewin käytti portinvartija-termiä jo 1940-luvulla yhteisön viestintätutkimuksissaan. Varsinaiseen uutisvalintaan käsitettä sovelsi kuitenkin ensimmäisenä David Manning White vuonna 1950 ilmestyneessä tutkimuksessaan ”Mr. Gate”. White halusi tieteellisesti selvittää, miksi ja millä perustein toimittaja valitsee osan käytössään olevasta materiaalista julkaistavaksi ja osan taas osittain tai kokonaan hylättäväksi. (Huovila 1990, 8)

Portinvartijatutkimukset voivat sijoittua joko viestinnätutkimuksen mikro- tai makrotasolle. Mikrotason tutkimuksissa tutkitaan lähinnä toimittajien toimintaa joukkotiedotusvälineiden sisäisen kontrolli- ja vallankäyttöjärjestelmän näkökulmasta. Makrotason tutkimukset puolestaan keskittyvät joukkotiedotusvälineiden kontrolloitettavaan koko yhteiskunnan tasolla. Tällöin käsitellään esimerkiksi toimittajan roolia sekä toimittajan ja toimituspolitiikan välisiä yhteyksiä. Tarkastellessani ministeriöiden mediaviestintää suhteessa toimittajiin liittyä oma tutkimukseni selkeästi viestinnätutkimuksen mikrotasoon.

Portinvartijatutkimuksiin liittyy läheisesti tutkimus toimittajan työtä ohjaavista periaatteista. Toimittajan työtä ohjaa pitkälti toimittajakunnan itsekontrolli eli toimittajien itse itselleen luomat toimintamallit. Itsekontrollia edistetään paitsi oman työn ohjaamiseksi, niin myös ulkopuolisten paineiden vastustamiseksi. Yhdeksi tällaiseksi normistoksi voidaan nähdä uutiskriteerijärjestelmä, joka ohjailee toimittajien tekemiä valintoja joukkoviestinnän viestien uutisarvon määrittämisen kautta (Huovila 1990, 9).

Jutun uutisarvo määritellään pääsääntöisesti tiettyjen suhteellisen vakiintuneiden uutiskriteereiden pohjalta. Uutiskriteerit ratkaisevat, mitä juttuaiheelle tapahtuu eli ylittääkö se uutiskynnyksen vai heitetäänkö se roskakoriin. Uutisarvo ratkaisee myös, miten julkaistavaksi päätyvää juttua painotetaan tiedotusvälineessä. Uutisarvo siis määrittää juttujen tärkeysjärjestyksen, koska kaikkia juttuja ei nähdä julkaisemisen arvoisina eikä kaikkia julkaistavaksikaan määriteltäviä juttuja voida tilanpuutteen tai kiireen vuoksi julkaista.

Arkipäivän toimitustyössä uutisarvon määrittäminen tapahtuu rutiininomaisesti toimittajan rutiiniin perustuvien arvioiden mukaan. Tarkka uutisarvon mittaaminen on vaikeaa, koska kriteereihin sisältyy joka jutun osalta monia tapauskohtaisia piirteitä. On myös huomattava, että uutiskynnys saattaa vaihdella paljonkin ajankohdasta ja uutispäivän vilkkaudesta riippuen. Mikään selkeä tai yksiselitteinen mittaristo uutiskriteeri-ajattelu ei siis ole. Täytyy muistaa, että uutisarvon määrittelevät aina ihmiset omien subjektiivisten näkemyksiensä mukaan.

Perinteisen jaottelun mukaan tapahtumien uutisarvo voidaan määrätä pääasiallisesti kolmen kriteerin mukaan: tapahtuman vaikutusten voimakkuuden, tapahtuman vaikutusten laajuuden sekä tapahtumien koskettavuuden suhteessa yleisöön ja niihin ryhmiin, joihin he kuuluvat. Lisäksi uutiskriteereiksi on esitetty myös tapahtuman ajallista, maantieteellistä ja kulttuurista etäisyyttä.

Toisin sanoen suurin uutisarvo on tapahtumalla, joka on tuore, sijoittuu mahdollisimman lähelle sekä koskettaa mahdollisimman paljon vastaanottajaa (Huovila 1990, 13).

Perinteisten uutiskriteereiden lisäksi on olemassa vielä joukko erilaisia muita piirteitä, jotka saattavat lisätä tapahtuman uutisarvoa. Näitä ovat eri tutkijoiden mukaan muun muassa uutisen tunteisiin vetoavuus, tunnistettavuus ja taustamerkitävyys. Tunteisiin vetoaminen perustuu siihen, sisältääkö uutinen esimerkiksi epätavallisuutta, dramaattisuutta, yllättävyyttä, ristiriitaa, väkivaltaa tai vaikkapa seksuaalisuutta.

Uutisen tunnistettavuusarvo lisää niin ikään tapahtuman uutisarvoa. Mitä enemmän uutinen liittyy suurvaltoihin, yhteiskunnan eliittiryhmiin tai näiden ryhmien edustajiin, sitä enemmän sillä on uutisarvoa ja sitä helpommin se julkaistaan. Uutisen taustamerkitävyys puolestaan lisää uutisen arvoa sellaisissa tapauksissa, joissa taustamerkitävyksen avulla halutaan vahvistaa vastaanottajan aiempia käsityksiä. Joukkotiedotusvälineiden toimittajien tietolähteillä on näin ollen siis suurta merkitystä uutistenvälityksessä. (Huovila 1990, 14)

Edellisten uutiskriteereiden lisäksi uutisen valintaan liittyy usein myös niin sanottu uutisen tekninen luonne eli uutiseen tarvittavien tietojen saatavuus tai uutisen jatkuvuus tai avoimuus. Mikäli tietoa ei voida välittää eteenpäin tiedotusvälineen aikataulun puitteissa tai uutinen ei muodoltaan sovellu tiedotusvälineen luonteeseen, ei uutiskynnys luonnollisestikaan ylitä. Myös uutisen selkeys ja ymmärrettävyys vaikuttavat osaltaan asian uutisarvon määräytymiseen. Toisin sanoen viestien julkisuuskynnyksen ylittämiseen vaikuttaa myös se, miten, milloin ja missä muodossa ne toimitetaan tai annetaan joukkoviestinten käyttöön.

3.3.4. Median valintoihin vaikuttaminen

”Viestintä on sosiaalinen prosessi, jossa lähetetään ja vastaanotetaan viestejä” (Malmberg 1985, 8). Viestintää voi Malmbergin mukaan olla olemassa vain, kun tilanteessa on vähintään kaksi subjektia, joilla on jokin yhteinen viestintätapa, kuten vaikkapa yhteinen kieli. Viestintä on siis hänen näkemyksensä mukaan ennen kaikkea sosiaalista, ihmisten välistä toimintaa.

Malmbergiä mukaillen voidaan päätellä, että myös valtionhallinnon viestintä suhteessa joukkotiedotusvälineisiin on ennen kaikkea ihmisten välistä toimintaa. Kun kyseessä on sosiaalinen prosessi, vaikuttaa valtionhallinnon viestien läpikäymiseen joukkotiedotusvälineissä luonnollisesti myös hallinnon toimijoiden vuorovaikutussuhde tiedotusvälineiden edustajiin. Viestintää toteuttavat

niin hallinnossa kuin joukkoviestimissäkin ihmiset, joten hyvät suhteet takaavat yhteistyön sujumisen molemmin puolin. Kysymys on siis loppujen lopuksi kahden eri osapuolen toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta.

Toimittajan omakohtaiset kokemukset ja ihmissuhteet vaikuttavat hänen työhönsä liittyviin arvostuksiin. Näin ollen eri tietolähteet joutuvat väistämättä eri asemaan vuorovaikutuksen laadusta ja toimittajan subjektiivisista kokemuksista johtuen. On olemassa laajasti arvostettuja henkilöitä, jotka saavat sanottua sanansa laajalti julkisuudessa, jos niin suinkin vain haluavat. Tämä voi liittyä henkilön asemaan, kuten esimerkiksi valtion johdon tapauksessa. ”Yhdysvaltain presidentti voi nostaa aiheen kuin aiheen median yleiseksi agendaksi puhumalla vain kerran aiheesta” (Dearing & Rogers 1996, 75).

Aina ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla Yhdysvaltain presidentti saadakseen viestinsä läpi mediassa. Eri julkisuuden tasoilla, niin valtakunnan- kuin paikallisellakin tasolla, on havaittavissa, että tietyt yhteiskunnan toimijat ovat enemmän esillä joukkotiedotusvälineissä kuin toiset. Tähän vaikuttaa esimerkiksi juuri aiheen ja viestinnän kohteen uutisarvo. Merkitystä tähän on eittämättä myös tietolähteen ja toimittajan välisellä suhteella.

Pitkään alalla toimineille toimittajille muodostuukin yleensä tietty tietolähterinki, johon kuuluvat henkilöt saavat asiansa helpommin esille kuin muut viestien lähettäjät. Esimerkiksi Huovilan mukaan lähdesuhde vaikuttaa merkittävästi toimittajan työhön. Kun toimittaja tuntee tiedon lähteensä hyvin, sujuu tiedonvaihto sujuvammin. Pelisäännöt vuorovaikutukselle ovat jo syntyneet, ja näin osapuolet voivat keskittyä itse asiaan (Huovila 2001, 11). Kyseinen ilmiö esiintyy kaikista voimakkaimmin paikallisjournalismin piirissä, mutta se on selkeästi havaittavissa valtakunnallisellakin tasolla.

Kuten ihmisten välinen yhteistoiminta yleensä, perustuu viestintäkin osapuolten väliseen avoimuuteen, rehellisyyteen ja luottamukseen. On yksinkertaisesti helpompaa ja varmempaa hoitaa asioita ihmisen kanssa, jonka tuntee ja johon tietää voivansa luottaa. Vuorovaikutukseen perustuvaa viestintäprosessin pelisääntöjä voidaankin täten verrata kaupankäynnin perussääntöön numero yksi: ”tärkeintä on myyjän ja asiakkaan välinen luottamus”.

3.4. Joukkoviestintä yhteiskunnallisena toimijana

3.4.1. Kriittinen viestintätutkimus

Kuneliuksen mukaan on karkeasti ottaen mahdollista erottaa kaksi äärisuuntausta tarkastella hallinnon ja joukkoviestinnän välistä suhdetta: funktionalistinen näkökulma tutkii, mihin joukkoviestintää tarvitaan sekä sitä, miten joukkoviestintä palvelee tai mahdollisesti jopa haittaa yhteiskunnan toimimista. Funktionalistisesti suuntautunut tutkimus on kiinnostunut joukkoviestinnän funktioista yhteiskunnan suhteen. Talcott Parsonsien mukaan tällaisia joukkoviestinnän funktioita voivat olla esimerkiksi yhteiskunnan kiinteyden ja jatkuvuuden turvaaminen. (Kunelius 1998, 164).

Toinen tutkimuksellinen ääripää on tarkastella yhteiskuntaa vallankäytön rakenteena, jolloin myös viestinnän katsotaan selkeästi kuuluvan yhteiskunnallisen vallankäytön piiriin. Tällöin viestintää tarkastellaan yleensä niin kutsutun kriittisen yhteiskuntateorian perusteella. Kyseiseen teoriaan liittyy läheisesti ajatus, että joukkotiedotusvälineet palvelevat ja ylläpitävät yhteiskunnassa vallitsevia valtasuhteita.

Vallankäytön rakenteen näkökulma keskittyy lähinnä siihen, kenen kannalta tuo yhteiskunnallinen hyöty määrittyy eli kuka hyötyy siitä, että yhteiskunta hyötyy. Kriittisesti suuntautuneet viestintätutkimukset pyrkivät näin ollen valaisemaan yhteiskunnallisen vallankäytön mekanismeja ja niiden toimintaa sekä kyseenalaistamaan vallitsevia käytäntöjä.

Kriittinen yhteiskuntateoria pyrkii yhteiskunnan järjestymisen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen. Se kartoittaa yhteiskunnan perustavia rakenteita, instituutioita, käytäntöjä ja diskursseja sekä sitä, miten ne kaikki yhdessä muodostavat vallankäyttöjärjestelmän nimeltä yhteiskunta. Kriittisen viestintätutkimuksen käynnisti niin kutsutun Frankfurtin koulukunta 1930-luvulla. Alkuaikoina kriittinen tutkimus keskittyi tutkimaan muun muassa kapitalistisen ideologian oikeuttamispyrkimyksiä kulttuuriteollisuudessa. Tällöin tutkittiin muun muassa sitä, miten kulttuuriteollisuuden tuotteissa toistuivat samat piirteet kuin muissakin massatuotannolla kaupallisiin tarkoituksiin tuotetuissa tuotteissa. (Kellner 1995, 38)

Frankfurtin koulukunta kiinnitti ensimmäisenä huomiota kulttuuriteollisuudeksi nimittämänsä alan suureen merkitykseen nyky-yhteiskunnan koossapitävänä voimana: joukkoviestintä hallitsevat ihmisten vapaa-aikaa ja vaikuttavat merkittävästi todellisuudesta välittyvään kuvaan. Joukkoviestintävälineillä katsottiin olevan taloudellisia, poliittisia, kulttuurisia ja yhteiskunnallisia

vaikutuksia, mistä syystä niitä on Frankfurtin koulukunnan mukaan pidettävänä keskeisinä yhteiskunnallisen vallankäytön instituutioina. (Kellner 1995, 39)

Myös saksalaista filosofi ja sosiologi Jürgen Habermasia (1928 -) pidetään tietyllä tavalla Frankfurtin koulukunnan jälkikasvuna, vaikka hänen näkemyksissään monia eroja aiempiin teoreetikoihin verrattuna ilmeneekin. Tutkittuaan julkisuuden kehittymistä 1700 – 1800 –luvun Ranskassa, Saksassa ja Englannissa Habermas havaitsi julkisuuden luonteen muuttuneen merkittävästi muun muassa teollistumisen, kaupungistumisen, kirjoitustaidon yleistymisen sekä valtioiden kontrollipyrkimysten vaikutuksesta. (Rantanen 1997, 88 – 89)

Aiempi, nk. porvarillinen julkisuus muodostui Habermasin mukaan erilaisiksi yleisöiksi koostuneista yksityisistä ihmisistä. Nykyinen julkisuustila ei rakennu enää kriittisten yleisöjen keskustelun kautta, vaan on ”ylhäältä” päin tuotettua. Muuttuneeseen julkisuuteen kuuluvat muun muassa mainonta, public relations -toiminta sekä median ylläpitämä illuusio ihmisten päätöksentekomahdollisuuksista. Näin ollen ollaan kuljettu pois ihmisten luonnollisesta vuorovaikutuksesta kohti ”teknokraattista tietoisuutta”, joka on luopunut kriittisyydestä ja näkee kaikki yhteiskunnalliset ongelmat teknisinä.

Frankfurtin koulukunnan käynnistämän kriittisen viestinnätutkimuksen suurimpana ansiona pidetään yleensä sitä, että se aloitti järjestelmällisen joukkotiedotusvälineissä ja muussa kulttuuriteollisuudessa esiintyvien ideologioiden kritiikin. Koulukunta pyrki viestinnän ja kulttuurin yhteiskunnallisia tehtäviä ja rooleja tutkimalla järjestelmien kokonaisvaltaiseen hahmottamiseen. Näin ollen koulukunta tavallaan yhdisti tutkimusasetelmassaan kulttuurintutkimuksen ja viestintätutkimuksen toisiinsa.

Frankfurtin koulukunnan oppeja kritisoidaan nykyään kulttuurin liian kapeasta näkökulmasta joukkoviestintään sekä kulttuurin räikeästä jakamisesta korkeaan ja matalaan kastiin. Myös kaiken joukkoviestinnän pitämistä ideologisesti latautuneena on kyseenalaistettu voimakkaasti. Joka tapauksessa osakseen saamasta kritiikistä huolimatta Frankfurtin koulukunnalla on ollut suuri, yhä vieläkin näkyvä merkitys viestinnän- ja kulttuurintutkimukseen.

3.4.2. Agenda setting

Lehdistön sisällönmuodostumista voidaan tarkastella esimerkiksi 70-luvun alussa poliittisen sosialisoinnin tutkimuksesta ja Frankfurtin koulukunnan kriittisen viestintäteorian pohjalta

syntyneen Agenda setting –näkökulman kautta. Olennaista agenda setting -näkökulmassa on Kivikurun mukaan se, että tiedotusvälineiden ei katsota pystyvän kääntämään ihmisten päätä, mutta ne pystyvät yhteisvaikutustensa kautta vaikuttamaan ihmisten asenteisiin ja arvostuksiin. Määrittelemällä julkisuuteen pääsevät aiheet media käyttää erästä kaikkein voimakkaimmista yhteiskunnallisista voimista: vaihtoehtojen määrittelyvaltaa (Sana toim. 1995, 99).

Ensimmäinen laaja tutkimus agenda setting –näkökulmasta tehtiin Yhdysvalloissa vuoden 1972 presidentinvaaleista. Tutkimushypoteesi median aihevalintojen vaikutuksista osoittautui oikeaksi, sillä median esittämien aihepiirien ja yleisön tärkeänä pitämien asioiden välillä havaittiin olevan voimakas riippuvuussuhde. Nykyään agenda setting –tutkimus on osa vakiintunutta journalismin tutkimustraditiota. Se pyrkii kirkastamaan joukkoviestinnän roolia demokraattisissa järjestelmissä. (DeFleur – Ball-Rokeach 1989, 265)

Joukkoviestimet voidaan nähdä agenda setting –näkökulmasta eräänlaisina kaleidoskooppeina, jotka suodattavat ja muuntavat todellisuutta. Joukkoviestimet keskittyvät Kivikurun mukaan toiminnassaan loppujen lopuksi suhteellisen harvoihin teemoihin. Viime aikojen agendatutkimukset osoittavat, että tämä kyseinen kehitys etenee edelleen kiihtyvällä vauhdilla. Eri joukkoviestimien sisällöt yhdenmukaistuvat, ja yhä harvemmat aihepiirit ylittävät uutiskynnyksen eli pääsevät median agendaan. Lisäksi vaikka asiat pääsisivätkin läpi mediassa, pysyvät ne agendassa entistä lyhyemmän ajan. (Sana toim. 1995, 99).

Media-agenda luo osaltaan yhteiskunnan tärkeysjärjestystä. Erityisesti silloin, kun asia on tuore, on media-agendalla tärkeä merkitys siihen, millaiseksi asian profiili ihmisten mielissä piirtyy. Joukkoviestinten yhteisvaikutuksen voimaa kasvattaa se, että useimmat joukkoviestimet pyrkivät pysymään valtavirran mukana. Näin media ikään kuin järjestee maailmaa edessämme. Agenda setting –mallin mukaan media ei ainoastaan kerro meille ainoastaan miten ajatella vaan myös mitä ajatella (Mustonen 2000, 67).

Agenda-tutkimuksissa on havaittu eräs monipuolisuutta vähentävä ilmiö. Media-agendan on nimittäin havaittu vahvistavan itse itseään kumulatiivisesti. Mitä enemmän eri joukkoviestimet kiinnittävät huomiota tiettyyn asiaan, sitä tärkeämmäksi kyseinen asia muodostuu medioille. Tässä korostuu etenkin suurimmat ja arvovaltaisimmat joukkoviestimet (esimerkiksi New York Times Yhdysvalloissa), jotka usein aluksi nostavat tietyn aiheen tällaiseen ”julkisuuden kierteseen”. Näin

ollen mediat luovat keskenään oman toimintansa kautta tärkeysjärjestyttä joukkoviestinnän uutisvälitykseen. (Dearing – Rogers 1996, 62)

Omistuksen keskittyminen, kilpailun koveneminen ja valtavirran seuraaminen johtavat Kivikurun näkemyksen mukaan väistämättä siihen, että sisällöt yhdenmukaistuvat: kaikki pyrkivät olemaan täyden palvelun joukkoviestimiä, mutta käytännössä resurssit ovat kuitenkin aina rajalliset. Tämä puolestaan johtaa Kivikurun mukaan siihen, että ”vallitsevan media-agendan voivat lopulta luoda journalismin ulkopuoliset piirit, jotka tuntevat hyvin journalismin käytännöt, tyylin ja deadline-politiikan” (Sana toim. 1995, 100).

Median liiallista valtaa yhteiskunnallisten asioiden tärkeysjärjestyksen määrittelijänä on jopa alettu pelkäämään tietyissä piireissä. Max Jakobson ei kuitenkaan näe mediavaltaa ongelmallisena: ”Toimittajakunta on mielipiteiltään epäyhtenäinen joukko, joka ei yleensä ole päätoimittajienkaan ohjattavissa.” (Jakobson 1994, 331 – 332) Myös Kaarle Nordenstreng on sitä mieltä, että journalistin perusosaamiseen kuuluu, ettei hän lähde tietyn, houkuttelevankaan käsityskannan vietäväksi (Sana toim. 1995, 49).

Toisaalta DeFleurin ja Ball-Rokeachin käsityksen mukaan journalismilla on kyllä olemassa ihanteita, kuten objektiivisuus, totuudenmukaisuus ja tasapuolisuus, mutta todellisuudessa uutiskriteereiden määrittelemine ei ole toimittajien, uutispäälliköiden tai edes kustantajien käsissä. Loppujen lopuksi journalismin pelisäännöt määrittelee ”journalismin ulkopuolinen maailma” ja tilannekohtaiset olosuhteet, kuten muodolliset rajoitteet sekä toimittajan rajalliset mahdollisuudet syventyä artikkelinsa käsittelemään aihepiiriin. (DeFleur – Ball-Rokeach 1989, 261)

3.4.3. Joukkoviestinnän keskittyminen

Jonkin alan keskittymisellä tarkoitetaan yleensä sitä, että muutaman harvan yrityksen osuus koko toimialan tuotannosta on huomattavan suuri. Keskittymisellä voidaan katsoa olevan kolme perusmuotoa: horisontaalinen, vertikaalinen ja ristikkäinen. Näistä horisontaalisen keskittymisen tuloksena syntyy esimerkiksi sanomalehtien, aikakauslehtien ja televisioasemien ketjumaisia yhteenliittymiä. Tämä median horisontaalinen keskittyminen on ollut viime vuosikymmenen aikana voimakasta myös Suomessa.

Joukkoviestinnän keskittymisen muodoista vertikaalinen suunta puolestaan on tyypillistä etenkin kirjankustannusalalle, jossa yritys voi omistaa kirjapainon, välitysverkon ja vieläpä osan

paperiyhtiöstäkin. Ristikkäinen keskittyminen puolestaan synnyttää monialayhtymiä, jotka joukkotiedotusteollisuuden eri lohkojen horisontaalisten ja vertikaalisten omistusten lisäksi saattavat olla osakkaina vaikkapa ravintola-alalla tai tupakkateollisuudessa, toisin sanoen jonkin aivan muun alan yritystoiminnassa. (Jyrkiäinen 1994, 23 – 24)

Joukkoviestintäalalla keskittyminen ei ole mikään uusi asia, sillä ensimmäiset lehtikonsernit syntyivät USA:ssa jo 1890-luvulla ja Euroopassakin Saksassa 1920-luvulla. Viimevuosina joukkoviestimien keskittyminen (ja yhteistyö) on kuitenkin lisääntynyt entisestään, mikä on vähentänyt merkittävästi toisistaan riippumattomien viestintäyhtiöiden määrää. Tämän on yleisesti katsottu vähentävän merkittävästi joukkoviestinnän moniarvoisuutta.

Tutkimuksellisesti on keskittymisen vaikutuksia on vaikea osoittaa, vaikka kyseinen ilmiö kaikissa läntisissä teollisuusmaissa eri asteisena esiintyykin. Yksittäisten omistajien ja kontrolloivien yhtiöiden tosiasiallinen vaikutus joukkoviestimien toimintaan ja lopputulokseen on luonteeltaan epäsuoraa ja pitkäaikaista. Tällaisen rakenteellisen muutoksen vaikutuksia on yksinkertaisesti vaikea todentaa. (Jyrkiäinen 1994, 27)

Joukkoviestinnän sisällönanalyysiin perustuneet tutkimukset eivät ole pystyneet osoittamaan selvää yhteyttä joukkoviestinnän keskittymisen ja sisältöjen yhdenmukaistumisen välillä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa Winnipegin ja Montrealin sanomalehtien keskittymisen vaikutuksia sisältöihin tutkinut Maxwell E. McCombs toteaa päätelmänään seuraavaa: ”Lehtien laadulliset erot näyttävät olevan niiden sosiaalisen vastuun ja ammatillisen pätevyyden varassa, jotka omistavat ja johtavat sanomalehtiä, huolimatta siitä onko niillä kilpailua” (McCombs 1988, 129).

3.5. Joukkoviestinnän uutiskriteerit

3.5.1. Uutinen

Uutista on aikojen kuluessa määritelty mitä erilaisimmilla tavoilla. Esimerkiksi Huovila pitää uutisen tärkeimpänä ominaisuutena sen keskittymistä yhteiskunnassa tapahtuvaan muutokseen. ”Uutinen on muutos. Uutinen kertoo asiasta, joka on uusi ja ajankohtainen, kiinnostaa yleisesti vastaanottajia tai vaikuttaa heidän elämäänsä sekä on totta. Sellaisena uutinen on journalismin vanhin muoto” (Huovila 2001, 11).

Uutinen on tärkeä ajattelutapaamme ja jokapäiväiseen elämäämme vaikuttava tekijä. Toimitustyön kautta syntyneet uutistarinat sijoittavat uutisaiheet taustaan ja kehyksiin. Näin ollen esimerkiksi

yleinen turvallisuudentunteemme, poliittiset asenteemme tai vaikkapa tapamme kiinnittää huomiota välittömän kokemusmaailmamme ulkopuolella oleviin kohteisiin määräytyvät ainakin osittain juuri uutisten välityksellä.

Mustonen määrittelee uutisen lähinnä yksilön eli uutisen vastaanottajan näkökulmasta. Mustosen näkemyksen mukaan ”-- uutiset rakentavat kokemuksiamme ja suodattavat monia ympäristön mutkikkaita tapahtumasarjoja, ne tuottavat kiillotettuja ja kärjistettyjä versioita todellisuuden ilmiöistä” (Mustonen 2001, 53). Perinteisesti uutisjuttuun liitetään sellaisia piirteitä, kuten ajankohtaisuus, kiinnostavuus ja faktapohjaisuus.

Jopa 70 prosenttia median julkaisemista uutisaineistoista arvioidaan olevan peräisin toimitusten ulkopuolisilta viestinnän ammattilaisilta. Tiedontuottajia voivat olla esimerkiksi yritykset, julkinen hallinto, kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaiset. Materiaali tulee tiedotteina, dokumentteina, tiedotustilaisuuksien tai muiden tapahtumien pohjalta, uutisvinkkeinä tai keskustelujen pohjalta syntyneinä ideoina tai suunnitelmina.

Yhteisöjen välittämällä tiedotteilla ja muulla materiaalilla on kolme mahdollista kohtaloa: tiedote julkaistaan tai aiheeseen tartutaan, aihe jätetään taustatiedoksi tai odottamaan myöhempää ajankohtaa tai sitten aihe hylätään kokonaan. (Juholin 2001, 194) Yhteisön tavoitteena on saada itselleen tärkeä materiaali läpi haluamansa joukkoviestimen agendaan käytössään olevia tiedotuskeinoja hyväksi käyttäen.

3.5.2. Toimijat joukkoviestimissä

Toimittajien ammattikunnalla on merkittävä ja vaikutusvaltainen rooli nykyisessä mediavaltaisessa yhteiskunnassa. Toimittaja on aikamme kronikoitsija, joka kirjaa ylös yhteisönsä ja yhteiskuntansa tärkeimmät tapahtumat ja ilmiöt, ja kertoo ne joukkoviestimen välityksellä vastaanottajilleen. Toimittaja-sana juontaakin juurensa sanasta journalisti, joka puolestaan on alun perin tarkoittanut päiväkirjanpitäjää tai kronikoitsijaa. (Huovila 2001, 5)

Työssään toimittaja käsittelee tietoa eri yhteyksissä. Tiedon käsittelyn näkökulmasta toimittajalla voidaan katsoa olevan kolme tehtävää. Ensimmäinen tiedon käsittelyyn liittyvä tehtävä on tiedon valitseminen. Yhteiskunta tuottaa valtavan määrän erilaista tietoa, joka lähetetään eri tavoin tiedotusvälineille. Tästä tulvasta toimittajan on kyettävä valitsemaan olennainen ja välittämään se edelleen vastaanottajalleen. Toinen toimittajan tiedon käsittelyyn liittyvä tehtävä on itsenäinen

tiedon etsiminen. Tätäkin puolta tarvitaan, jottei toimittaja jäisi kokonaan viestin lähettäjien ja heidän intressiensä armoille.

Kolmanneksi toimittaja on myös tiedon muodostaja. Toimittaja ei voi olla pelkkä tiedon valitsija, etsijä ja välittäjä, vaan hänen on kyettävä antamaan myös oma panoksensa tiedon ja viestin lopulliseen muotoiluun. Hänen on kyettävä analysoimaan, tekemään johtopäätöksiä ja tarjoamaan vaihtoehtoja hallussaan olevan tiedon perusteella.

Toimittajan oman panoksen tehtävä on syventää esillä olevaa uutista ja antaa lukijalle mahdollisuus itsenäisesti ajatella aihetta eri näkökulmista. Toimittaja on siis työssään subjektiivinen, yhteiskunnallinen vaikuttaja, jolla on edellä mainitut työkalut käytössään. Huovilan näkemyksen mukaan näistä vähäisin ei suinkaan ole valintojen tekeminen tarjolla olevasta valtavasta tietomassasta (Huovila 2001, 9).

Joukkoviestimien sisällöt eivät kuitenkaan missään nimessä muotoudu pelkästään yksittäisen toimittajan päässä tapahtuvien prosessien seurauksena. Myös päätoimittajilla ja johtajilla on vaikutusta itse joukkoviestintään. He voivat muun muassa – yhteistyössä muiden osapuolien kanssa – määritellä ohjesääntöjä toimitukselle. Usein tällaiset ohjesäännöt voivat koskea esimerkiksi pyrkimyksiä journalistiseen riippumattomuuteen. Johtoporras voi hyväksyä julistuksia toimitustyön periaatteista tai vaikkapa julkaista ne perusarvot, jotka ohjaavat kyseisen viestimen toimitustyötä. Palkatessaan ja valitessaan henkilöstöä johto valtuuttaa toimittajat tekemään ”viestimen näköistä” työtä. (Jyrkiäinen 1994, 442)

Furhoff korostaakin tiedotusvälineiden luonnetta hierarkkisina ja osastoihin jaettuina organisaatioina. Hän vertaa sanomalehteä yliopistoon: molemmissa resurssit jaetaan keskitetysti, mutta toisaalta jokainen erikoisalan asiantuntija on suvereeni toimija omalla toimialueellaan. Lisäksi varsinkin suurimmat tiedotusvälineet on jaettu lähinnä uutisvirran hallinnan perusteella osastoihin, joiden koostumusta ja tehtäviä voidaan muuttaa ympäristön kulloistenkin vaatimusten mukaan. (Furhoff 1986, 64)

Lopputulokseen voivat vaikuttavaa eri asteisesti myös esimerkiksi mainostajat, yleisö ja viestintäalan auktoriteetit ja lainsäätäjät. Toimittajat ovat siis monien erilaisten vaikutteiden ja intressien alaisina tuottaessaan joukkoviestinnän sisältöjä. Vaikka ympäristö ja viestimen johtoporras määrittelevät viestinnän reunaehdot, vastaavat toimittajat kuitenkin viime kädessä

käytännön valintojen tekemisestä. He valitsevat tietolähteet, erottavat mielipiteet ja uutiset toisistaan ja asettavat uutiset uutisarvon mukaiseen järjestykseen. Toisaalta on kuitenkin huomattava usein vähemmälle huomiolle jäävien erikoistoimittajien, kuten uutispäälliköiden ja toimitussihteerien, suuri valta eri arkipäivän valintojen suhteen.

3.5.3. Monipuolisuus joukkoviestinnän tavoitteena

Joukkoviestinnän monipuolisuudesta voidaan Hoffmann-Riemin (1987) mukaan erottaa ainakin neljä eri ulottuvuutta. Ensimmäinen monipuolisuuden ulottuvuus on ohjelmamuodon ja ohjelma-aiheiden monipuolisuus vastaanottajan kannalta. Toinen ulottuvuus on sisällön monipuolisuus vastaanottajan silmissä eli esimerkiksi erilaisten mielipiteiden, aihepiirien ja uutisten esiintyminen viestinnässä. Kolmantena monipuolisuuden kriteerinä Hoffmann-Riem erottaa eri yksilöiden ja ryhmien pääsyn viestimiin lähteinä ja viestien välittäjänä. Neljäs pääulottuvuus on viestinnän maantieteellinen peittävyys ja merkittävyys lähettäjien kannalta.

Neljän pääulottuvuuden lisäksi joukkoviestinnän monipuolisuutta on mahdollista tarkastella myös viiden muun näkökulman kautta. Muita tarkastelun arvoisia näkökulmia ovat Hoffmann-Riemin mukaan muun muassa joukkoviestinten omistuksen monipuolisuus, eri viestintäkanavien monipuolisuus ja niiden valinnanmahdollisuus, käytettävien tietolähteiden monipuolisuus (uutislähteiden laatu ja määrä), sukupuolten monipuolisuus sekä taloudellisen tuen monipuolisuus (esimerkiksi julkinen rahoitus vs. yksityinen rahoitus).

Pluralismi ja monipuolisuus viestinnän lähtökohtina voivat kuitenkin olla ristiriidassa joukkoviestinnän muiden tehtävien, kuten yhteiskunnallisen kritisoimis- ja valvontatehtävän kanssa. Myös viimeaikaisen joukkoviestinnän keskittymisen on katsottu uhkaavan vakavasti viestinnän monipuolisuutta. Keskittymisen johdosta toisistaan riippumattomien joukkoviestinten määrä vähenee jatkuvasti ja viestintätoimintoja keskitetään kasvavassa määrin saman katon alle. Näin ollen samat sisältöyksiköt ja uutisten tuottajat vastaavat yhä useampien eri viestimien sisällöistä. (Jyrkiäinen 1994, 436)

Muista kehityspiirteistä myös yhteiskunnan eriytymisen, segmentoitumisen ja hajautuminen vaikeuttaa omalta osaltaan tärkeidenkin yhteiskunnallisten toimijoiden pääsemistä julkisen keskustelun kentälle. Loppujen lopuksi pluralismin ihanne on kuitenkin idealistinen olettaessaan, että yksittäinen kuluttaja olisi aina halukas tai kykenevä ottamaan kaiken hyödyn tarjolla olevasta monipuolisuudesta. Joukkoviestinnän tosiasiallinen toiminta rajoittaa joka tapauksessa viestinnän

valintoja niin, ettei pluralismin täydellistymää ole Jyrkiäisen mielestä käytännössä koskaan mahdollista saavuttaa. (Jyrkiäinen 1994, 437)

3.6. Vuorovaikutus joukkoviestinnässä

3.6.1. Sisällön muodostuminen

Arvioiden mukaan uutiskoneistoon kirjatusta uutismateriaalista vain noin 5 – 10 prosenttia päätyy lopulta julkaistavaksi. Loput 90 – 95 prosenttia uutismateriaalista karsitaan pois erilaisten uutiskriteereiden, kuten vaikkapa kulttuurisen läheisyyden perusteella. Nämä uutiskriteerit suhteuttavat asiat ja tapahtumat sekä maantieteellisesti että toimijoiden luonteen mukaan: yleensä eliittimaat ja –ihmiset saavat eniten palstamillimetrejä osakseen. Uutisaineiston alkukarsinnan sanomalehdissä tekevät suunnittelevat toimittajat (esimerkiksi uutispäälliköt) ja toimitussihteerit, ruohonjuuritasolla valintoja tekevät yksittäiset toimittajat.

Nykyään journalismiin on Kivikurun mukaan sisäänrakennettu voimakas hierarkian taju: presidenttiä siteerataan mieluummin kuin pääministeriä, pääministeriä mieluummin kuin riviministeriä. Suomessa tämä luottamus auktoriteetilähteisiin on vieläpä suurempaa kuin muualla. Näin ollen myös valtionhallinnon asiantuntijoilla on tänä päivänä vahva rooli joukkoviestinnässä: juttuja rakennetaan mielellään auktoriteettien kautta, ja journalisti saattaa pistää vain hyvin vähän itseään peliin työnsä lopputuloksessa. Lähdekritiikkikin on Kivikurun mielestä usein puutteellista, ja niinpä ”snellmanilainen kannanottaja ja vaikuttaja on muuttumassa virkamiesmäiseksi rivijournalistiksi” (Sana toim. 1995, 108).

On esitetty, että sanomalehden sisältöä määrittävät journalismin ammatilliset näkökulmat ja journalistiset käytännöt. Uutisvälityksen alalla monet tutkimukset ovatkin osoittaneet, että usein korostettujen viestinnän ulkoisten tekijöiden (esimerkiksi omistuksen keskittyminen) lisäksi myös tuotannon sisäisillä tekijöillä on huomattavaa merkitystä viestinnän lopputuotteen muotoutumiseen. Viestinnän muotoutuminen on monimutkainen prosessi, johon vaikuttaa useampi tekijä kuin tutkimuksissa yleensä kyetään ottamaan huomioon. Tästä syystä johtuu, että esimerkiksi aikaisemmin tarkastelemani joukkoviestinnän keskittymisen vaikutuksia sisältöjen yhdenmukaistumiseen välillä on erittäin vaikea todentaa (Jyrkiäinen 1994, 434).

Journalistisista käytännöistä voidaan erottaa monta tekijää, jotka vaikuttavat pitkällä aikavälillä viestinnän sisältöjä yhdenmukaistavasti. Yksi viestintään sisältöjen rakenteeseen suuresti vaikuttava tekijä on yhteinen uutistenvälitysjärjestelmä. Kansainvälisiä uutisia välittävät vain muutamat harvat

uutistoimistot, valtakunnallisia uutisia vain yksi kansallinen tietotoimisto. Uutiskerronnassa käytetään kaikkialla vain rajallinen määrä journalistisia uutislähteitä.

Myös uutisten aihealueiden melko rajoittunut rakenne suuntaa Jyrkiäisen mukaan toimittajien huomiota ja sitä kautta viestimien uutissisältöä yksinkertaisiin ulottuvuuksiin. Tämän voidaan nähdä ilmenevän selvästi erilaisina kategorioina, kuten paikallinen, valtakunnallinen ja maailmanlaajuinen tai aihepiireinä, kuten politiikka, talous, kulttuuri, urheilu... Myös tietyt uutiskriteerit suuntaavat toimittajien huomiota ja täten myös viestimien sisältöä tiettyihin aihealueisiin, kuten kuolema, hulluus, rakkaus ja niin edelleen. Uutiskriteereillä on myös Jyrkiäisen mukaan tapana korostaa tärkeimpinä pidettyjen lähteiden roolia esimerkiksi politiikkaa koskevassa viestinnässä. (Jyrkiäinen 1994, 434)

Toimittajiin vaikuttavat siis mitä erilaisimmat joukkoviestinnän sisäiset tekijät sekä sitä ympäröivän yhteiskunnan muut instituutiot ja intressiryhmät. Joukkoviestimet toimivat markkinoilla, joilla on laaja kirjo monin tavoin eriytyneitä yleisöjä. Näin ollen pyrkiminen sisällön kokoamiseen ja välittämiseen kaikille näille yleisöille periaatteella ”kaikkea kaikille” voi monessa tapauksessa myös vähentää mielipiteiden monipuolisuutta ja kommentointia.

3.6.2. Virkamiesten ja toimittajien välinen yhteistyö

Eri yhteisöt ja organisaatiot tarvitsevat joukkoviestintää toiminnassaan. Keskeisessä roolissa yksittäisen organisaation viestinnässä ovat tiedottajat, jotka hoitavat muun muassa organisaation yhteyksiä joukkotiedotusvälineisiin. Esimerkiksi viestinnän konsultti Elisa Juholin korostaa tiedottamistyön tärkeyttä: ”Hyvä tiedottaja on toimittajalle kollega, joka nopeuttaa ja edesauttaa tiedonsaantia sekä pääsyä oikeiden henkilöiden luo ja tarvittavan tiedon lähteille” (Kortetjärvi-Nurmi et al. 2002, 124).

Valtionhallinnon työntekijät korostavat yleensä tiedon jakamisen roolia viestintätoiminnassaan. Esimerkiksi Suomen Pankin työntekijöiden mukaan pankin viestinnän kolme tärkeintä tehtävää ovat oman toiminnan perustelu, valistaminen eli tiedon jakaminen sekä myönteisen mielikuvan luominen omasta organisaatiosta ja sen toiminnasta. Journalistien tehtävänä Suomen Pankin työntekijät puolestaan näkivät asioita, kuten ”selkeän yhteiskunnallisista asioista kertomisen” tai ”informaation ja mielipiteiden levittämisen. (Ahonen 1996, 23)

Joukkoviestimet ovat yhteisön tiedottamisessa sekä kanava että kohde. Yleensä yhteisön viestinnän ensisijaisena tavoitteena voidaan pitää suuren yleisön tavoittamista. Joskus tämä tapahtuu kuitenkin tavallaan mutkan kautta, sillä joukkoviestimeen kohdistettu informointi voi olla luonteeltaan myös taustoittavaa. Tällöin esimerkiksi lehdistötiedotteiden avulla tiedottamalla aihealue pidetään toimittajan silmissä ajankohtaisena. Samalla toimittajalle annetaan edellytyksiä tehdä juttuja oma-aloitteisesti myös silloin, kun varsinaista uutista ei ole tarjolla.

Kullakin medialla on oma toimituspolitiikkansa, joka muotoutuu viestimen toiminta-ajatuksen ja vastaanottajien mukaan. Mitä paremmin tiedottaja tuntee esimerkiksi toimituksen aikataulut, tekniikan, päivittäiset rutiinit sekä viestimen käyttämät uutiskriteerit, sitä paremmin hänen on mahdollista saada edustamansa yhteisön viestit läpi kyseisessä mediassa. Parhaiten tämä onnistuu olemalla jatkuvasti yhteydessä joukkoviestimen edustajiin. Proaktiivista viestintästrategiaa toteuttavalle yhteisölle on ominaista mediakentän ja toimittajien tunteminen henkilökohtaisesti, jatkuva mediakentän ja sen aiheiden seuraaminen, varautuminen viestinnässä erilaisiin tilanteisiin sekä toimittajien palvelu tarvittaessa.

Mediasuhteiden avainsanat ovat Kortetjärvi-Nurmen mukaan nopeus, rehellisyys, avoimuus ja jatkuvuus. Nämä tarkoittavat esimerkiksi sitä, että huonotkin uutiset kerrotaan oma-aloitteisesti ja nopeasti. Tämä pyritään varmistamaan luomalla pysyviä, läheisiä mediasuhteita, jotka puolestaan rakentuvat tiedottajien ja toimittajien säännölliseen ja jatkuvaan yhteydenpitoon sekä molemminpuoliseen luottamukseen. (Kortetjärvi-Nurmi et al. 2002, 126 – 127)

Kun tiedotustoiminta hoidetaan hyvin, unohtuvat ikävätkin asiat nopeammin. Näin on havaittu käyvän esimerkiksi useiden yritysten kriisitilanteissa. Jos taas asioita salaillaan tai vähätellään, poikii se uusia ja uusia juttuja vielä pitkienkin aikojen kuluttua. Vain luotettavasti tiedottamalla voi vaikuttaa siihen, mitä toimittajat kirjoittavat. Toimittajien tulee siis voida luottaa siihen, että kaikki, mitä kerrotaan, on totta.

3.6.3. Uutisvälityksen arvot

Joukkoviestinten toiminnan kriteereihin vaikuttavat mitä moninaisimmat tekijät. Esimerkiksi monipuolisuuden ja pluralismin arvot ovat iskostuneet syvälle länsimaisiin käsityksiin siitä, mikä on moderni yhteiskunta. Nykyajan yhteiskuntaan ja täten myös joukkoviestintään liitetään usein arvoja, kuten yksilöllisyys, muutos, sananvapaus ja liikkumisen vapaus. Viestinnän

monipuolisuudella on monia ulottuvuuksia, joista jotkut liittyvät rakenteellisiin tekijöihin ja toiset sisältöön ja esitystapaan. (Jyrkiäinen 1994, 434)

Joukkoviestinnän monipuolisuus voidaan ymmärtää mahdollisuudeksi valita tiettyä ajankohtana erilaisista juttutyypeistä, aiheista ja tapahtumista. Monipuolisuus sisältää ajatuksen tiedonlähteiden, tyylien, mielipiteiden, näkökulmien ja arvojen erilaisuuden ja moninaisuuden ilmenemisestä joukkoviestinnässä. Jyrkiäisen mukaan monipuolisuus tarkoittaaakin tiivistäen ”kulttuurisesti erilaisiin esityksiin viestimien tarjonta-avaruudessa” (Jyrkiäinen 1994, 438).

Pluralismi on monipuolisuuden erityinen ilmenemismuoto, joka liittyy yhteiskunnallisten mielipiteiden, etujen ja arvojen esittämiseen viestimissä. Demokratian ihanteessa jokaisella mielipiteellä, intressillä ja arvolla tulisi olla mahdollisuus päästä esiin joukkoviestinnässä. Todellisuudessa nämä mahdollisuudet ovat kuitenkin rajatut muun muassa talousjärjestelmän, lainsäädännön ja teknologian riittämättömyyden takia.

Joukkoviestimillä katsotaan olevan nykyään korostuneen tärkeä rooli demokraattisissa yhteiskunnissa. Jotta joukkoviestintä pystyisi muodostamaan yleistä ja yksityistä mielenkiintoa sekä tekemään demokraattisen päätöksenteon mahdolliseksi, on joukkoviestinteen kokonaisuudessaan tarjottava kulttuurista moninaisuutta ja poliittista pluralismia niin paljon kuin mahdollista. Ottamalla huomioon eri näkökulmat ja ulottuvuudet voidaan tehdä tarkempia arvioita viestinnän monipuolisuudesta ja pluralismista.

3.6.4. Uutislähteiden valinta

Mediajulkisuus on 2000-luvulle tultaessa kaikkialla maailmassa lisääntynyt ja muuttunut suuntaan, jota ei suinkaan pidetä pelkästään hyvänä. Mediajulkisuudelle on katsottu olevan ominaista muun muassa yksinkertaisten syy-seuraussuhteiden etsiminen ja esiin tuominen, keskittyminen kerrallaan vain yhteen asiaan ja välttäen kokonaisuuden hahmottamisen, lyhyt aikaperspektiivi, yhden totuuden etsiminen sekä monimutkaisuusien unohtaminen. Human interest – uutisten merkitys näyttää kasvavan. Värikkäillä yksityiskohdilla, tunteisiin vetoavilla ja elämyksiä tuottavilla jutuilla on yhä enemmän näkyvyyttä myös ns. laatulehdissä. Usein tavanomaisen uutisen uutisarvo syntyy tai sitä lisätään human interest – näkökulmalla tai – käsittelytavalla.

Vaikka median kokonaisuutta tarkasteltaessa voidaankin havaita tiettyjä kehityspiirteitä, on avainasemassa yhä vieläkin yksittäinen toimittaja. Erilaisissa journalisteille tarkoitetuissa ohjeissa

korostetaankin toimittajan oman ideoinnin ja tiedonhankinnan roolia. Esimerkiksi Huovila korostaa toimittajan roolia journalismissa: ”Jos uutinen tulisi määritellä yhdellä ainoalla sanalla, se olisi muutos. Muutos edellyttää jatkuvaa omaehtoista yhteiskunnan seuraamista. Tältä osin toimittajan työ on kutsumusammatti: muutoksen löytämiseen ei riitä pelkkä työ, vaan sen on oltava tietyllä tapaa myös kokonainen elämäntapa” (Huovila 2001, 32).

Valtaosa journalistisesta tutkimuksesta lähteekin siitä, että journalismi on yksilöiden ammatti. Toimittajat korostavat Kivikurun mukaan usein luovuuden ja itsenäisyyden, jopa tietynlaisen boheemisuuden, merkitystä ammatissaan. Käytäntö saattaa kuitenkin usein olla hieman erilainen, sillä kiireen keskellä rutiinit täyttävät usein työpäivän. Osittain juuri toimitustyön rutinisoitumisen johdosta toimittaja toimiikin Kivikurun näkemyksen mukaan, varsinkin virallislähteiden suhteen, pikemminkin tietyllä tavalla järjestelmän kirjurin kuin sitä valvovan vahtikoiran roolissa. (Sana toim. 1995, 110)

Huovilan mukaan toimittajan tulisi aina pyrkiä hahmottamaan yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia vaihtoehtoja etsivän ja kyseenalaistavan ajattelun avulla, ja kertoa näistä havaitsemistaan muutoksista vastaanottajalleen. Usein tämäntyyppiset, toimittajan roolia ja itsenäisyyttä korostavat ihanteet jäävät kuitenkin kauas siitä, mitä todellisuudessa ja arjen käytännöissä tapahtuu, sillä ihmiset urautuvat helposti omaan elämäänsä ja työhönsä eivätkä enää huomaa ympärillään tapahtuvaa muutosta (Huovila 2001, 33).

Myös vakiintuneiden käytäntöjen ja resurssien rajallisuuden (esimerkiksi aika, maantieteelliset rajoitteet) voidaan katsoa vähentävän toimittajan itsenäisyyttä ja vapautta toimitustyön valintojen tekijänä. Väheksyä ei sovi myöskään ulkoisia vaikutuksia: yhteiskunta on alati muuttuva järjestelmä, jossa eri intressipiirit kamppailevat toimintansa ehdoista. Kullakin yhteiskunnan toimijalla on omat julkisuutta ja joukkotiedotusta koskevat tavoitteensa, joita he pyrkivät parhaansa mukaan edistämään. Toiset toimijat osaavat tämän työn paremmin kuin toiset: toimittaja muistaa ja luottaa paremmin säännöllisesti tiedottavaan ja yhteyttä pitävään toimijan viesteihin kuin ennalta tuntemattomaan viestijään.

4. Tutkimusmenetelmät

Haastattelu on yksi tiedonhankinnan perusmuodoista. Yhteiskuntatieteissä tutkimushaastattelu on eri muodoissaan käytetyimpiä menetelmiä. Joustavana menetelmänä haastattelu soveltuu monenlaisiin tarkoituksiin, sen avulla on mahdollista saada hyvinkin syvällistä tietoa. Haastattelun katsotaan sopivan tutkimusmenetelmäksi erityisen hyvin silloin, kun tarkasteltavana on vähän kartoitettu, tuntematon alue. Haastattelu-metodin ominaisuudet pääsevät oikeuksiinsa myös, kun haastateltavan vastaukset halutaan sijoittaa laajempaan kontekstiin tai kun halutaan tutkia vaikeita ja monimutkaisia ilmiöitä tai asioita.

Toisaalta monet seikat, joita pidetään haastattelun hyvinä puolina, sisältävät myös ongelmia. Ensinnäkin haastattelun katsotaan sisältävän monia virhelähteitä, niin haastattelijasta kuin haastateltavastakin johtuvia. Toiseksi haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi on usein ongelmallista, koska valmiita ”malleja” ei ole tarjolla. Tietyt tutkimuksen tekemisen perussäännöt pätevät tosin aina. Esimerkiksi haastatteluaineiston litteroinnissa on käytettävä samoja periaatteita alusta loppuun. Tällöin tullaan tekemisiin esimerkiksi sellaisten käsitteiden kuin tutkimuksen ja menetelmien reliaabelius ja validius kanssa.

Käytän tutkimuksessani lomakehaastattelumenetelmää. Tämä on käytetyin haastattelulaji, jossa haastattelu tapahtuu lomakkeen mukaan, jolloin kysymysten muoto on kaikille sama. Näin ollen vastaajajoukon tulisi olla mahdollisimman yhtenäinen ihmisryhmä. Haastattelun suurimpana vaikeutena on haastattelulomakkeen ja kysymysten muotoilu.

Haastattelututkimuksen yhteydessä puhutaan usein harkinnanvaraisesta näytteestä, koska tilastollisten yleistysten sijasta pyritään ymmärtämään jotakin tapahtumaa syvällisemmin tai etsimään uusia teoreettisia näkökulmia tapahtumiin ja ilmiöihin. Haastateltavia ihmisiä valittaessa nyrkkisääntö on: ”Haastattele niin monta kuin on välttämätöntä, jotta saat tarvitsemasi tiedon.” Usein kvalitatiivisessa tutkimuksessa haastateltavien lukumäärä pyrkii olemaan joko liian pieni tai liian suuri. Jos haastateltavien joukko on liian pieni, aineistosta ei voi tehdä tilastollisia yleistyksiä tai testata ryhmien välisiä eroja. Jos joukko on liian suuri, aineistosta ei voi tehdä syvällisiä tulkintoja. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 58)

Tutkin gradussani erityisesti ministeriöiden viestintää, jolloin kyseeseen tulevia organisaatioita (Valtioneuvoston kanslia mukaan luettuna) on yhteensä 13. Lopullinen haastattelujen lukumäärä muodostui kahdeksaksi. Haastattelujen järjestäminen ministeriöihin osoittautui viestintäpäälliköiden kiireen (esimerkiksi Irakin toisen sodan alkamisesta aiheutunut) vaikutuksesta varsin haasteelliseksi tehtäväksi. Haastattelujen onnistuminen vaati lukuisia yhteydenottoja ja riippui luonnollisesti viestintäpäälliköiden yhteistyöhalukkuudesta sekä molempien osapuolten aikataulullisista tekijöistä. Loppujen lopuksi sain haastateltua Tampereelta Helsinkiin matkustaen kahdeksan ministeriön viestintäpäälliköt noin kahden kuukauden kuluessa helmi – maaliskuussa 2003.

Haastattelututkimuksessa aineiston runsaus ja elämänläheisyys tekee analyysivaiheen mielenkiintoiseksi ja haastavaksi, mutta samalla ongelmalliseksi ja työlääksi. Monet tutkijat kokevatkin juuri analyysivaiheen erityisen aikaa vieväksi ja tuskalliseksi prosessiksi. Joidenkin tutkijoiden mielestä ongelmiin on hyvä ottaa esim. ajallista etäisyyttä, koska pääsääntönä voidaan pitää, että yksittäisiä tuloksia on pyrittävä katselemaan mahdollisimman laajasta perspektiivistä ja kokonaisuutta tarkastellen.

Aineiston analysointitapaa pitäisi miettiä jo aineistoa kerättäessä. Useissa oppaissa esitetään, että aineisto analysoidaan samanaikaisesti aineiston keruun, tulkinnan ja narratiivisen raportoinnin kanssa. Eskola ja Suoranta (1996) esittävät, että haastatteluaineiston analysoinnin voi tehdä ainakin kolmella tavalla:

- aineisto puretaan, ja edetään suoraan analyysiin enemmän tai vähemmän tutkijan intuitioon luottanen
- aineisto puretaan, minkä jälkeen se koodataan ja siitä edetään analyysiin
- purkamis- ja koodaamisvaiheet yhdistetään ja siirrytään analyysiin.

Itse aion toteuttaa lähinnä ensimmäistä tapaa, sillä keräämäni aineisto on luonteeltaan sen verran uudentyypistä ja vapaamuotoista, että en näe järkeväksi ryhtyä aineiston tiukkaan koodaamiseen, vaan luotan keskeisten asioiden tulevan esiin tutkimusaineistosta, kunhan materiaalia kertyy riittävästi keskeisten kysymysten selvittämiseksi.

Laadullinen analyysi alkaakin usein jo itse haastattelutilanteessa. Kun tutkija itse tekee haastattelut, hän voi jo haastatellessaan tehdä havaintoja ilmiöistä niiden useuden, toistuvuuden, jakautumisen ja erityistapausten perusteella. Toinen laadulliselle tutkimukselle ominainen piirre on, että aineistoa

analysoidaan yleensä lähellä aineistoa ja sen kontekstia. Kvalitatiivisen aineiston ero kvantitatiiviseen onkin juuri siinä, että kvalitatiivinen tutkimus säilyttää aineistonsa sanallisessa muodossa. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 136)

Laadullisessa tutkimuksessa tutkija voi käyttää joko induktiivista tai abduktiivista päättelyä. Induktiivisessa päättelyssä keskeistä on aineistolähtöisyys. Abduktiivisessa tutkimuksessa tutkijalla on valmiina joitakin teoreettisia johtoideoita, joita hän pyrkii todentamaan aineistonsa avulla. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kvalitatiivisen tutkimuksen analyysitekniikat ovat moninaisia, ja on olemassa lukuisia erilaisia työskentelytapoja.

Kun aineisto on purettu, analysoitavaa tekstiä on kertynyt runsaasti. Tästä huolimatta aineistoa olisi kyettävä tarkastelemaan kokonaisuutena ja se olisi pidettävä tavallaan koossa. Tähän auttaa yleensä aineistoon syventyminen, vaikkakin se on tullut jo melko tutuksi haastattelutilanteissa ja haastattelumateriaalia purettaessa.

Aineiston analyysissä aineistoa eritellään ja luokitellaan, aineiston synteessissä puolestaan pyritään luomaan kokonaiskuvaa ja esittämään tutkittava ilmiö uudessa perspektiivissä. Aineiston kuvaileminen on itse analyysin perusta, vaikkakaan analyysissä pelkän kuvailemisen tasolle ei monen tutkijan mielestä ole vielä tulkintaa sanan vahvassa mielessä. Yhteiskuntatieteissä kuvauksella onkin melko heikko arvostus, ja se asetetaan usein vastakkain analyttisemmän ja teoreettisemmin suuntautuneen tutkimuksen kanssa.

Kuvauksessa on usein tärkeää, että ilmiö sijoitetaan aikaan, paikkaan ja siihen kulttuuriin, johon ilmiö kuuluu. Asiayhteyttä kuvaava tieto eli kontekstitieto on tärkeää, jotta voitaisiin ymmärtää tapahtuman tai asian laajempi sosiaalinen ja historiallinen merkitys. Toisin sanoen asian merkitys voidaan tavoittaa ”oikein” vain, jos myös konteksti on ymmärretty.

Aineiston luokittelu on olennainen osa analyysia. Se luo pohjan tai kehyksen, jonka varassa haastatteluaineistoa voidaan myöhemmin tulkita sekä yksinkertaistaa ja tiivistää. Se on välttämätöntä, jos tutkija haluaa esim. vertailla aineiston eri osia toisiinsa tai tyypitellä tapauksia. Loppujen lopuksi luokittelussa on kyse pitkälti päättelystä. Luokittelu on tuttua, jos ajattelemme vaikkapa ihmisten jokapäiväistä elämää. Käytännöllistä päättelyä tarvitaan niin arkipäivän toimissa kuin aineiston tarkastelussa ja luokittelussakin. Kun aineistoa on luokiteltu, useimmiten seuraavana

vaiheena on aineiston uudelleenjärjestely laaditun luokittelun mukaisesti. Tässä vaiheessa tulee uudelleen pohdittavaksi luokittelun onnistuneisuus. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 147)

Luokittelu ei kuitenkaan missään nimessä ole analyysin lopullinen tavoite, vaan se on välivaihe analyysin rakentamisessa. Luokittelua seuraa aineiston yhdistely tutkimuksen kokonaisuuden rakentamiseksi ja hahmottamiseksi. Yhdistely tarkoittaa sitä, että luokkien esiintymisen välille yritetään löytää joitakin säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia. Tässä tarkastelussa löydetään myös usein säännönmukaista vaihtelua sekä muista poikkeavia tapauksia.

Haastatteluaineistoihin perustuissa tutkimuksissa ja erityisesti kvalitatiivisesti suuntautuneissa analyyseissa tutkijan pyrkimyksenä on päätyä onnistuneisiin tulkintoihin. Samaa haastattelutekstiä voidaan tulkita monin tavoin ja eri näkökulmista. Joku onkin todennut, että haastattelututkimuksen suurin ongelma ei ole tulkintojen moninaisuus, vaan tekstistä haettavien merkitysten ja tutkimusongelman puutteellinen muotoilu.

Haastattelututkimuksen viimeinen vaihe on itse tutkimuksen kirjoittaminen. Etenemisjärjestys tutkimuksen teossa ei suinkaan ole kiveen hakattu vakio, vaan kirjoittaminen voidaan usein aloittaa esimerkiksi jo aineiston keräämisen yhteydessä. Usein käy myös niin, että jo tutkimusta suunniteltaessa tulee eteen valintatilanteita, joissa lyödään lukkoon tiettyjä seikkoja, jotka vaikuttavat tutkimuksen kirjoittamiseen.

Kvalitatiivista aineistoa selostaessaan tutkija voi olla kolmenlaisessa roolissa: taiteilijana, tulkkina tai muuntajana (Glesne & Peshkin 1992). Taiteilijan rooli liittyy haastattelututkimuksiin siksi, että niiden raportoinnissa tarvitaan herkkyyttä, luovuutta ja jopa mielikuvitusta. Kirjoittaja voi olla myös tulkin roolissa siinä mielessä, että hänen tehtävänä on ymmärtää tutkittavaa maailmaa ja sitten kääntää tämä mielekkääksi kertomukseksi. Muuntajan rooli puolestaan liittyy lähinnä uusien näkökulmien etsimiseen ja esittämiseen.

Kaiken kaikkiaan kvalitatiivisen aineiston esittämiseen kuuluu tietty vivahteikkuus. Tiettyä laadullisen haastattelututkimuksen kirjoittamisen pyhää kaavaa ei siis ole olemassa. Tällainen vivahteiden runsaus näkyy esim. siinä, ettei esitetä pelkästään päätuloksia ja suuria linjoja, vaan tuodaan esille myös aineiston vaihtelu ja poikkeamat suurista linjoista. Täytyy kuitenkin muistaa, että haastatteluotteita käsiteltäessä ei kuitenkaan saisi esittää otteita kyseenalaisissa yhteyksissä, sillä näin tekemällä tutkija voi jopa sabotoida omaa argumentointiaan.

Tutkimustani varten olen haastatellut Ulko-, Työ-, Oikeus-, Liikenne- ja viestintä-, Puolustus-, Sisäasiain- sekä Valtiovarainministeriön tiedotustoiminnasta vastaavat henkilöt. Lisäksi haastattelin koko valtioneuvoston tiedotuksesta vastaavan Valtioneuvoston kanslian tiedotuspäällikön. Haastattelutilanteissa nauhoitin haastattelut, lisäksi tein omia muistiinpanoja tilanteista. Myöhemmin purin nauhat teksteiksi, joiden pohjalta analysoin haastattelumateriaalit. Haastattelumateriaalini ovat saatavilla sekä ääni- että tekstimuodossa.

Haastattelemalla ministeriöiden viestintä- ja tiedotuspäälliköitä pyrin selvittämään ministeriöiden etenkin joukkotiedotusvälineisiin kohdistuvan viestinnän saloja. Haastattelulomakkeeni koostui yhteensä kysymyksestä, jotka käsittelivät ministeriön ensinnäkin viestinnän lähtökohtia, toimintatapoja ja toimijoita. Toinen haastattelujen osa-alue koski ministeriöiden ja joukkotiedotusvälineiden suhteita, pelisääntöjä, vuorovaikutusta. Kolmanneksi aihekokonaisuudeksi voidaan erottaa ministeriön viestinnän läpipääseminen sekä siihen vaikuttavat tekijät. Läpi haastattelujen pyrin hahmottamaan etenkin ministeriöiden joukkotiedotusvälineisiin kohdistuvan viestinnän muutosnäkökulmasta.

Työssäni pyrin löytämään ministeriöiden viestinnälle yhteisiä ominaisuuksia ja kehityssuuntia. Aina tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, ja niinpä onkin hyvä huomioida myös ministeriöiden hyvin erilaiset hallinnonalat, ja täten myös niiden erilaiset viestintätarpeet ja –käytännöt. Ajoittain olenkin katsonut aiheelliseksi selvittää ministeriöiden viestinnän kokonaiskenttää yksittäistapauksia tarkastelemalla ja niiden erityispiirteitä esittelemällä.

Käsittelen keräämäni aineistoa suhteessa valtionhallinnon viestintää koskevaan kirjallisuuteen, aiempiin tutkimuksiin, selvityksiin sekä sitä koskeviin määräyksiin. Ministeriöiden toimintaa käsitellessä tulee luonnollisesti ottaa huomioon myös ympäristö, jossa ne toimivat. Valtionhallinnon osana ministeriöiden tulee esimerkiksi ottaa huomioon viestinnässään useita intressejä ja intressiryhmiä. Sen viestinnän on oltava tasapuolista, ja tietyllä tavalla varovaisempaa verrattuna esimerkiksi yksityisen sektorin toimijoihin.

5. Tutkimusaineiston analyysi

5.1. Ministeriöiden viestinnän perustarkoitus

Suomessa on yhteensä 13 ministeriötä, mukaan luettuna Valtioneuvoston kanslia. Ministeriöt ovat osa Suomen valtion keskushallintoa, ja ne johtavat kukin omaan toimenkuvaansa kuuluvaksi määritellyn alan hallintoa maassa. Lisäksi ministeriöillä on erilaisia tehtäviä toimialansa luonteesta riippuen: esimerkiksi Työministeriö hoitaa työvoimahallintoa ja Ulkoministeriö pyörittää muun muassa ulkomaan edustustojen toimintaa.

Ministeriöiden viestintää hoitavat viestintäyksiköt. Viestintäyksikköjen asema ministeriöiden organisaatiossa vaihtelee jonkin verran. Keskeistä kuitenkin on, että vaikka viestintäyksiköt ovat ministerin alaisuudessa, eivät ne ole poliittisesti avustavia vaan hallinnonalan viestintää hoitavia yksiköitä. Ministeriöiden viestintä- ja tiedotusyksiköistä käytän tutkimuksessani yleisesti nimeä viestintäyksikkö. Ministeriöiden viestintä- ja tiedotuspäälliköitä tai –johtajia kutsun vastaavasti pääsääntöisesti viestintäpäälliköiksi.

Nykyisen julkisuuslainsäädännön mukaan jokainen virkamies on tiedotusvelvollinen. Ministeriöiden toimintatavoista ja linjauksista riippuu, kuinka suuri rooli viestintäyksiköllä ja toisaalta virkamiehillä on ministeriön viestinnässä. Viestintäyksikkö hoitaa vähintäänkin tiedottamisen suunnittelua ja koordinointia, toisin sanoen viestintäyksikkö valvoo sitä, mitä kukin ministeriön toimija viestii mihinkin.

Haastattelujen perusteella ministeriöiden viestintäyksikköjen asema ja tehtävät vastaavat melko pitkälti Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaisia ohjeita. Viestintä nähdään Valtioneuvoston kansliassa keskeisenä osana ministeriöiden toimintaa ja niiden päämäärien saavuttamista. Ministeriön ylin johto on sen mukaan tärkeä viestijä ja vastaa ministeriön viestinnän asianmukaisuudesta. Viestintäyksikkö puolestaan vastaa viestinnän suunnittelusta, koordinoinnista ja seurannasta. Viestintäyksikön suositellaan toimivan suoraan johdon alaisuudessa, ja virkamiehet velvoitetaan kertomaan viestintäyksikölle hyvissä ajoin mahdollisesti tiedottamisen arvoisista, vireille tulevista asioista. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 7)

Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan viestinnän merkitys yhteiskunnassa on kasvanut, mikä luo paineita myös valtionhallinnon viestinnälle. Viranomaisten tuleekin hoitaa asianmukaista

viestintää alaltaan ajatellen, ettei viestintä ole pelkästään velvollisuus, vaan pikemminkin mahdollisuus toteuttaa viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tehokkaasti. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 3)

Organisaatiot ja yksiköt muotoutuvat pitkälti oman tarkoituksensa kautta, näin myös ministeriöiden viestintäyksiköt. Viime vuosien aikana niiden painopiste on siirtynyt enemmän ja enemmän verkkoviestinnän suuntaan. Tätä viestinnän osa-aluetta hoitamaan on pyritty palkkaamaan lisää henkilökuntaa. Ministeriöiden viestintäpäällikköjen haastattelut osoittivat, että lisää resursseja kaivattaisiin kipeästi juuri verkkoviestinnän kehittämiseen.

Vastaajat eri ministeriöistä näkivät ministeriönsä viestinnän perustarkoituksen melko samankaltaisesti. Ministeriöiden viestintää tarvitaan toisaalta toteuttamaan hallinnon avoimuutta, julkisuutta ja vuorovaikutuksellisuutta. Toisaalta viestintää tarvitaan myös ministeriön omien tavoitteiden edistämiseksi, oman toiminnan tukemiseen. Valtioneuvoston kanslian käsittein kysymys on neuvonnasta, informoinnista ja osallistumisen edistämisestä. Näistä vastaajat korostavat etenkin kahden viimeksi mainitun tärkeyttä viestintäyksikön toiminnassa. Neuvontatehtävän laajuus vaihtelee suuresti ministeriökohtaisesti.

Pähkinänkuoressa voidaan todeta, että ministeriöt tiedottavat asioistaan itse tiedottamisen takia sekä toisaalta omia intressejä edistääkseen. Ministeriön viestinnän tavoitteena on siis kertoa kansalaisille, mitä ministeriössä milloinkin suunnitellaan, päätetään, tehdään, toimitaan ja tavoitellaan. Ministeriöiden tavoitteena on vastata sekä yksittäisiltä kansalaisilta että myös tiedotusvälineiltä tuleviin kysymyksiin.

”Diplomatia oli kauan kuninkaiden hommaa kristallikruunujen alla. Nykyään tilanne on aivan toinen, kun miettii, kuinka paljon asioista oikeastaan tapahtuukaan itse mediassa. Kun media pystyy yhä paremmin seuraamaan tapahtumia ja myös vaikuttamaan niihin, on siihen ryhdytty myös suhtautumaan aivan uudella tavalla. On sanottu, että CNN:n pitäisi olla suurvaltana mukana turvallisuusneuvoston 16. jäsenenä.”

Valtionhallinnon viestintää tarkastelleessa Valtioneuvoston kanslian selvityksessä katsottiin ministeriöiden ulkoisen viestinnän painottuvan pitkälti ajankohtaistiedottamiseen. Ajankohtaistiedottamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi lainsäädäntötyöstä tai työryhmien työskentelystä tiedottamista pääasiassa joukkoviestimille. Ajankohtaistiedottamiseen

katsotaan kuuluvan tiedottamisen sisällön, ajoituksen ja kanavan suunnittelu ja toteutus. (VNK Julkaisu 2001/5)

Viestintäpäälliköiden vastauksien perusteella tämä käsitys voidaan helposti vahvistaa. Viestintäpäälliköt korostavat ajan mukana pysymistä ja nopeutta tiedotusyksiköiden toiminnassa. Ministeriöissä yhteydet juuri joukkoviestimiin painottuvatkin merkittävästi selvemmin kuin muualla hallinnossa, sillä niissä tehdään eniten joukkoviestimiä kiinnostavia päätöksiä. Tähän liittyvät myös haastateltujen näkemykset tiedotusvälineviestinnän merkittävästä roolista suhteessa ministeriöiden viestintätehtävään.

Ministeriön luonteesta riippuen viestintä saattaa olla myös sen alaisen hallinnon informoimista kyseisen hallinnonalan asioista. Tällöin ministeriön viestintäyksiköstä tiedotetaan esimerkiksi erinäisistä hallinnonalalle asetetuista tavoitteista sekä niistä keinoista, joilla näitä tavoitteita on tarkoitus saavuttaa.

Ministeriöiden viestintää ohjaavat julkisuuslaki, ministeriöiden viestintätoimintaa koskevat asetukset sekä valtionhallinnon viestintäsuositus. Ministeriöiden tulee olla esimerkiksi tasapuolisia viestinnässään, toisin sanoen kertoa tiedotettavat asiat kaikille osapuolille mahdollisimman yhtäaikaaisesti. Myös Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa ministeriöiden työntekijöiltä edellytetään riittävää julkisuuslainsäädännön tuntemusta.

”Meidän on tehtävä niitä tehtäviä, joita viranomaisille on asetettu. Tulee siis olla avoimia, viestiä valmisteilla olevista asioista ja niin edespäin. Tämä on toimintamme pyyteetön puoli, mutta sitten on tietysti vielä nämä muut tavoitteet, joita ministeriöille vuosittain asetetaan. Eli erinäisiä keskeisiä hankkeita tuetaan myös viestinnän avulla.”

Suomalaiseen valtionhallinnon viestintään vaikuttaa osaltaan maan kaksikielisyys. Kaikki tiedottaminen pitää kyetä hoitamaan myös ruotsiksi. Lisäksi kansainvälistyminen lisää paineita tiedottamiseen myös muilla kielillä, etenkin englannilla. Osaltaan kielikysymykseen vaikuttavat myös jatkuvasti etenevä kansainvälistyminen sekä verkkoviestinnän kehittyminen.

Täytyy kuitenkin huomata, että kunkin ministeriön viestintä asettuu suhteessa ministeriön organisaation kokonaisuuteen. Viestinnän tehtävät vaihtelevat ministeriön tehtäväalueesta riippuen, ja näin ollen myös viestintäyksikön koko ja sen organisatorinen asema vaihtelevat jonkin verran.

Pääsääntöisesti ministeriöiden viestintäyksiköt ovat suhteellisen pieniä yksiköitä vajaan kymmenen hengen henkilöstöllään.

Ensimmäinen tiedotusta hoitanut virkamies, tiedotussihteeri, nimitettiin valtioneuvoston kansliaan vuonna 1968. Noista ajoista ministeriöiden viestintäympäristö on laajentunut merkittävästi: paitsi lainsäädännön myös eri kohderyhmien vaatimukset viestinnälle ovat kasvaneet. Viestinnän kohderyhmiä on useita ja myös eri kohderyhmien tarpeet ovat hyvin erilaiset. Joukkoviestinnän toimijoiden ja sitä kautta viestien määrä on kasvanut jatkuvasti. Esimerkiksi yksin Yleisradio lähetti radiossa ja televisiossa vuonna 1999 miltei kahdeksan kertaa enemmän uutisia kuin kolmekymmentä vuotta aiemmin. Samaan aikaan viestinnän tekninen kehitys on luonut vaatimuksia erityisesti valtion hallinnon verkkoviestinnälle. (VNK Julkaisu 2001/5).

Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan ministeriön johdon tulee huolehtia siitä, että ministeriön viestintätehtävien hoitoon on olemassa riittävästi viestinnänalan erikoishenkilöstöä. Viestintäsuositus edellyttää myös viestinnän jatkuvaa kehittymistä sekä sen perustumista tavoitteellisuuteen, suunnitelmallisuuteen, koordinointiin sekä ammattimaisuuteen. Vaateet eivät siis ole aivan vaatimattomia. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 3)

Viestinnällisten tavoitteiden toteuttamiseksi ministeriöiden tiedotusyksiköt ovat saaneet lisää tiedotushenkilöstöä. Vuoden 2000 syyskuussa ministeriöissä työskenteli yhteensä 156 henkilöä päätoimisesti tiedotustehtävissä. Seuraavan sivun taulukossa kuvataan ministeriöiden henkilöstöresurssit vuoden 2000 syyskuun alun tilanteen mukaan. Luvut eivät sellaisenaan ole vertailukelpoisia, sillä eri ministeriöiden tiedotusyksiköiden toimenkuvat vaihtelevat huomattavasti ja osa viroista voi olla myös usean yksikön yhteisiä. Joka tapauksessa ministeriöiden tiedotustoiminnan laajeneminen tuosta vuodesta 1968 on ollut varsin suurta jo yksistään henkilöstöresursseista päätellen.

Vuonna 1999 koko budjettitaloudessa erilaisilla viestintä- ja tiedotustehtäviin viittaavilla nimikkeillä toimi 566 henkilöä. Tiedotustoiminnan kulut vuonna 1999 olivat ministeriöissä yhteensä 91 miljoonaa markkaa ja vuonna 1998 noin 71 miljoonaa markkaa. Kulujen selvään nousuun vuonna 1999 vaikutti Suomen EU-puheenjohtajakausi. (VNK Julkaisu 2001/5)

Valtioneuvoston kanslian viestintä eroaa muiden ministeriöiden viestinnästä. Valtioneuvoston kanslia on eräänlainen koordinoija, joka toimii myös koko valtioneuvoston tiedotusyksikkönä.

Valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikkö hoitaa niin itse valtioneuvoston kanslian ja pääministerin kuin myös presidentin ja ministerivaliokuntien tiedottamisesta. Tiedotusyksikkö toimii suoraan pääministerin, ei siis valtioneuvoston kanslian, alaisuudessa.

Valtioneuvoston kanslian tiedottamisen tavoitteena on saattaa lähinnä tiedotusvälineiden tietoon se, mitä hallitus suunnittelee ja mitä se päättää. Tiedotusvälineiden kautta palvellaan kansalaisten tiedonsaantia ja mahdollistetaan keskusteluun osallistuminen mahdollisimman varhaisesta vaiheesta lähtien. Haastatellut ministeriöiden viestintäpäälliköt pitävät Valtioneuvoston kanslian tuottamia selvityksiä ja ohjeistuksia niiden viestintätoiminnasta suhteellisen hyvinä, mutta he eivät hieman yllättäen kuitenkaan korosta muutoin Valtioneuvoston kanslian roolia niiden viestintätoiminnan ohjaajana.

Taulukko 1. Ministeriöiden henkilöstöresurssit, syyskuu 2000.

Ministeriö, yksikön nimi	vakinaiset	määräaikaiset	yhteensä
VNK, valtioneuvoston tiedotusyksikkö	8	2	10
UM, mediayksikkö	9	1	10
UM, tiedotusyksikkö	5	1	6
UM, Eurooppa-tiedotus ²⁹	5	23	28
UM, Kehitysyhteistyöosaston tiedotus	9	1	10
OM, tiedotusyksikkö	3	2	5
OM, oikeushallinto-osasto	0	1	1
OM, vankeinhoito-osasto	1	0	1
SM, ministeriön tiedotusyksikkö	6	0	6
SM, poliisiosasto / tiedotus	3	2	5
SM, pelastusosasto / koulutus- ja tiedotusyksikkö	4	0	4
SM, RVLE, henkilöstöosasto	2	0	2
PLM, tiedotusyksikkö	3	0	3
VM, viestintä	4	1	5
OPM, viestintäyksikkö	6	0	6
MMM, tiedotusyksikkö	5	0	5
LVM, tiedotusyksikkö	6	0	6
KTM, tiedotusyksikkö	4	1	5
STM, tiedotustoimisto	15	2	15
TM, viestintätiimi	11	2	13
YM, viestintäyksikkö	7	1	8
Yhteensä	116	40	156

(Lähde: Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2001/5)

Valtioneuvoston kanslian oman asiasta tehdyn selvityksen mukaan Valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikön rooli koordinoijana ja vastuu ulkoisen tiedotuksen yleisestä kehittämisestä on määritelty selvästi valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston kanslian työjärjestyksessä. Käytännössä koordinointi- ja kehittämistehtävät ovat myös tämän selvityksen mukaan kuitenkin

vakiintumattomia. Esimerkiksi yhteinen ja koordinoitu valtionhallinnon viestinnän tutkimus- ja seurantatoiminta puuttuu lähes täysin. (VNK Julkaisu 2001/5)

5.1.1. Esimerkki: Puolustusministeriö

Puolustusministeriö jakautuu kolmeen eri osastoon. Yksi tekee puolustuspolitiikkaa, toinen resurssipolitiikkaa ja kolmas hallintopolitiikkaa, kuten lainsäädännön kehittämistä ja puolustusvoimien hallintojärjestelmän kehittämistä. Kolmen varsinaisen osaston lisäksi Puolustusministeriössä on erillisyyksikköjä, joista tiedotusyksikkö on yksi. Erillisyyksiköt eivät siis ole osastoja, vaan ne ovat suoraan kansliapäällikön ja ministerin alaisuudessa.

”Teemme paljon työtä suoraan ministerille. Me hoidamme ministerin normaalia tiedotustarvetta. Emme siis ole missään nimessä mitään puolustusministerin poliittisia erityisavustajia.”

Puolustusministeriö on ministeriöistä kaikkein pienin. Näin ollen myös Puolustusministeriön viestintäyksikkö on pienin kaikista ministeriöistä. Puolustusministeriön viestintäyksiköstä työskentelee ajankohdasta riippuen vain 4 – 5 työntekijää. Tehtäväalueeltaan Puolustusministeriön viestintäyksikkö edustaa puhtaasti ulkoiseen viestintään ja tiedottamiseen keskittyvää ministeriön erityisyksikköä.

Toisin kuin monilla muilla ministeriöiden tiedotusyksiköillä, ei Puolustusministeriön tiedotusyksiköllä ole juurikaan asiakaspalvelutehtävää. Esimerkiksi kansalaispalautetta Puolustusministeriön tiedotusyksikölle ei juurikaan tule.

”Kyllä meidän työnä on hoitaa ennen kaikkea tiedotusvälineitä ja tiedotusvälinesuhteita.”

Puolustusministeriön viestintäyksikkö edustaakin ehkäpä puhtaimmillaan ministeriön ulkoiseen viestintään keskittynyttä viestintäyksikköä. Viestintäyksiköllä on myös eräänlainen ohjaussuhde Puolustusvoimien viestinnän suuntaan. Ainakin periaatteen tasolla ministeriön tulisi ohjata esimerkiksi pääesikunnan monta kertaa suurempaa viestintäosastoa. Käytännössä Puolustusministeriön viestintäyksikkö tekee päivittäistä yhteistyötä Puolustusvoimien viestinnästä vastaavien kanssa esimerkiksi mahdollisten päällekkäisyyksien välttämiseksi.

5.1.2. Esimerkki: Ulkoministeriö

Ulkoministeriön viestintä eroaa ehkä eniten keskimääräisen ministeriön viestintätehtävästä. Ulkoministeriön viestinnällä voidaan havaita olevan sekä useita eri kohteita että myös useita eri tarkoituksia. Ulkoministeriön ensimmäinen viestintätehtävä on olla Suomen ulkopoliittikan viestintäinstrumenttina. Viestinnän kohteina ovat tällöin ulkomaiden päättäjät ja vaikuttajat, ulkomainen media sekä myös ulkomaiden kansalaiset.

”Puhumme julkisuusdiplomatiasta. Tarkoitamme sillä viestinnän keinojen hyväksikäyttämistä koko skaalalla meidän ulkopoliittikan, kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön tukemiseksi.”

Toisena Ulkoministeriön viestintätehtävänä voidaan pitää yleistä viestintää kotimaassa. Aikaisemmin Ulkoministeriö oli varsin suljettu alue. Suurempaan avoimuuteen myös Ulkoministeriön toiminnassa on johtanut etenkin julkisuuslaki, mutta myös viestinnän tärkeydessä koko maailmankin tasolla tapahtunut muutos.

”Ulkoministeriö ei ole enää mikään suljettu norsunluutorni. Ulkopoliittikka oli aikaisemmin eräänlaista salatiedettä, josta vain harvat ja valitut saivat tietää. Olemme pyrkineet johdonmukaisesti yhä suurempaan avoimuuteen viime vuosien aikana.”

Kolmas Ulkoministeriön viestintärooleista on toimia eräänlaisena Suomi-promoottorina eri puolilla maailmaa. Tällöin ei ole kyse pelkästään Ulkoministeriön asioista, vaan tarkoituksena on tehdä Suomea tunnetuksi ja nostaa maan arvostusta maailmalla. Tämä kolmas viestintärooli palvelee ennen kaikkea koko suomalaisen yhteiskunnan etuja ja intressejä maailmanlaajuisessa mittakaavassa.

Muut Ulkoministeriössä tehtävät työt ovat pienempiä asiakokonaisuuksia. Pystyäkseen hoitamaan maan ulkoista viestintää Ulkoministeriön täytyy luonnollisesti myös hoitaa mediaseurantaa eri maiden tiedotusvälineistä. Lisäksi Ulkoministeriö toimii tietyssä määrin mediajärjestelyjen tuottajana omien, presidentin sekä Valtioneuvoston kanslian suhteen.

Ulkoministeriöllä on eri osastoilla useita kymmeniä viestinnän työntekijöitä. Kansainvälistyminen on luonnollisestikin koskettanut suuresti juuri Ulkoministeriötä, sillä esimerkiksi Euroopan asiat ovat vaatineet aivan uudenlaista otetta Euroopan Unionin jäsenyyden myötä.

5.2. Ministeriöiden viestintätehtävän muutokset

Vastaajien mukaan suurin muutos ministeriöiden viestinnässä viime vuosina on koskenut viestinnän asemaa sekä koko yhteiskunnassa että sitä kautta myös ministeriöissä. Näin ollen viestintäpäälliköt vahvistavat Kuneliuksen termin siitä, kuinka julkisuus ja tiedotusvälineet ovat muodostuneet äärimmäisen tärkeäksi ”pelikentäksi” yhteiskunnallisille instituutioille (Kunelius 1998, 182). Myös viestintävälineiden kehittymisen tuomat uudet mahdollisuudet ovat osaltaan olleet kasvattamassa viestinnän merkitystä. Haastateltavien mukaan pitkään virkamiehenä olleiden on joskus ollut vaikeaa hahmottaa viestinnän nykyistä merkitystä ministeriöille.

”Viestinnän mahdollisuudet on nähty eri tavalla ja sen hyödyntäminen on lisääntynyt. Toisaalta myös julkisuuslaki on tukenut ministeriöiden avoimuuden ja julkisuuden kasvamista.”

Julkisuuslaki on vaikuttanut suuresti niin ministeriöiden kuin koko valtionhallinnonkin viestintään. Viestinnästä ja tiedottamisesta tuli osa virkatehtävää vasta, kun sitä julkisuuslaissa edellytettiin. Velvoittaminen viestintään lain voimalla nosti myös viestintätoiminnan statusta, tiedottaminen ei siis ollut enää harkinnanvaraista, kuten aikaisemmin.

”Kukaan virkamies ei voinut enää ajatella, että tiedotanpa sitten, jos minulle jää aikaa muiden töitteni jälkeen. Tiedottaminen on nykyään osa laadukasta asioiden hoitoa ja valmistelua.”

”Virkamiehet eivät voi enää mennä minkään tekosyyn taakse ja vältellä kontakteja toimittajien kanssa. Laki, asetus ja ministeriöiden viestintäsuositus lähtee siitä, että virkamiesten pitää palvella tiedotusvälineitä. Kaikki virkamiehet, joilla on valmisteluvastuuta, ovat velvollisia vastaamaan toimittajien kysymyksiin.”

Ministeriöiden viestinnästä on haastateltujen näkemysten mukaan tullut niin ikään entistä suunnitelmallisempaa. Jokaisella viranomaisella tulee olla käsissään viestintäsuositus toukokuun loppuun mennessä. Kukin ministeriö siis käy läpi oman talonsa, ja tarkastaa onko viestintä julkisuuslain edellyttämässä kunnossa. Nykyään viestinnästä tehdään tarkat työnjaot siitä, mitä tehdään, kuka tekee ja mitä tekee.

”Viestinnän merkitys on ollut suuri ennen julkisuuslakiakin, mutta nyt sen rooli on ikään kuin tunnustettu. Nykyään myös viestintätoiminnalle asetetaan tavoitteita.”

Aina avoimuuden jarruttaminen ei ole tapahtunut pelkästään virkamiesten ja valtionhallinnon taholta. Myös median omat käsitykset ja tavat toimia voivat joskus hidastaa muutosten tapahtumista ministeriöiden tiedotusvälineiden kautta tapahtuvassa viestinnässä. Esimerkiksi Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan ministeriöiden viestinnän tavoitteena on nykyään palvella kansalaisten ja yhteisöjen osallistumista yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 4)

”Olemme halunneet asettaa Ulkoministeriön tietotaidon entistä enemmän muun yhteiskunnan ja ennen kaikkea median käyttöön. Esimerkiksi Irakin toisen sodan aikana uutiskuvissa esiintyi paljon päivystävien everstien lisäksi myös päivystäviä ulkoasiainneuvoksia. He eivät välttämättä ole kertomassa siellä Suomen kannoista eri asioihin, vaan esiintyvät asiantuntijoina samalla tavalla kuin Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen asiantuntijat tai Ulkopoliittisen instituutin henkilöt ovat totutusti toimineet.”

5.3. Ministeriöiden viestintästrategiat

5.3.1. Viestinnän taustaoletukset

Erilaiset strategisen viestinnän keinot ovat Valtioneuvoston kanslian selvitysten mukaan selvästi keskeisempiä erilaisten virastojen ja laitosten kuin ministeriöiden viestinnässä. Strategista viestintää käytetään vastaajien mukaan kuitenkin jonkin verran myös ministeriöiden ulkoisessa viestintätoiminnassa. Valtion hallinnossa Strategista viestintää käytetään erityisesti erilaisten palvelujen myymisessä, valistus- ja tietoisuuskampanjoissa, kuten liikenneturvallisuus-, harmaatalous- tai euro-kampanjoissa, sekä muussa yleisesti yrityksille suunnatussa viestinnässä (VNK Julkaisu 2001/5).

Suurin osa ministeriöiden tiedotuspäälliköistä näkee valtionhallinnon viestinnän strategisena toimintana, jossa he kaikki pitävät joukkoviestinten kautta tiedottamista viestinnän keskeisenä keinona. Näin ollen voidaan todeta, että ministeriöiden strateginen viestintä kohdistuu lähinnä tiedotusvälineiden kautta tapahtuvaan viestintään eikä, kuten muualla valtionhallinnossa, niinkään pienempiin sidosryhmiin suuntautuvaan viestintään.

Valtaosa valtionhallinnon viranomaisista on nimennyt viestinnän strategiset painopisteet sekä niihin liittyvät tavoitteet, toimijat, viestinnän sisällöt, kohderyhmät ja keinot. Viranomaiset ovat yleensä kiinnittäneet huomiota tuotettavan aineiston yhtenäiseen ilmeeseen, esimerkiksi graafiseen ohjeistoon, logoon ja väreihin. Seuranta kuuluu olennaisena osana viestinnän strategiseen suunnitteluun, mutta kuitenkin vähemmistö seuraa viestinnän tavoitteiden toteutumista systemaattisesti. (VNK Julkaisu 2001/5) Tämä näyttää tietystä määrin pitävän paikkansa myös ministeriöiden viestinnän suhteen: viestintää suunnitellaan haastateltavien mukaan selvästi tarkemmin kuin sen tuloksia seurataan.

Ministeriöiden viestintä perustuu julkisuuslakiin, ministeriöiden viestintää koskeviin asetuksiin sekä ministeriöiden ja valtionhallinnon viestintäsuosituksiin, tietysti myös ministeriön poliittisen ja virkamiesjohdon määrittelemiin tavoitteisiin. Pyrkinessään toteuttamaan ministeriön viestintää mahdollisimman tehokkaasti viestintäyksiköt tekevät esimerkiksi viestintästrategioita, viestintäsuunnitelmia ja viestintäaikatauluja.

Ministeriön viestintästrategiat perustuvat niiden toiminta-ajatukseen eli yhteisön olemassaolon perustaan, syyhyn ja tehtävään. Esimerkiksi Työministeriön tapauksessa tavoitteena voisi olla edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työllisyyttä.

”Meidän on viestittävä toiminnastamme niin, että julkisuuteen meistä muodostuva kuva on mahdollisimman totuudenmukainen ja että meidän toimintamme ja palvelumme tunnetaan. Viestintä on olennainen osa johtamista ja kaikkea toimintaa. Viestintä kuuluu kaikille, me olemme kaikki tiedottajia.”

Viestinnän lähtökohtana voidaan pitää sitä, että viesti on hallinnon kaikilla tasoilla ja viestinnän kaikissa vaiheissa samansuuntainen, samansisältöinen ja samannäköinen. Onnistunut ulkoinen viestintä edellyttää siis myös kunnossa olevaa hallinnon sisäistä viestintää. Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan kaiken taustalla on ajatus: ”Valtionhallinto ja sen viestintä ovat kansalaisia varten.” (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 4)

5.3.2. Esimerkki: Työministeriö

Työministeriön tiedotustoiminnasta vastaa ministeriön politiikkaosastolle sijoitettu viestinnän tehtävätiimi, jonka vetäjänä toimii ministeriön viestintäpäällikkö. Viestintäpäällikkö osallistuu

myös ministeriön suurten linjojen päätöksentekoon osana johtoryhmää. Työntekijöitä työministeriön viestintätiimissä on yhteensä 13.

Vastuu ministeriön tiedottamisesta on jaettu osastojen ja viestintätiimin kesken. Kuitenkin tiettyihin toimintoihin, kuten ministeriön virallisen kannanoton esittämiseen tai tiedotustilaisuuden pitämiseen, on saatava ministeriön johdon lupa.

Työministeriö pyrkii perustamaan viestintänsä neljään A:han: avoimuuteen, aktiivisuuteen, asiantuntemukseen ja asiakkaaseen.

Avoimuus:

Ministeriön viestintästrategian mukaan viestinnässä on kerrottava kaikki, mikä on kerrottavissa. Viestinnässä korostetaan myös tarpeellisuuden ja kiinnostavuuden näkökulmia eli kaikkea ei kuitenkaan kannata kertoa kaikille. Lisäksi tietoa on tarjottava kiinnostavalla tavalla.

Aktiivisuus:

Työministeriö pyrkii muuttamaan reaktiivisesta toimijasta proaktiiviseksi, ennakoivaksi toimijaksi. Proaktiivisuus tarkoittaa tiedon tarjoamista aktiivisesti eri kohderyhmille viestinnän eri menetelmin. On tunnetusti huomattavasti helpompaa olla itse aktiivinen viestijä ja tarjoaja kuin toimia äkillisen tilanteen ja julkisuuden pakottamana.

Asiantuntemus:

Ministeriöt ovat asiantuntijaorganisaatioita. Työministeriön viestinnässä asiantuntemus näkyy viestintästrategian mukaan tuotetun tiedon sisällön osaamisena ja hallintana. Myös palvelutapahtumissa tapahtuva viestintä on osa ministeriön asiantuntemusta.

Asiakaslähtöisyys:

Neljäs A tarkoittaa, että ministeriön asiakaslähtöisessä viestinnässä otetaan huomioon myös viestin vastaanottaja. Asiakaslähtöisessä viestinnässä ymmärretään

asiakkaan tarpeet ja mahdollisuudet ottaa sanoma vastaan ja toimia toivotulla tavalla. Vasta asiakkaan tilanteen hahmottamisen jälkeen ryhdytään miettimään viestinnän lopullista sanomaa, kanavaa ja välinettä. (Työhallinnon viestinnän käsikirja, 4 – 6)

Työministeriön viestinnän strategiset lähtökohdat ovat malliesimerkki siitä, mihin Valtioneuvoston kanslian antamassa Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa pyritään. Asiantuntemus kuuluu perinteisesti ministeriöiden toiminnan luonteeseen. Sen sijaan avoimuus, aktiivisuus ja asiakaslähtöisyys ovat tulleet kuvioon mukaan toden teolla vasta 90-luvulla julkisuuslain sekä uusien valtionhallinnon viestinnän suositusten ja toimintatapojen myötä.

Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan ministeriöiden viestinnän tulisi olla ”aktiivista ja palvelevaa”, samat asiat löytyvät myös Työministeriön viestintästrategiasta. Lisäksi viestintäsuosituksessa vaaditaan, että viestinnän on annettava kansalaisille mahdollisuus seurata ja osallistua asioiden valmisteluun. Näin ollen voidaan huomata, että viestintäsuosituksella on ollut varsin suuri merkitys esimerkiksi juuri Työministeriön viestinnän linjauksiin. Haastattelutulokset osoittavat, että viestintäsuositusta pidetään hyvänä viestinnän ohjauksen ja koordinoinnin apuvälineenä, ja että sitä myös ministeriöissä noudatetaan.

5.4. Viestintäyksikköjen asema

Viestintäyksikköjen asema ministeriöiden organisaatioissa vaihtelee jonkin verran. Viestintäyksikkö voi olla suoraan ylimmän johdon alaisuudessa, kuten esimerkiksi Liikenne- ja viestintäministeriössä. Toisaalta viestintätoiminta saattaa olla jaettu, kuten Sisäministeriössä, jossa tietyillä osastoilla on keskusvirastoluonteensa johdosta omat tiedottajansa. Sisäministeriössä viestintäyksikkö vastaakin vain koko ministeriön ulkoisesta ja sisäisestä viestinnästä, kun tietyt osastot vastaavat suhteellisen itsenäisesti omasta viestinnästään.

”Tiedotusyksikkö tekee aika paljon työtä johtavien virkamiesten ja poliitikkojen kanssa. Viestintäpäällikkö istuu ministeriön johtoryhmässä, ja saa siten tietää erilaisista hankkeista hyvin varhaisessa vaiheessa.”

Ministeriöissä on yleensä määritelty, miltä osin viestintäyksikkö hoitaa tiedotusta keskitetysti, ja miltä osin tiedotuksesta vastaavat muut osastot ja niiden virkamiehet. Esimerkiksi lehdistöviestintä

hoidetaan usein keskitetysti viestintäyksikössä, joka sitten tarvittaessa konsultoi osastoja ja yksiköjä näiden asioiden tiimoilta.

”Olemme rohkaisseet virkamiehiä siihen, että he ovat aktiivisia ja ottavat toimittajien puhelut ja haastattelupyynnöt vastaan.”

Tavoitehakuinen tiedottaminen kuitenkin tapahtuu useimmiten viestintäyksikön kautta. Viestintäyksiköllä on toimittajasuhteita, ja heidän onkin helppo lähestyä ensin viestintäyksikköä, jos he eivät tunne kyseistä asiaa hoitavaa virkamiestä talossa. Viestintäyksiköstä kysyjä voidaan ohjata henkilön luo, joka antaa varsinaiset lausunnot asiasta.

Ministeriöiden tiedotusyksiköissä työskentelevät ovat ennen kaikkea tiedotusalan ammattilaisia. He eivät luonnollisestikaan voi hallita kaikkia ministeriön toimialueen asioita, vaan yksityiskohtaisissa erityiskysymyksissä tiedottamisesta vastaavat joko suoraan tai tiedotusyksikön kautta ministeriön kulloinkin kyseessä olevan ministeriön virkamiehet. Suuremmissa kysymyksissä, kuten ministeriön kantojen suhteen, virkamiehen tulee kuitenkin olla yhteydessä ministeriön johtoon ja ministeriön viestintäyksikköön. Viestintäyksikkö vastaa usein myös siitä, että virkamiehillä on riittävät valmiudet hoitaa oman alansa tiedottamista.

Näin vaaditaan myös Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa, jonka mukaan kaikki virkamiehet vastaavat viestinnästä omalta osaltaan niiden yhteistyökumppanien suhteen, joita heidän tehtävänsä koskevat. Kansalaisilla ja eri yhteisöillä tulee siis viestintäsuosituksen mukaan olla mahdollisuus olla suoraan yhteydessä virkamiehiin ja poliittisiin päättäjiin. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 8) Haastattelujen mukaan tämän toteutuu hyvin myös käytännössä, mistä hyvä esimerkki on seuraava kuvaus ministeriöiden ulkoisen viestinnän työnjaosta.

”Lähdemme siitä, että meillä ei ole monopolia tiedottamisen suhteen, vaan me olemme enemmänkin tällainen koordinaatiokeskus. Emme me tietenkään kaikkiin erityiskysymyksiin osaa vastata, vaan ohjaamme kysyjän asiasta tietävän ihmisen luo. Vaikka ministeriössä on tiedotusyksikkö, on tiedotusvelvollisuus tietenkin kaikilla virkamiehillä.”

Tiedotusvelvollisuutensa myötä virkamiehen tulee itse kyetä arvioimaan ne pelisäännöt, joiden mukaan hän tietoa antaa. Tähän liittyy esimerkiksi julkisuuslaki sekä se, miten luottamuksellisuutta arvioidaan. Viestinnän koordinoinnista vastaavat kuitenkin viestintäyksiköt, jotka hahmottavat

viestintäkentän kokonaisuutta ja arvioivat tiedotusmenetelmiä ja –tapoja kulloisessakin tilanteessa. Viestintäyksiköjen ei siis ole tarkoitus olla tiedotteita lähettäviä postikonttoreita, vaan tiedotteita on määrä tehdä yhdessä substanssipuolen eli eri aloihin perehtyneiden virkamiesten kanssa mediaympäristöön nopeasti reagoiden.

”Mitä avoimempaa viestintä on, sitä paremmin sitä pitää koordinoida. Olemme tietyllä tavalla liikennepoliisin roolissa: tilanteesta riippuen me joko vastaamme itse median kysymyksiin tai sitten ohjaamme ne vastattavaksi jollekin muulle. Pyrimme siihen, että meille kerrottaisiin, mitä kukin on missäkin sanonut.”

”Viestintäyksiköllä on päätösvalta sen suhteen, mistä tiedotetaan. Me siis valitsemme tiedottamisen kohteet.”

Haastatellut viestintäpäälliköt korostavat viestintäyksikön roolia ministeriön viestinnän linjaajana. Myös Valtionhallinnon viestintäsuositus antaa tähän mahdollisuuden. Toisin sanoen sen mukaan viestinnän painopisteet ja menetelmät tulee valita tilannekohtaisesti ja viranomaisen kulloisenkin tehtävän laadusta riippuen. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 4)

5.5. Ministeriöiden viestinnän menetelmät

5.5.1. Tiedottamisen keinot

Ministeriöiden viestinnän kolme perustasoa ovat sanomalehdet, sähköiset joukkoviestimet sekä uutistoimistot. Joukkotiedotusvälineet ovat yksi ministeriöiden keskeisimmistä viestintäkanavoista muun muassa suurten yleisöidensä ansiosta. Mediaan pidetään yhteyttä monin eri tavoin muun muassa lähettämällä tiedotteita, järjestämällä lehdistötilaisuuksia, toimittajavierailuja, haastatteluja, palvelemalla toimittajia ja vastaamalla heidän kysymyksiinsä. Asiakaspalvelukontaktien ja kampanjoiden lisäksi erilaisilla messu- ja näyttelyesittelytyymisillä viestinnässä voidaan lähestyä tärkeimpiä kohderyhmiä.

Viestintäyksiköiden työ voidaan pitkälti kiteyttää käsitteeseen asiakaspalvelu, joka kuvaa hyvin merkittävää osaa ministeriöiden viestinnästä. Asiakaspalvelu on käytännössä toimittajien, kansalaisten ja muiden viestinnän kohderyhmien palvelua henkilökohtaisesti, muun muassa erilaisiin tiedusteluihin vastaamista puhelimitse tai sähköpostitse. Yksin ministeriöiden tiedotusyksiköihin tulee päivittäin tavallisesti kymmeniä puhelin- ja sähköpostitiedusteluja.

Tämänkaltaisen asiakaspalvelu edellyttää luonnollisesti hyvää tavoitettavuutta sekä viranomaiselta ministeriön asioiden tiivistä seurantaa. (VNK Julkaisu 2001/5)

Asiakas- ja kohderyhmien palveluun kuuluu tiedotus- ja viestintäaineiston tuottaminen. Tiedotusyksiköt toimittavat erilaisia lehtiä, esitteitä, julkaisuja, hakemistoja sekä muuta kirjallista aineistoa. Joidenkin viranomaisten julkaisemien lehtien painosmäärät liikkuvat jopa kymmenissä tuhansissa kappaleissa. Myös muun kuvallisen sekä audiovisuaalisen aineiston tuottaminen ja arkistointi on osa tiedotusyksikön tehtäväkuva.

Ministeriöt hoitavat viestintäänsä joukkotiedotusvälineiden suuntaan tiettyjen rutiinien mukaisesti: tiedotteille on esimerkiksi olemassa omat sähköposti- ja faksauslistansa. Samat tiedot menevät yleensä myös ministeriön internetsivuille ja STT:lle. Infoja ministeriöt järjestävät tiedotustilaisuuden arvoisen asian tullessa eteen. Yleisesti kynnystä infotilaisuuden järjestämiseen pidetään suhteellisen korkeana.

Ministeriöt ovat viestintäpäälliköiden mukaan alkaneet toteuttamaan avoimuuden periaatteita myös internetin avustuksella. Nykyään kuka tahansa voikin esimerkiksi katsoa ministeriön internetsivuilta, mitä hankkeita on meneillään. Joukkotiedotusvälineet ovat kuitenkin yhä ministeriöiden tärkein viestintäkanava, sillä vain harvalla on aikaa ja mahdollisuuksia lähteä ottamaan itse selvää jokaisesta vähänkään kiinnostavasta asiasta. Joukkotiedotusvälineet ikään kuin tekevät työn yksittäisen kansalaisen puolesta.

”Vaikka viime vuosina on satsattu kovasti verkkoviestintään, jolloin kuka tahansa voi verkon välityksellä tutustua ministeriön toimintaan, on tosiasia kuitenkin se, että tiedotusvälineet ovat se kanava, jolla suuri yleisö tavoitetaan.”

Toinen keskeinen osa ministeriöiden viestintää on sidosryhmiin suuntautuva viestintä. Ministeriöillä on esimerkiksi olemassa erilaisia sidosryhmälehtiä. Tämän lisäksi esimerkiksi erilaisten lakiuudistusten suhteen voidaan käyttää yhteiskunnallisen mainonnan keinoja eli kampanjointia ja maksullista tiedottamista. Myös internetiä käytetään hyväksi sidosryhmäviestinnässä.

Tiedotusvälineiden käyttö vaihtelee suuresti hallinnonaloittain. Yleisuutistiedottamisessa käytetään siis eri kanavia kuin jostain tietyistä spesiaalialueesta tiedotettaessa. Kaiken kaikkiaan Suomen

Tietotoimistolla on varsin suuri rooli ministeriöiden tiedottamisessa. STT:n kautta ministeriöiden viestit saavuttavat nopeasti valtaosan maan medioista, mikä saattaa säästää huomattavasti työtä ja resursseja ministeriön viestintäyksiköltä. STT:n toiminnan luonteen ansiosta sen kynnyksellä tehtävien juttujen alhaisempi kuin muilla joukkotiedotusvälineillä.

”Kyllä STT on avainasemassa siinä mielessä, että jos me halutaan saada viesti läpi, niin kyllä varmin tapa on, että STT tekee siitä uutisen. Näin ollen siihen kanavaan kiinnitetään myös erityistä huomiota meillä.”

Viranomaisen toimintaa, myös viestintään, liittyy velvoite tasapuolisuudesta. Tämä vaatimus on esitetty myös Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa. Näin ollen ministeriöiden viestintäyksiköt eivät voi ikään kuin sopia tietystä uutisesta vain yhden median kanssa, vaan tiedotusvälineitä pitää kohdella tasapuolisesti. STT:n rooli on kuitenkin korostunut entisestään STT On-line –palvelun johdosta. Haastateltavien vastauksissa viestinnän keinojen suhteen ehkä eniten yllättäkin STT:n valtava merkitys ministeriöiden viestinnälle, mikä ei missään nimessä tule kokonaisuudessaan esiin esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian selvityksissä tai suosituksissa.

STT On-linessa ministeriöt lähettävät tiedotteensa suoraan on-line –palvelua pitkin STT:lle, jolloin tiedote näkyy välittömästi STT:n tiedotepalveluissa. Sieltä tiedote on heti eri tiedotusvälineiden käytettävissä. Tiedotusvälineiden lisäksi ministeriöiden viestintäyksiköissä on havaittu, että myös muut ministeriöiden sidosryhmät seuraavat aktiivisesti tiedotevirtaa STT:n kautta. Tiedottaminen STT:n eri palvelujen kautta ei siis palvele ainoastaan tiedottamista joukkotiedotusvälineiden suuntaan, vaan myös suhteessa mitä erilaisimpiin sidosryhmiin.

Eri yhteisöjen tiedottaminen tiedotusvälineiden suuntaan on perinteisesti tapahtunut faksin välityksellä. Tätä keinoa käytetään yhä runsaasti, vaikka viestinnän menetelmät ovat ottaneet aimo harppauksen eteenpäin viime vuosina. On kuitenkin odotettavissa, että tulevaisuudessa valta- tai ainakin varsin suuri osa ministeriöiden tiedottamisesta joukkotiedotusvälineiden suuntaan tapahtunee sähköisessä muodossa.

Esimerkiksi Ulkoministeriössä on kehitetty mediaväen käyttöön extranetiä, johon pääsevät kirjautumaan kaikki halukkaat toimittajat. Ulkoministeriön extranet on eräänlainen ”tiedoksi toimituksille” –palsta, jossa käytetään sekä yleiseen jakoon meneviä tiedotteita että ministeriöiden asiantuntijoiden tuottamaa taustamateriaalia.

”Pitkän tähtäimen suunnitelma on, että tulevaisuudessa tiedottaminen tiedotusvälineisiin kulkisi entistä selkeämmin sähköisessä muodossa. Nykyään käytössä on vielä hyvinkin antiikkisia viestintämenetelmiä.”

Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan ministeriöiden viestinnässä tulisi käyttää monipuolisesti eri viestintämahdollisuuksia ja –keinoja. Haastateltujen vastausten mukaan näin todellakin tapahtuu myös käytännössä, vaikkakin tiettyjä, hyväksi havaittuja menetelmiä käytetäänkin luonnollisesti eniten. Menetelmästä riippumatta viestinnässä tulisi suosituksen mukaan pyrkiä samankaltaisiin, koottuihin ja kokonaisuutta käsitteleviin viesteihin. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 5)

Ministeriöissä on havaittu, että suora tiedottaminen joukkotiedotusvälineiden toimituksiin ei aina kuitenkaan ole kovinkaan tuloksellista. Toimituksiin saapuu päivittäin lukuisia tiedotteita eri muodoissa. Monesti ministeriöiden tiedotteet jäävätkin paperikasaan makaamaan eikä niitä sieltä enää esiin nosteta. Varmempaa on tiedottaa vaikkapa sähköpostilla tai mieluiten tietysti henkilökohtaisesti yhteyttä ottamalla.

Henkilökohtaiset kontaktit näyttelevätkin varsin suurta roolia varsinkin ministeriöiden korkeimman tason viestinnässä. Esimerkiksi ministereiden julkisuusasioita hoidettaessa haastattelutilaisuudet tai tärkeät lehtikirjoitukset suunnitellaan ja sovitaan tarkasti etukäteen. Monesti viestintäyksikkö voi myös avustaa muiden avustajien ohella ministerien esiintymisten ja haastatteluiden sisällöllisessä valmistelussa ja muotoilemisessa.

Eri erikoisalojen toimittajat seuraavat vastaajien havaintojen mukaan jatkuvasti ministeriöiden asioita. He pitävät ministeriöihin säännöllisesti yhteyttä puhelimitse tai sähköpostin välityksellä. Yhteydenpito voi olla hyvinkin epävirallista, mutta toisinaan ministeriöt järjestävät tiedotusvälineiden edustajien kanssa myös virallisempia tapaamisia, joissa käsitellään ajankohtaisista asioista ja yhteisistä toimintatavoista kyseisen median kanssa.

”Yhteisiä palavereita on aiheuttanut esimerkiksi hätäkeskusuudistus. Poliisin hätäkeskusten lakkauttamisen myötä näistä asioista tietoa tarvitsevat toimittajat eivät voi enää soittaa sinne soittokierroksillaan. Näin ollen toimittajien asemaa on täytyntä miettiä uudestaan. Myös toimittajia on haluttu kuulla uutta mediapalvelua suunniteltaessa.”

Joskus ministeriöt järjestävät toimittajille myös niin kutsuttuja taustoittamistilaisuuksia. Tätä mahdollisuutta käytetään silloin, kun on esimerkiksi kysymys jostain erityisen laajasta tai vaikeasti hahmotettavasta asiakokonaisuudesta, jota koskevan julkisen käsittelyn laatu ja oikeellisuus halutaan ehdottomasti varmistaa.

Laadukas tiedottaminen ja tiedotusvälineiden hyvä palvelu varmistavat ministeriöiden viestintäyksiköiden kokemusten mukaan sen, ettei oikaisua vaativia juttuja juurikaan ilmesty tiedotusvälineissä. Toisaalta myös ministeriöiden rima lähtee oikaisemaan joukkotiedotusvälineissä ilmestyneitä juttuja on hyvin korkea.

5.5.2. Viestinnän suunnittelu ja seuranta

Vastaaajien selkeän enemmistön mukaan tiedotusvälineissä näkyvään lopputulokseen voidaan vaikuttaa enemmän tai vähemmän ministeriön oman viestinnän avulla. Ministeriöiden viestintää suunnitellaan ja seurataan jatkuvasti. Viestintäyksikön tulee olla jatkuvasti ajan tasalla siitä, mitä kaikkea ministeriössä milloinkin tapahtuu. Vuositasolla ministeriöissä tehdään viestintästrategioita tai viestintäsuunnitelmia. Kovin pitkän aikavälin suunnitelmia on päälinjauja lukuun ottamatta kuitenkin usein vaikea tehdä, sillä asiat kehittyvät jatkuvasti. Pisimmilläänkin viestintäkalendaria tehdään puolen vuoden tähtämellä.

Tiedotusyksiköt toimivat johdon tukena koko organisaation viestinnän suunnittelussa. Tätä toteuttaakseen monet viranomaiset ovat laatineet viestinnän toimintasuunnitelmia, ohjeita tai periaatteita. Useissa organisaatioissa on lisäksi valmisteltu viestinnän kokonaisstrategia ja erillisiä strategioita tai ohjeita viestinnän eri osa-alueita tai yksittäisiä kampanjoita varten, esimerkiksi internet-strategia tai EU-tiedotusstrategia. (VNK Julkaisu 2001/5) Valtioneuvoston kanslian selvitykseen nojautuen voidaankin päätellä, että viestinnän strategisen suunnittelun merkitys näkyy ehkä selvimmin juuri yksittäisissä projekteissa, ei niinkään ministeriöiden ajankohtaisviestinnästä, joka kuitenkin muodostaa suurimman osan viestintäyksiköissä tehtävästä työstä.

”Olennaista on lyhyen aikavälin suunnittelu, jossa me seuraamme ympäristöä ja pyrimme olemaan sitä pari askelta edellä, jotta voisimme tarjota medialle sellaisia viestejä, jotka sitten myös menisivät läpi.”

Joka tapauksessa ministeriöt kokoavat ainakin säännöllisesti listaa lähitulevaisuuden tiedotettavista asioista, sillä on olemassa tiettyjä asioita, joiden tiedetään tulevan hyvissä ajoin. Ministeriöiden

viestinnässä onkin asetettu tavoitteeksi siirtyä proaktiiviseen tiedottamiseen. Silti väistämättä eteen tulee myös tilanteita, joihin ei kyetä varautumaan etukäteen, vaan joihin tulee reagoida tilanteen vaatimalla tavalla.

Nämä yllättävät asiat korostuvat viestintäpäälliköiden vastauksissa, toisin kuin Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa, jossa korostetaan viestinnän suunnittelun ja ennakkoinnin välttämättömyyttä: ”Hyvää viestintää ei voi olla ilman suunnittelua ja ennakkointia. Viranomaisilla on oltava ajan tasalla oleva viestintäsuunnitelma. Viestintäsuunnitelmassa otetaan huomioon pitkän tähtäimen tavoitteet ja keinot niihin pääsemiseksi sekä lyhyemmän aikavälin operatiiviset toimet.” Voidaan siis päätellä, että viestinnän käytännön työ ei aina välttämättä vastaa teoreettisia ihanteita. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 7)

Viestintäyksiköiden tehtävänä viestintäpäälliköiden mielestä on tietyllä tavalla myös rytmittää ministeriön viestintää. Esimerkiksi ministeriön eri osastot saattaisivat ilman viestinnän koordinoitua pahimmillaan kilpailla jopa itsensä kanssa julkisuudesta tiettyinä ajankohtina. Niinpä viestintäyksiköiden tuleekin viestintäpäälliköiden mielestä suunnitella ministeriön tiedottamisen rytmiä kokonaisuutta ajatellen ja kaikkien osastojen tiedotustarpeet huomioon ottaen.

Viestintäpäälliköiden näkemykset ministeriöiden viestinnän suunnittelutarpeesta käyvät hyvin yksiin Valtionhallinnon viestintäsuosituksen löyhähköjen linjausten kanssa. Viestintäsuosituksessa painotetaan, että kukin viranomainen määrittelee viestintänsä painopisteet. ”Viestintää tulee kuitenkin suunnitella ja arvioida riittävän usein kehittämistarpeiden havaitsemiseksi ja ennakoimiseksi.” (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 3)

Monesti suunnittelu tapahtuukin varsinaisen tiedottamistyön lomassa. Viestintäyksikkö voi esimerkiksi keskustella ministeriön johdon ja virkamiesten kanssa aikatauluista ja ministeriön henkilökunnan tekemistä artikkeleista. Joka tapauksessa viestinnän suhteen pyritään olemaan mahdollisimman pian aikataulussa.

Keskeinen osa ministeriöiden viestintätoimintaa on sitä koskevan julkisuuden seuranta. Tätä tehtävää viestintäyksiköt hoitavat tekemällä joko itse tai ostopalveluna päivittäin mediakatsauksia sanomalehdistö, radiosta, televisiosta, verkkolehdistä ja myös ulkomaisista tiedotusvälineistä. Eri ministeriöiden mediaseuranta painottuu eri tavoin. Esimerkiksi Ulkoministeriö seuraa

luonnollisestikin sekä itse että edustojensa välityksellä huomattavasti enemmän kansainvälistä lehdistöä kuin vaikkapa Työministeriö.

”Tiedotustoiminnassa on juuri se ongelma, että kun sitä alkaa oikein kovasti suunnittelemaan, niin se meneekin juuri toisella tavalla. Suunnittelua voi ja sitä tulee tehdä, mutta suunnittelua voi tehdä vain tiettyjen rajojen puitteissa.”

Seurannan tarkoituksena on luodata mediaa ja myös löytää mahdolliset ministeriön omaa toimintaa koskevat väärinkäsitykset. Tuotevirheen ollessa tarpeeksi selkeä voidaan tiedotusvälineen lähettämää viestiä pyrkiä korjaamaan oikaisun tai vaikkapa uuden tiedotteen avulla. Vastaajien mukaan on myös kannattavaa oikaista tieto jutun tehneelle toimittajalle, vaikka oikea versio ei tiedotusvälineeseen päätyisikään. Näin ehkäistään ennen kaikkea saman väärinkäsityksen uusiutuminen kyseisessä mediassa.

Viestinnän seuranta ministeriöiden viestintä- tai tiedotusyksiköissä palvelee myös muita päämääriä. Viestinnälle asetettujen tavoitteiden eteen työskenteleminen edellyttää ympäristön tuntemista. Esimerkiksi ennen yhteiskunnallisen kampanjoinnin aloittamista on syytä tuntea kansalaismielipide kyseisestä asiasta.

”Tällaisia tuotevirheitä tapahtuu vain harvoin, mutta kun sellainen ilmenee, niin asiaa voidaan pyrkiä korjaamaan eri tavoin. Yritämme hahmottaa heikkoja signaaleja ja seurata, mihin suuntaan keskustelu on menossa.”

Kaikki ministeriöorganisaatiot seuraavat säännöllisesti oman alansa kotimaisen lehdistön kirjoittelua. Muita kotimaisia tai kansainvälisiä viestimiä seurataan resurssien mukaan. Myös kampanjoiden onnistumista voidaan sanoa tutkitun säännöllisesti. Muilta osin viestintää seurataan kautta koko hallinnon hyvin vaihtelevasti.

Valtioneuvoston kanslia korostaa kansalaispalautteen merkitystä ministeriöiden viestinnälle. Sen mukaan hallinto saa hyödyllistä palautetta myös suoraan kansalaisilta, mutta ongelmana on, että kansalaispalautetta ei välttämättä koota tai hyödynnetä riittävän järjestelmällisesti oman toiminnan kehittämiseksi. Päivittäisen viestinnän onnistumista tutkitaan esimerkiksi sisäisen viestinnän tyytyväisyys selvityksillä tai ulkoisen kuvan tutkimuksilla. (VNK Julkaisu 2001/5)

Oman haastattelututkimukseni tulokset tukevat täysin tätä ajatusta, sillä viestintäpäälliköt eivät nähneet kansalaispalautetta millään tavalla merkittävänä tekijänä ministeriön viestinnän suunnittelu- tai seurantatyössä. Silti Valtionhallinnon viestintäsuositus velvoittaa viranomaiset erityisesti seuraamaan saatua kansalaispalautetta ja käyttämään sitä oman toiminnan arvioinnissa. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 5)

Kaiken kaikkiaan ministeriöiden viestinnän suunnittelulla pyritään viestinnän ennakoitavuuteen ja siihen, että tiedontarvitsijat voivat luottaa viestinnän säännöllisyyteen ja johdonmukaisuuteen. Viestintää suunnitellaan lisäksi niin, että vaikuttaminen valmisteilla oleviin asioihin on käytännössä mahdollista. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 8) Viestinnän suunnittelulla pyritään siis ministeriön omien tavoitteiden paremman saavuttamisen lisäksi myös rakentamaan luottamusta yhteistyökumppaneihin viestinnän saralla. Toisaalta tämä taas palvelee niin ikään pidemmällä tähtäimellä ministeriön viestinnällisten tavoitteiden saavuttamista.

5.5.3. Verkkoviestintä tiedotuskanavana

Viime vuosien kehitys uuden informaatio-tekniikan käytössä on merkinnyt myös tietoverkkojen merkityksen nopeaa kasvua valtionhallinnon viestinnässä. Vuoden 2000 alussa yli puolella suomalaisista oli pääsy internetiin joko kotoaan tai ainakin työpaikaltaan. Sähköisten tieto- ja asiointipalvelujen kysyntä on kasvanut nopeasti.

Valtionhallinnon verkkopalvelujen kehittäminen on ollut epätasaista. Joillakin hallinnonaloilla kehitys on edennyt nopeasti, kun taas toisilla se on alkanut myöhemmin ja edennyt hitaammin. Jotkut viranomaiset pitävät verkkoviestinnän pääkohderyhmänä joukkoviestimiä, kun taas joillakin viestintäpalvelut on suunnattu ensisijaisesti kansalaisasiakkaille.

Valtioneuvoston kanslian mukaan valtionhallinto ei ole kaikilta osin kehittynyt samassa vauhdissa esimerkiksi yritysmaailman kanssa uusien teknologioiden käyttöön ottamisessa ja niiden hyödyntämisessä. Yhtenä keskeisenä syynä valtionhallinnon jäämiseen tekniikan kehittymisen kelkasta nähdään se, että valtionhallinnon verkkoviestinnällä ei ole ollut yhtenäistä strategiaa eikä yhteisiä tavoitteita. Uuden tieto- ja informaatiotekniikan avulla voitaisiin ministeriöidenkin viestintää monipuolistaa ja tehostaa monin tavoin. (VNK Julkaisu 2001/5)

Esimerkiksi Ulkoministeriön internet-sivustoilla oli vuonna 2002 kävijöitä yli puoli miljoonaa. Verkkoviestintä tarjoaakin vastaajien mukaan tulevaisuudessa monia mahdollisuuksia viestiä

suoraan sidosryhmille. Verkkoviestinnän merkityksen uskotaan kasvavan niin, että siitä tulee ministeriöille toinen päätiedotuskanava joukkotiedotusvälineiden rinnalle.

Sidosryhmien saavuttamisen uskotaan tulevan verkkoviestinnän kehittyessä ja sen käytön yhä yleistyessä entistä vaivattommammaksi ja halvemmaksi verrattuna esimerkiksi laajoihin postituksiin tai faksilähetyksiin. Verkkoviestinnän ylläpidon ja kehittämisen viestintäpäälliköt kuitenkin katsovat vievän yhä enemmän resursseja tiedotushenkilöstöltä. Verkkoviestinnän voidaan siis sanoa kehittäneen ja monipuolistaneen ministeriöiden viestintää, mutta tällä hetkellä kokonaisuutta tarkastellen kuitenkin lisänneen työn määrää viestintäyksiköissä.

Tulos tukee ministeriöiden omaa viestintätutkimusta, jonka mukaan työn määrä on kasvanut, vaikkakin verkkoviestintä on toisaalta joiltakin osin vähentänyt postitusta ja faksien lähettämistä. Ministeriöt korostavat myös sitä, että verkkoviestintä mahdollistaa sähköisen julkaisun, minkä ajan myötä uskotaan tuovan säästöjä esimerkiksi painokuluihin. Toistaiseksi verkkoviestintä kuitenkin edellyttää miltei kaikissa organisaatioissa henkilöstön lisäresursseja sekä varoja toimintojen ulkoistamiseen (VNK Julkaisu 2001/5).

Ministeriöissä ei kuitenkaan uskota verkkoviestinnän laajenemisen millään tavalla korvaavan tai syrjäyttävän perinteistä tiedotusvälineiden kautta tapahtuvaa viestintää. Verkkoviestinnän katsotaan tarjoavan kattavan tiedotuskanavan tietoa itsenäisesti etsiville, mutta media tarjoaa aktiivisesti tuotettua ja tarjottua tietoa suurille massoille. Lisäksi medialla on vastaajien mukaan merkittävä rooli yhteiskunnallisen keskustelun foorumina.

Verkkoviestinnällä on merkitystä etenkin kansalaisten osallistumisen lisäämisessä. Tulevaisuudessa ministeriöiden verkkoviestintä yritetään saada entistä reaaliaikaisemmaksi, jotta kansalaiset pystyisivät seuraamaan ministeriöiden toimintaa, antamaan palautetta ja näin ollen myös osallistumaan päätöksentekoon.

Esimerkiksi työhallinnosta vastaavalle Työministeriölle verkkoviestintä on tuonut mukanaan aivan uusia toimintatapoja. Kansalaisviestinnässä internetistä on ollut apua etenkin opastus- ja neuvontapalveluiden suhteen, esimerkkinä vaikkapa Työministeriön ylläpitämät työnetsijöille tarkoitettut työnhakijapalvelut.

Ministeriöiden informoimisen internetin välityksellä on jo nyt havaittu vähentäneen yksittäisten kansalaisten yhteydenottoja ministeriöihin. Kansalaiset tottuvat pikku hiljaa etsimään tarvitsemaansa tietoa itsenäisesti ministeriöiden internet-sivustoilta.

”Myös uudenlaista ajattelutapaa vaaditaan, kun kansalaiset voivat nykyään tietää ministeriön asioista jopa ennen virkamiehiä. Verkkoviestintähän on luonteeltaan hirveän demokraattinen viestinnän muoto, siinä ei korostu asema.”

Ministeriöiden verkkoviestinnän kehittämisestä on vastaajien mukaan etua niin ikään joukkotiedotusvälineiden edustajille. Taustamateriaaleja ei esimerkiksi enää postiteta, vaan toimittajat pääsevät käsiksi verkon kautta julkisiin aineistoihin, joista he valitsevat haluamansa. Vastauksissa tuli esiin myös se näkökohta, että verkkoviestinnästä tulisi kilpaileva jakelukanava STT:lle. Ministeriöiden saadessa tiedotteensa suoraan laajaan ja varteenotettavaan jakeluun vähenisi niiden riippuvuus STT:stä.

Toisaalta kun median kriittinen seula häipyä ministeriöiden ja kansalaisten väliltä, tulee ministeriöiden olla entistä tarkempia viestinnässään. Käyttäjystävällisyyden tähden verkkoon ei myöskään kannata laittaa kaikkea materiaalia, mikä mieleen juolahtaa, vaan tietomäärästä tulee valita olennaisin ja kansalaisia kiinnostava materiaali.

”Internet on mahdollistanut sellaisenkin, että kun tiedotteeseen voi laittaa linkin, mitä kautta toimittaja pääsee kätevästi koko asiaa koskevaan dokumenttiaineistoon käsiksi. Myös toimittajat ovat pitäneet näistä uusista menettelytavoista, ja kaiken kaikkiaan ne ovat helpottaneet hyvin monia asioita.”

Vaikka verkkoviestinnän uskotaankin helpottavan ministeriöiden tiedottamistyötä, ei sen kuitenkaan uskota korvaavan sen tapaista viestintää, joka edellyttää henkilökohtaista tapaamista ja vaikuttamista. Aina verkossa oleva taustamateriaalikaan ei riitä, vaan toimittajat haluavat keskustella asioista henkilökohtaisesti asiantuntijoiden kanssa.

”Haluamme Moskovassa saada toimittajat ymmärtämään, että öljykuljetukset Suomenlahdella ovat ongelma. Juuri tällainen tavoitteellinen vaikuttaminen vaatii henkilökohtaisia tapaamisia ja kontaktiverkoston rakentamista.”

Haastatteluissa kävi ilmi, että verkkoviestintään suhtaudutaan ministeriöissä varsin realistisesti. Sen mahdollisuuksiin uskotaan, mutta toisaalta verkkoviestinnän ei uskota vähentävän tarvetta joukkotiedotusvälineisiin suuntautuvaan ja sen kautta tapahtuvaan viestintään. Verkkoviestintä vaatii ministeriöiden viestintäyksiköiltä uudentyypistä osaamista, mitä niiltä ei aina omasta takaa löydy. Verkkoviestintä onkin toistaiseksi aiheuttanut ministeriöille lähinnä lisää työtä, jota siitä saadut edut eivät vielä kaikilta osin ole kompensoineet.

”Juuri mikään tässä työssä ei ole vähentynyt, joten verkkoviestintä on tuonut vain lisää työtä. Lisää resursseja tarvittaisiin, kuten varmaan kaikissa ministeriöissä...”

Välineenä internet parantaa tiedon saatavuutta ja tavoittaa yksittäiset kansalaiset ja muut kohderyhmät entistä paremmin. Tulokset ovat pitkälti samansuuntaisia kuin Valtioneuvoston kanslian selvityksessä, jonka mukaan internet:

”-- vähentänyt joihinkin organisaatioihin tulevien kyselyjen määrää, mutta toisaalta tiedon tarjonta on kasvattanut kysyntää. Valtionhallinnon tiedotusyksiköiden yhteistyö joukkoviestinten kanssa on saanut uusia piirteitä internetin myötä. Miltei reaaliaikaisen tiedonvälityksen lisäksi internet muun muassa toimii tietoaarkistona, vähentää materiaalipyyntöjä ja materiaalin toimituksia sekä joissakin tapauksissa helpottaa toimittajien työtä.” (VNK Julkaisu 2001/5)

5.6. Joukkotiedotusvälineet ministeriöiden viestintäkanavana

5.6.1. Viestien läpikäyminen mediassa

Kaikki ministeriöiden viestintä ei suinkaan mene läpi mediassa, toisin sanoen ne eivät tällöin ylitä tiedotusvälineen uutiskynnystä. Monilla tulevaisuuden kannalta tärkeillä asioilla ei ole tiedotusvälineiden arvion mukaan uutisarvoa eikä niitä ministeriöiden mielipiteestä huolimatta aina julkaista laisinkaan tai ei ainakaan heti. Usein tämäntyyppisiä asioita ovat hitaasti etenevät prosessit, kuten vaikkapa hallinnon tehostaminen ja kehittäminen.

Agenda setting –tutkimussuunnan mukaan käsitteiden mukaan toimittajat päättävät tällöin median päiväjärjestyksestä ja toimivat näin ollen tiedotusvälineiden portinvartijoina. Mathiesenin käsitteiden mukaisesti tiedotusvälineet toimivat tällöin viestintäpäälliköiden mukaan sisällön- ja teemakontrollin roolissa, jolloin ne päättävät sekä siitä, mitä kerrotaan että sen, mistä kerrotaan. (Mathiesen 1986, 178)

Luonteeltaan ministeriöiden viestintä nähdään lähinnä faktapohjaiseksi ja neutraaliksi. Haastateltujen viestintäpäälliköiden mukaan vain ministeriön johdon tiedotteissa pyritään joskus ottamaan kantaa ministeriön kannalta tärkeisiin yhteiskunnallisiin asioihin. Näin ollen pyritään siihen, ettei valtiohallinto herättäisi ”suuria tunteita” tiedotusvälineissä sen paremmin kuin yleisössäkään.

Journalistien ikuisuuskyseminen on, kirjoitetaanko siitä, mitä yleisö haluaa vai mitä sen pitäisi lukea. Valinta jää kuitenkin lopulta tiedotusvälineiden työntekijöille. Usein tätä perustellaan esimerkiksi sillä, että ihmiset eivät voi haluta sellaista, mistä he eivät ole tietoisia. (Furhoff 1986, 46) Myös haastatellut viestintäpäälliköt korostavat juuri journalistien valtaa ja vastuuta julkaistavasta lopputuloksesta. Vastoin viestintäalan kirjallisuuden käsityksiä he eivät tunnu uskovan median omistuksen tai muiden median suunnitelmallisten pyrkimysten vaikuttavan juurikaan ministeriöiden viestinnän läpikäymiseen joukkotiedotusvälineissä.

Perinteiset uutiskriteerit pätevät haastateltujen viestintäpäälliköiden mielestä pitkälti myös ministeriöiden mediaviestinnän suhteen. Ihmisiä kiinnostavat heitä lähellä olevat asiat, kuten vaikkapa asevelvollisuus, ja toisaalta myös suuret kansainväliset kysymykset, kuten NATO ja etenkin viime vuosina turvallisuuskysemykset yleensäkin. Etenkin kansainvälisten uutisaiheiden suhteen vaihtuvuus on huomattavankin suurta ja riippuu pitkälti kulloisestakin kansainvälisestä tilanteesta. Se mikä kiinnostaa tiedotusvälineitä paljon tänään, ei luultavasti ole kovinkaan ajankohtainen uutisaihe tiedotusvälineille muutaman vuoden kuluttua.

Ministeriöissä on havaittu tiettyjen alojen ja asioiden olevan mediaseksikkäämpiä kuin toisten. Julkisuuden määrää ei kuitenkaan pääsääntöisesti koeta ministeriöissä ongelmaksi: ongelmana voi pikemminkin olla liika julkisuus kuin sen puute. Asioiden eteen tehtävä perustyö ja –politiikka ei välttämättä aina saa riittävästi julkisuutta, mutta näitäkin asioita käsitellään usein myöhemmin mediassa yksittäistapausten kautta. Kaiken kaikkiaan parhaassa asemassa ovat konkreettiset ja helposti hahmotettavat uutisaiheet. Suurikaan hanke ei välttämättä vielä ollessaan valmisteluvaiheessa ylitä uutiskynnystä millään tavalla, mutta konkretisoituessaan siitä voi tulla suuri, maanlaajuinenkin uutinen.

Valtioneuvosto on linjannut ministeriöiden tiedottamista siten, että yleisesti merkittävistä asioista tiedotetaan niiden tullessa vireille. Lisäksi tietoa pidetään saatavilla kyseisten valmisteluhankkeiden

etenemisestä. Esille tuodaan myös yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista tehdyt varteenotettavat ehdotukset. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 5)

”Human interest –aiheet saavat paljon palstatilaa. Monia meidän ulkoasiainhallinnon asioita on joskus vaikea saada julkisuuteen. Sitten taas esimerkiksi tämä irakilaisdiplomaattien karkottaminen kerää valtavasti huomiota.”

Myös tiedotettavien asioiden dramaattisuus mainitaan viestien läpipääsyä edistävänä tekijänä. Päätöksenteko ministeriöissä on kuitenkin usein pienin askelin etenevä. Jos asiassa on useita osapuolia, niin uutiskynnyksen ylittyminen hankaloituu entisestään. Mediassa odotetaan isoja uutisia hyvinkin lyhyellä tähtämellä. Tämä aiheuttaa joskus ristiriitoja, sillä usein esimerkiksi erilaisissa tapaamisissa ja kokouksissa asiat liikahtavat vain muutaman sentin eteenpäin, eikä tämä kyseinen liikahdus ole välttämättä edes tapahtunut itse kokouksessa vaan sitä edeltäneessä valmistelutyössä ja neuvotteluissa.

Perinteisen jaottelun mukaan tapahtuman uutisarvo määriteltiin kolmen kriteerin mukaan: tapahtuman vaikutusten voimakkuuden, tapahtuman vaikutusten laajuuden sekä tapahtumien koskettavuuden mukaan suhteessa yleisöön ja niihin ryhmiin, joihin he kuuluvat. (Huovila 1990, 13) Näihin perinteisiin uutiskriteereihin suhteutettuna viestintäpäälliköiden vastaukset kielivät ministeriön viestinnän vahvasta asemasta uutisvalinnassa. Ministeriöistä viestitettävät asiat ovat laajoja ja koskettavat monia ihmisryhmiä. Vain uutisoitavien asioiden vaikutusten voimakkuuden suhteen ministeriöiden viestintä on hieman heikommassa asemassa, sillä tämä voimakkuus toteutuu yleensä vasta pidemmällä aikavälillä.

Viestintäpäälliköt mainitsevat myös useita muita viestien läpipääsyyn vaikuttavia tekijöitä. Tällaisiksi mainitaan esimerkiksi viestittävien asioiden dramaattisuus ja tiettyjen aihepiirien kulloinenkin ”imago” tai asema joukkoviestinnässä ja sen agendassa. Viestintäalan tutkijoiden mukaan tällaisia muita tekijöitä voivat puolestaan olla muun muassa uutisen tunteisiin vetoavuus, tunnistettavuus ja taustamerkitteisyys (Huovila 1990, 14). Esimerkiksi tunteisiin vetoaminen perustuu siihen, sisältääkö uutinen esimerkiksi epätavallisuutta, dramaattisuutta, yllättävyyttä, ristiriitaa, väkivaltaa tai vaikkapa seksuaalisuutta.

Ministeriöiden viestintäyksiköt eivät mielestään joudu hirveästi tuputtamaan asioita tiedotusvälineille. Osittain tähän vaikuttaa se, että tiedottamisen kynnyksen ja laatu pyritään pitämään

korkeina. Tiedotteita lähetetään uusista, uutisluontoisista ja kiinnostavista asioista, joilla katsotaan olevan mahdollisuudet ylittää uutiskynnys mediassa. Toisin sanoen tiedotusvälineille viestittäessä ministeriöiden viestintäyksiköissä ajatellaan myös eri medioiden uutiskriteereitä. Tämä ei kuitenkaan haastateltavien mukaan saa missään nimessä tarkoittaa sitä, että ministeriön omat viestinnälliset kriteerit tai tavoitteet unohdettaisiin.

”Ministeriöillä on yhä sellainen status, että meiltä lähetetty tiedote nousee helpommin toimitusten tiedoteläjien päälle.”

Viestintäyksiköiden mukaan ministeriöiden asiat koetaan tiedotusvälineissä koko maan kannalta tärkeiksi. Joissakin viestintäyksiköissä on kuitenkin havaittu, että ministeriöiden kansalaisia koskevat rutiinipäätökset pääsevät entistä harvemmin läpi joukkotiedotusvälineissä. Vastaajat korostavatkin, että uutiskriteerit ja ministeriöiden tiedottamisen kriteerit eivät saa kuitenkaan vastata toisiaan. Ministeriöillä on omia tavoitteitaan, joita ne pyrkivät edistämään omilla viestinnän painotuksillaan.

”Mitä enemmän valtionhallinnon puolella tunnetaan ja otetaan huomioon mediaa ja sen työskentelyolosuhteita, niin sitä paremmin viestintä ja yhteistyö median kanssa yleensä toimivat.”

Jos jotakin asiaa on jostain syystä vaikea saada julkisuuteen, yritetään asiaa esittää tiedotusvälineille uudestaan jostain kiinnostavammasta näkökulmasta. Toinen viestintäyksiköiden hyväksi havaitsema keino on laittaa ministeri puhumaan kyseisestä asiasta. Asian esittäjän arvoallan kasvaessa myös tiedotusvälineiden kiinnostus yleensä kasvaa. Näin ollen myös ministeriöiden tunnetut hahmot, kuten esimerkiksi valtiosihteeri Raimo Sailas, lisäävät osaltaan ministeriön mahdollisuuksia julkisuuden kynnyksen ylittämiseen. Tämä tukee osaltaan aiempia viestintätutkimuksen tuloksia siitä, miten puhujan arvoalta tai asema vaikuttavat suuresti siihen, miten viesteihin joukkotiedotusvälineissä suhtaudutaan.

Muita viestintäyksiköiden päälliköiden mainitseamia mahdollisia keinoja viestien läpikäynnin edistämiseksi ovat vaihtoehtoisen median tai tiedotuskanavan etsiminen, asian liittäminen jonkin toisen viestintäaiheen yhteyteen sekä odottaminen, kunnes kyseessä oleva asia etenee seuraavaan, kenties kiinnostavampaan vaiheeseensa.

”Joskus istutaan alas ja mietitään, että olisiko tässä asiassa olemassa tiedotusvälineitä kiinnostavia näkökulmia. Näitä uusia näkökohtia voi sitten esittää toimittajille.”

Viime vuosina ministeriöille on alkanut tulemaan enemmän ja enemmän puhe- ja muita esiintymispyyntöjä. Näihin pyritään osallistumaan mahdollisuuksien rajoissa, kuitenkin erityistä varovaisuutta noudattaen. Virkamiehen ja yksityisen henkilön raja-aita on tällaisissa tilanteissa nimittäin hyvin huokuva.

”Meihin luotetaan aivan eri tavalla kuin esimerkiksi järjestöihin tai firmoihin. Meidän tiedetään olevan viestinnän ammattilaisia ja hallitsevan alamme. Niin ja teemmehän me työtämme myös virkavastuulla.”

Ministeriöiden viestien läpipääsyä mediassa haittaa esimerkiksi erinäiset toimittajiin juurtuneet käsitykset. Tällaisten käsitysten muuttaminen on vaikeaa, ja siihen vaaditaan aktiivista tiedottamista. Esiin nousee myös tiettyjen päätösten uutisoinnin liiallinen tiivistäminen: tiedotusvälineessä saatetaan esimerkiksi kertoa hankkeen rahoituksesta, mutta ei mitään kyseisen päätöksen taustoista puhumattakaan sen seurauksista.

5.6.2. Vuorovaikutussuhteiden merkitys

Norjalaisen Mathiesenin mukaan hallinnon viestinnän rooli mediassa on korostunut Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehittymisen myötä. Hallinto on journalisteille luotettava informaatiolähde. Joka tapauksessa luotettava ja toimiva viestintä vaatii vuorovaikutusta hallinnon ja tiedotusvälineiden välillä. Hallinnon kannalta Mathiesen korostaa journalistien merkitystä median päiväjärjestyksen laatijoina ja toisaalta myös yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion hallinnon kritisoijana. (Mathiesen 1986, 178 – 179). Tämä kuvastaa hyvin haastateltujen ministeriöiden viestintäpäälliköiden ilmaisemia käsityksiä vuorovaikutuksesta ministeriöiden ulkoisessa viestinnässä sekä journalistien ymmärretystä asemasta.

”Kysymys ei ole siitä, että heti kun tarjoaa lounaan, niin toimittaja menee ja kirjoittaa kauniin jutun Suomesta, vaan siinä rakennetaan suhteita sitä varten, että niitä saatettaisiin joskus tarvita.”

Ministeriöiden viestintäyksiköillä on yhteyksiä hallinnonalansa käsittävien erikoisalojen toimittajiin: politiikantoinnattajiin, taloustoimittajiin, autoalan toimittajiin ja niin edelleen. Myös ministeriöiden viestintä on osittain kohdennettu toimittajien erikoistumisen ja myös heidän järjestäytymisen mukaisesti. Ajan myötä on havaittu, että kaikille ei yksinkertaisesti kannata lähettää kaikkea tiedotusmateriaalia, ja niinpä myös toimittajat itse saavat yleensä toivoa, minkä aihepiirin tietoa he lähinnä kaipaavat.

Vastaajien mukaan vakiintuneet vuorovaikutussuhteet median kanssa ovat osoittautuneet hyödyllisiksi sekä ministeriölle että toimittajille. Suhteita mediaan pidetään yllä monin eri tavoin. Viestintäyksiköt voivat järjestää lehdistölle esimerkiksi taustoittamistilaisuuksia, seminaareja tai vaikkapa epävirallisia tapaamisia ministeriön johdon kanssa. Ministereillä onkin monesti tarvetta kertoa tiettyjä asioita epävirallisesti tiedotusvälineille ilman, että niistä tulee seuraavan päivän lehteen etusivun juttu.

”Tietysti myös suhteilla toimittajiin ja päätoimittajiin on merkitystä, vaikei siitä yleensä puhutakaan. Se helpottaa hirveästi asioiden hoitamista, jos on edes hyvän päivän tuttu jonkin päätoimittajan kanssa.”

Vastaajat korostavat erityisesti viestintätoimintansa tasapuolisuutta eri joukkotiedotusvälineiden suhteen. Juttujen ”diilaamista” tietyille tiedotusvälineille ei heidän mukaansa ministeriöissä harrasteta. Kilpailu mediamaailmassa on kovaa, ja tällaista toimintaa ei hyvällä katsottaisi. Tasapuolisuuden periaatteesta poikkeaminen saattaisi hyvinkin kääntyä lopulta ministeriöitä itseään vastaan. Toisaalta myöskään yhden toimittajan löytämää ”scoopia” ei tietenkään mennä paljastamaan muille toimittajille.

Tasapuolisuuteen pyrkiminen ei myöskään tarkoita sitä, etteivätkö ministeriöt pyrkisi saavuttamaan viestinnällään omia tavoitteitaan. Eri tiedotusvälineet saavuttavat eri yleisöjä ja eri suuruisia ihmismassoja. Näin ollen on luonnollista, että kun asialle halutaan mahdollisimman paljon julkisuutta, on syytä varmistaa etenkin kaikkein tärkeimpien tiedotusvälineiden läsnäolo tiedotustilaisuuksissa.

Ministeriöiden viestintäyksiköille on kuitenkin kehittynyt tiettyjen toimittajien verkosto, joihin ollaan jatkuvasti yhteydessä molempiin suuntiin. Tämä nähdään ministeriöissä luonnolliseksi, sillä on olemassa toimittajia, jotka tekevät juttunsa pääasiallisesti juuri kyseisen ministeriön

hallinnonalalta. Ajan kuluessa osapuolten välinen luottamus kasvaa ja yhteispeli alkaa pikku hiljaa sujumaan entistä mutkattomammin.

Pitkään alalla olleet toimittajat sekä erikoisalojen toimittajat ovat siis viestintäyksiköiden pääasiallisia yhteistyökumppaneita tiedotusvälineissä. Tilanne on kuitenkin epäselvempi yksittäisten virkamiesten tiedottamisen suhteen, jolloin toimintatavat ja kontaktihenkilöt saattavat vaihdella hyvinkin suuresti virkamiehestä riippuen.

Henkilökohtaisten toimittajakontaktien haastateltavat katsovat auttavan etenkin tilanteissa, joissa halutaan erityisesti tuoda esiin jotain tiettyä asiaa tai näkökulmaa. Kaikkein arvokkaimpia kontaktien katsotaan kuitenkin olevan kriisitilanteissa. Jos tietyssä kriisitilanteessa liikkuu vääriä tietoja tai huhuja, niin henkilökohtaiset suhteet toimittajiin ovat vastaajien mukaan varmin keino katkaista siivet tällaisilta perättömiltä tiedoilta. Hyvä keino on esimerkiksi pyrkiä jäämään toimittajien mieliin sellaisena henkilönä, jolle voi soitella aina, kun on jonkun tietyn aihepiirin uutinen käsillä.

Asioihin perehtyneet toimittajat tekevät yleensä myös laadukkaampia juttuja ministeriöiden asioista. Yhteisten käsitteistöjen ja pelisääntöjen tunteminen on myös viestintäyksikön etu: eteen tulevat ongelmat on helpompi ratkaista ja kysymyksiin löytyy helpommin vastauksia. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että ministeriöiden viestintäyksiköissä vuorovaikutusta toimittajien kanssa arvostetaan suuresti ja sitä halutaan myös vaalia mahdollisimman hyvin.

”Hyvien mediasuhteiden avulla väärin tietojen julkaisemisen voi ehkäistä heti kättelyssä sen sijaan, että joutuisi niitä jälkeensä korjailemaan. Myös katastrofitilanteissa on tärkeää, että mediassa on sellaisia toimittajia, joille voi puhua.”

5.6.3. Mediaympäristön muutosten vaikutukset

Mediamaailman rakenteen ja toimintatapojen muutoksen katsotaan aiheuttavan muutospaineita myös ministeriöiden ulkoiseen viestintään. Ensinnäkin tiedotusvälineiden määrän kasvu ja mediatarjonnan voimakas lisääntyminen ovat aiheuttaneet yleisöjen pirstoutumista. Tämä puolestaan johtaa vastaajien mukaan siihen, että enää ei riitä viestin saaminen läpi yhdessä mediassa: kampanjoissa samalla budjetilla ei enää saavutetakaan samaa yleisömäärää, ja myös

uutisviestinnässä pitää seurata entistä tarkemmin, minkä kokoisia yleisöjä viestit loppujen lopuksi saavuttavatkaan.

”Siinä on haastetta, kun yrittää ottaa haltuun tämän mediamaailman muutoksen. Perinteisesti on totuttu ajattelemaan, että meidän uutinen menee johonkin suureen sanomalehteen, mutta minkälainen uutinen siitä sitten tulee, kun se meneekin johonkin kaupalliseen radioon...”

Toinen havaittu median kehityspiirre on median sähköistyminen ja sen toiminnan nopeutuminen. Uutistilanteet saattavat muuttua suuresti jopa yhden päivän aikana, ja niinpä myös ministeriöiden on oltava omassa viestinnässään entistä nopeampia ja kyettävä reagoimaan asioihin mahdollisimman pikaisesti. Viestin saaminen radiossa ja televisiossa edellyttää vastaajien mukaan paljon enemmän työtä kuin pelkästään tiedotteilla pommittamista. Sähköisen median huomioon ottaminen vaatiikin aivan omia ponnisteluitaan, sillä esimerkiksi kuvamateriaalin hankkimiselle televisio-ohjelmia varten on varattava runsaasti aikaa.

Mediamaailman nopeutuminen on huomioitu myös ministeriöiden viestinnän ohjauksessa, jonka mukaan valtionhallinnon viestinnän tulee olla oikea-aikaista ja riittävän nopeaa. Nopeus ei kuitenkaan saa tässä yhteydessä missään nimessä tarkoittaa viestintäsuosituksen mukaan luotettavuuden heikkenemistä. Viestinnän eri kohteita on myös kyettävä kohtelemaan tasapuolisesti tilanteesta riippumatta. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 5)

”Ennen vanhaan oli selkeä sykli: lehdet ilmestyivät aamulla, iltapäivälehdet iltapäivisin ja illalla tulivat televisiouutiset. Nykyään uutisia tulee joka tunnille ja niinpä myös artikkelit pitää laittaa ulos välittömästi. Kiire on viime vuosina lisääntynyt.”

”Kun vastapuoli eli media on sähköistä, niin tietenkin myös meidän pitää pystyä toimimaan samoin.”

Kolmas piirre on tiedonvälityksen kansainvälistyminen: ministeriöt palvelevat viestintäpäälliköiden mukaan entistä enemmän kotimaan median lisäksi myös ulkomaalaisia toimittajia, ja joutuvat näin ollen vastaamaan myös ulkomaalaisten medioiden reaktioihin. Ministeriöiden viestinnän

kansainvälistyminen puolestaan aiheuttaa paineita tuottaa materiaalia muillakin kuin kahdella kotimaisella kielellä.

Myös aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että tarpeet kansainväliseen viestintään ovat kasvaneet viime vuosina koko valtionhallinnossa. Tämän on katsottu edellyttävän etenkin tiedotushenkilöstöltä kasvavia voimavaroja myös vieraskielisen aineiston tuottamiseen. Lisäksi esimerkiksi erilaiset kansainväliset toimittajavierailut ovat lisääntyneet viime vuosina. (VNK Julkaisu 2001/5)

Median keskittymisellä tai viihteellistymisellä ei sitä vastoin katsota olevan juurikaan merkitystä ministeriöiden joukkotiedotusvälineiden kautta tapahtuvaan viestintään. Ministeriöiden asioista ovat perinteisesti tehneet juttuja lähinnä vakavampiin yhteiskunnan ja elämän osa-alueisiin keskittyvät mediat, eikä tilanne ole tästä mihinkään muuttunut. Viihteellistymistä viestintäyksiköt katsovat tapahtuneen oman median kautta tapahtuvan viestintänsä suhteen lähinnä uutisoinnin tietyytyypisessä henkilöitymisessä, human interest –aiheiden lisääntymisessä sekä esimerkiksi rikosten ja tuomioistuinten päätösten uutisoinnissa.

”Meillä on selvästi asioita, jotka kiinnostavat valtamedioita ja sitten taas niitä, jotka kiinnostavat maakuntalehtiä. Median keskittyminen ei mielestäni ole kuitenkaan johtanut siihen, että maakuntalehtien kiinnostus meidän asioihin olisi millään tavalla laskenut.”

”Tietyissä välineissä käsi on ehkä käynyt hieman kevyemmäksi, mutta kyllähän suomalainen media on kuitenkin vielä hirveän asiapainotteista, ja toimittajat tekevät työtään hirveän kunnianhimoisesti. Kaukana siis olemme esimerkiksi Britannian tilanteesta.”

Neljäs selkeästi tapahtunut muutos median toiminnassa on ollut toimittajien erikoistuminen. Tämän katsotaan osaltaan helpottaneen viestintäyksiköiden työtä, sillä erikoistoimittajien tietämys ministeriöiden asioista on huomattavasti parempi kuin yleistoimittajien. Näin viestittäviä asioiden kanssa ei tarvitse joka kerta aloittaa aivan alusta. Toimittajien tuottaman materiaalin laatuun voidaan siis myös nykyään luottaa entistä paremmin.

5.6.4. Yhteistyön sujuminen

Ministeriöiden eri sidosryhmien, muun muassa järjestöjen ja toimittajien, asenteita ja kokemuksia ministeriöiden viestinnästä tutkittiin ensimmäisen kerran vuonna 1995. Vuonna 2001 uudelleen toteutettu kysely paljasti, että tiedotusvälineiden edustajat pitävät suhteitaan eri ministeriöihin varsin toimivina. Yli puolet kyselyyn vastanneista toimittajista on sitä mieltä, että valtionhallinnon tiedottaminen on kehittynyt parempaan suuntaan vuodesta 1995 Tiedotuksen sanotaan kehittyneen erityisesti uuden viestintätekniikan käyttöönoton vuoksi, mikä on pääasiassa lisännyt tiedottamisen määrää. (VNK Julkaisu 2001/5)

Selvitykseen osallistuneiden toimittajien mukaan valtionhallinnon joukkoviestimille suuntaaman tiedotuksen perusvälineet ovat kunnossa: internet, tiedotteet ja tiedotustilaisuudet koetaan varsin toimiviksi tavoiksi pitää yhteyttä. Toimittajien keskuudessa ministeriöiden viestintä mielletään myös varsin luotettavaksi virallisen tiedon välittäjäksi. Suurimpien kehittämistarpeiden nähdään piilevän tiedottamisen laadussa tai asennoitumisessa tiedotustyöhön. Tiedotukselta toivotaan esimerkiksi lisää avoimuutta ja asioita selkeästi perustelevaa sisältöä. Myös tiedottamisen kielellistä ja alueellista tasapuolisuutta tulisi kehittää, sillä valtaosa valtionhallinnon tiedotuksesta hoidetaan pääkaupunkiseudun virastoista, mikä asettaa maan eri osissa toimivat joukkoviestimet väistämättä eriarvoiseen asemaan. (VNK Julkaisu 2001/5)

Haastatellut ministeriöiden viestintäpäälliköt pitävät viestintäyksikköjen suhdetta tiedotusvälineisiin yleisesti hyvänä ja molemminpuoliseen luottamukseen perustuvana. Vastaajat pitävät erityisen arvokkaana asiana sitä, että yhteistyö tiedotusvälineiden kanssa toimii sujuvasti. Ministeriöt saavat viestintäänsä läpi mediassa hyvin, ja tiedotusvälineet ovat päivittäin valmiita käsittelemään paneutuvasti kovaa asiaa ministeriöiden eri hallinnonaloilta.

Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa edellytetty luotettavuusnäkökulma esiintyy myös viestintäpäälliköiden vastauksissa. Viestintäsuosituksessa vaaditaan, että ministeriöiden viestinnän on oltava riippumatonta ja puolueetonta eikä missään nimessä harhaanjohtavaa. Ministeriöt eivät myöskään saa viestiä toiminnalleen vieraassa tarkoituksessa. Viestintäsuositus esittää ministeriöiden viestinnälle myös tiedotusvälineillekin tutun vaatimuksen viestinnän monipuolisuudesta. Toisin sanoen ministeriöt eivät saa esimerkiksi viestiä vain itselleen myönteisistä asioista. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 5)

Erityisesti viestintäyksiköissä arvostetaan toimittajien asiantuntemusta kyseiseltä alalta. Toimittajien kynnystä ottaa yhteyttä ministeriöiden viestintäyksiköihin ja virkamiehiin pidetään sopivana, sillä toimittajat ovat yleensä perehtyneet ennalta hyvin asiaan ja kyselevätkin saamansa taustamateriaalin pohjalta lähinnä johtopäätöstyyppisiä asioita.

Yhteistyön sujumista tiedotusvälineiden kanssa ei kuitenkaan pidetä viestintäyksiköissä itsestäänselvytenä, vaan sen eteen tulee tehdä vastaajien mukaan jatkuvasti työtä. Paras tapa on luoda henkilökohtaisia suhteita toimituksiin ja päätoimittajiin esimerkiksi erilaisissa ministeriöiden järjestämässä seminaareissa ja muissa tilaisuuksissa. Näissä tilaisuuksissa voidaan saada myös arvokasta palautetta tiedotusvälineiltä yhteistyöstä ja esimerkiksi siitä, minkä tyyppistä tiedotusta ministeriöiltä kaivattaisiin nykyistä enemmän.

Vastaajat korostavatkin juuri viestinnän vuorovaikutuksellisuutta. Ministeriöt tarvitsevat tiedotusvälineitä saadakseen tietyn sanoman levitettyä kansalaisille. Ruotsissa tehtyjen mediatutkimusten mukaan journalismi on muuttunut entistä itsenäisemmäksi ja yhä vähemmän auktoriteetteja kunnioittavaksi viime vuosikymmenien aikana (Furhoff 1986, 41). Viestintäpäälliköt eivät näe tämänsuuntaisen kehityksen kuitenkaan vaikuttaneen ainakaan ministeriöiden viestintään joukkotiedotusvälineissä.

Ministeriöiden on haastateltujen mielestä oltava viestinnässään tietyllä tavalla neutraaleja ja virkamiesmäisiä. Tiedotusvälineet puolestaan voivat muokata saamansa materiaalin omien tarkoitusperiensä mukaiseksi uutismateriaaliksi. Valtionhallinnolla on perinteisesti ollut vahva asema suomalaisessa joukkotiedotuksessa eikä muutosta huonompaan ole tapahtunut, vaan viime vuosikymmenien lisäpanostukset ministeriöiden viestintäresursseihin ovat näkyneet myös julkisuuden laadussa ja määrässä.

”Meidän pitää tietyllä tavalla säilyttää luotettavuutemme ja asiallisuutemme. Me olemme tärkeä tieto- ja uutislähde toimituksille, jotka sitten voivat vähän henkilöidä ja popularisoida uutisia.”

Myös yhteisten pelisääntöjen molemminpuolinen tunteminen on tärkeä tekijä yhteistyön sujumisen kannalta. Onnistumisista ja epäonnistumisista tulee viestintäpäälliköiden mukaan kyetä keskustelemaan. Yhteistyösuhdetta tulee siis hoitaa vastaajien mielestä ”varovasti ja sivistyneesti”.

Esimerkiksi käytävien keskustelujen luonteesta tulisi aina sopia virkamiehen ja toimittajan kesken etukäteen väärinkäsitysten välttämiseksi.

”Kovia kysymyksiä ja väisteleviä vastauksia voidaan tehdä, mutta kun joku sanoo, että tätä ei saa julkaista, niin tätä tulisi ymmärtää ja noudattaa heti. Usein kuitenkin sattuu vieläkin, että virkamies lavertelee ummet ja lammet, ja sanoo lopuksi, että näistähän ei sitten saa kirjoittaa... Nämä asiat tulisi sopia etukäteen!”

Toimittajat omalta osaltaan sekä myös viestintäsuunnitelman tekeminen koko ministeriön viestintätoiminnasta luovat paineita siihen, että ministeriöissä tulee toimia julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Ministeriöiden viestintäyksiköissä tätä pidetään voittopuoleisesti myönteisenä asiana, sillä viestinnän suunnitelmallisuuden katsotaan vahvistavan entisestään toimivia suhteita tiedotusvälineisiin. Suurempana haasteena pidetäänkin yleisesti sitä, miten kansalaiset saadaan aktivoitua seuraamaan ja osallistumaan valtionhallinnon asioihin omaaloitteisesti, ilman minkään median kautta tapahtuvaa välittämistä.

”Valtionhallinnolla tulee myös tulevaisuudessa olemaan vahva asema joukkotiedotuksessa. Me olemme luotettava ja turvallinen yhteistyökumppani.”

Suhde tiedotusvälineisiin nähdään pysyvänä ja molemminpuolisena riippuvuussuhteena, jossa osapuolet kuitenkin loppujen lopuksi istuvat eri puolilla pöytää. Jotta osapuolet voivat elää tässä vuorovaikutussuhteessa ”pitkään ja onnellisina” tulee niiden ymmärtää ja kunnioittaa toistensa erilaisia intressejä.

”Valtionhallinnon viestinnän ja vapaan median välillä on luonnostaan tietyllä tavalla vastakkainen suhde. Niin sen pitää ollakin, sillä median tulee olla mieluummin vahtikoira kuin sylikoira. Yhteistyösuhteet eivät estä toimintamme tarkastelemista kriittisellä silmällä.”

6. Päätelmät

Tutkimuksessa paljastuvat viime vuosikymmenen suuret muutokset ministeriöiden ulkoisessa viestinnässä. Ministeriöiden viestintään ovat vaikuttaneet ennen kaikkea viestinnän yleinen

merkityksen kasvu yhteiskunnassa, viestintäteknologian kehittyminen, julkisuuslainsäädäntö sekä ministeriöiden viestinnän yhtenäistämisyrittäykset muun muassa Valtioneuvoston kanslian tekemän Valtionhallinnon viestintäsuosituksen avulla.

Ministeriöiden viestintäyksiköiden tehtävät ja asema vaihtelevat hieman riippuen ministeriön toimialasta. Sitä vastoin viestintäyksiköiden toiminnan periaatteet ja taustaoletukset muistuttavat pitkälti toisiaan, samoin niiden kokemukset yhteistyöstä tiedotusvälineiden edustajien kanssa. Ministeriöiden viestintäpäälliköiden vastauksissa esiintyy vain pienehköjä näkemyseroja yksittäisistä asioista, kuten esimerkiksi verkkoviestinnän mahdollisuuksista tai median kansainvälistymisen vaikutuksista. Usein nämäkin erot selittyvät pitkälti ministeriöiden hyvin erityyppisillä hallinnonaloilla, joihin kyseiset asiat vaikuttavat eriasteisesti.

Haastatellut viestintäpäälliköt tarkastelevat mediaa kriittisestä näkökulmasta. He pitävät mediaa merkittävänä yhteiskunnallisen vallan käyttäjänä ja näin ollen vahvistavat osaltaan Frankfurtin koulukunnan käsityksen niin kutsutusta ”kulttuuriteollisuudesta”, joka vaikuttaa merkittävästi todellisuuteen ja osaltaan luo sitä joissain tilanteissa myös itse. Haastatellut näkevät joukkoviestimet niiden yhteiskunnallisen vallan ja tavoitavuuden ansiosta välttämättömänä yhteistyökumppanina ja osana ministeriöiden toimintaa. Toisaalta viestintäpäälliköt kuitenkin korostavat Huovilan terminologian mukaisesti yksittäisen toimittajan roolia ja hänen kauttaan tapahtuvaan median itsesäätelyä ja –kontrollointia (Huovila 1990, 9).

Joukkotiedotusvälineiden toimintaan liittyy väistämättä myös niiden agenda setting –valta eli vaihtoehtojen määrittelyvalta. Viime vuosina mediakenttä ja yleisöt ovat sirpaloituneet voimakkaasti, mikä ei kuitenkaan haastateltujen viestintäpäälliköiden mielestä ole vähentänyt median valtaa tai sen merkitystä ministeriöiden viestinnälle. Ihmiset elävät jatkuvasti median ympäröimänä, ja näin ollen media kokonaisuudessaan vaikuttaa siihen, mitä ja miten ihmiset ajattelevat. Näin on todettu tapahtuvan lukuisissa agenda-tutkimuksissa. Näin ollen haastatellut viestintäpäälliköt todentavat Kuneliuksen käsityksen median kaksijakoisesta roolista suhteessa valtioonhallintoon: joukkotiedotusvälineet ovat samalla sekä hallinnon valvoja ja kritisoija että myös hallinnon tärkeä viestintäkanava ja yhteistyökumppani (Kunelius 1998, 178).

Viestintäpäälliköiden vastauksista käyvät niin ikään ilmi aiempien tutkimusten perusteella oletetut kehityssuunnat agenda-kierron nopeutumisesta sekä median sisältöjen tietynlaisesta yhdenmukaistumisesta. Toisin sanoen median suosimat aihepiirit vaihtuvat entistä nopeammin.

Toisaalta myös median sisällöt samankaltaistuvat eli joukkotiedotusvälineet suosivat entistä enemmän tiettyjä aihepiirejä ja juuri tiettyjen uutiskriteereiden mukaan valittuja uutisaiheita. Näissä asioissa pienten tiedotusvälineiden on havaittu kulkevan isompien viitoittamia polkuja.

Tutkimuksen lähtökohtiin nähden aineistosta nousee selkeästi esiin ministeriöiden viestintäpäälliköiden korostukset verkkoviestinnän suurista vaikutuksista viestintäyksiköiden toimintaan. Verkkoviestintää pidetään toisena suurena viestintäkanavana ministeriöille joukkotiedotusvälineiden ohella, ja sen on tarkoitus palvella sekä yksittäisiä kansalaisia että myös tiedotusvälineiden ja muiden sidosryhmien edustajia. Kaikkia verkkoviestinnän mahdollisuuksia ei ole viestintäpäälliköiden mukaan voitu ottaa käyttöön muun muassa uudentyyppisten osaamisvaatimusten ja toisaalta liian vähäisten verkkoviestinnän kehittämiseen osoitettujen resurssien johdosta.

Yllättävää oli myös, että mediamaailman muutoksista tärkeimpinä nousivat esiin juuri verkkoviestintä sekä tiedotusvälineiden sähköistyminen. Sen sijaan oletuksilla mediamaailman keskittymisen ja viihteellistymisen vaikutuksista ei katsottu olevan juurikaan merkitystä ministeriöiden viestinnälle joukkotiedotusvälineissä. Tietyllä tasolla tutkimustuloksissa yllätti myös viestinnän kansainvälistymisen suuri merkitys ministeriöiden viestintäyksiköissä tehtävään mediaviestintätyöhön.

Tutkimushaastatteluissa nousivat esiin niin ikään ministeriöiden ulkoisen viestinnän vuorovaikutuksellinen luonne, jossa vastaajat korostivat erityisesti tiettyjen yhteisten periaatteiden mukaan toimimista. Tulosta sinänsä ei voitane pitää kovinkaan yllättävänä, sillä vaikka viestintäsuosituksissa vain harvoin mainitaan henkilökohtaisten suhteiden suurta merkitystä, on niillä tiettävästi, ja nyt myös todistetusti, varsin suuri merkitys eri organisaatioiden viestinnän näkyvyydelle tiedotusvälineissä. Sujuva viestintäyksiköiden ja tiedotusvälineiden yhteistoiminta edellyttää ennen kaikkea molemminpuolista luottamusta.

Eri ministeriöiden viestintää ollaan viime vuosina pyritty yhdenmukaistamaan muun muassa juuri erinäisten viestintäsuositusten ja viestintäsuunnitelmien avulla. Tämä näkyi selvästi myös ministeriöiden viestintäpäälliköiden vastauksissa. Vaikka ministeriöiden tehtäväkentät ja näin ollen myös niiden viestinnälliset tarpeet vaihtelevat suuresti, on niiden toiminnassa selkeästi havaittavissa tietyntasoista yhdenmukaistumista ja samansuuntaisia korostuksia.

Esimerkiksi ministeriön viestinnän perusoletuksia koskevat vastaukset tulevat ministeriöiden viestintäpäälliköiltä kuin yhdestä suusta. Ministeriön viestinnän kahtena päätavoitteena siis pidetään toisaalta hallinnon avoimuutta ja toisaalta muita ministeriön omaan toimintaan liittyviä viestinnällisiä tavoitteita. Myös viestintäyksiköiden toimintatavat muistuttavat haastatteluaineiston perusteella hyvin paljon toisiaan. Viestintäyksikön tehtävänä pidetään ministeriön viestinnän johtamista ja koordinoimista sekä virkamiesten avustamista näiden omassa viestinnässään tiedotusvälineisiin.

Viestintäyksiköiden tiedottamisen perusmenetelmiä ovat pääsääntöisesti tiedotteiden lähettäminen, nettisivujen kautta tapahtuva tiedottaminen ja tiedotustilaisuuksien pitäminen. Lisäksi ministeriöt järjestävät erilaisia toimittajatapaamisia ja taustoittamistilaisuuksia. Haastatteluissa paljastuu myös Suomen Tietotoimiston uutisvälityksen ja palveluiden suuri merkitys ministeriöiden viestinnälle. Tämä ilmiö ei ollut pääteltävissä ainakaan koko laajuudessaan aiemman ministeriöiden viestintää koskevan materiaalin perusteella.

Toisin kuin viestintäsuosituksissa esitetään, eivät viestintäpäälliköt juurikaan korosta suunnittelun merkitystä ministeriöiden mediaviestinnän onnistumiselle. Kovin tarkkaa pitkän aikavälin viestintäsuunnittelua ei pidetä mahdollisena, sillä uusia asioita tulee jatkuvasti eteen ja myös vanhat kehittyvät usein yllättäviinkin suuntiin. Viestinnän suunnittelun katsotaan tapahtuvan pikemminkin viestintäyksiköiden normaalin työn ohessa. Pidemmän aikavälin viestintäsuunnittelun merkitykseksi nähdäänkin lähinnä viestinnän periaatteiston luominen. Enemmänkin merkitystä vaikuttaa olevan sillä, miten yhteistyö ja vuorovaikutus joukkotiedotusvälineiden kanssa sujuu pidemmässä juoksussa.

Aineistosta käy ilmi, että ministeriöiden viestintä kilpailee tilasta mediassa samalta viivalta yhdessä muiden yhteiskunnan osien ja toimijoiden kanssa. Tiedotusvälineet pyrkivät toiminnassaan monipuolisuuteen sekä viestimään tärkeistä, kansalaisia kiinnostavista asioista. Ministeriöiden haaste onkin tarjota itselleen tärkeistä asioista uutisarvoista materiaalia tiedotusvälineiden käyttöön ja muokattavaksi. Merkitystä aineiston perusteella on myös sillä, miten, kuka ja missä muodossa tietoa tiedotusvälineille tarjotaan.

Haastattelut varmistavat oletuksen siitä, että valtionhallinnossa on käynnissä lukuisia eritasoisia prosesseja, jotka kiinnostavat eri tavalla tiedotusvälineitä. Suurimman kiinnostuksen saavat osakseen luonnollisestikin korkeimman tason prosessit, eli Valtioneuvoston kanslian selvityksissä

käytetyin käsittein politiikkatason päätökset, ministerien kannanotot ja muut vastaavat. Sen sijaan eri päätöksentekotyypeillä tai –vaiheilla ei hieman yllättäen tunnu viestintäpäälliköiden mukaan olevan vaikutusta ministeriöiden viestien kiinnostavuuteen: jotkut asiat saattavat kiinnostaa tiedotusvälineitä hyvinkin varhaisessa vaiheessa, kun taas jotkut toiset asiat ovat uutisia vasta, kun niistä tehdään lopullinen päätös.

Haastatteluaineistosta voidaan päätellä, että ministeriöiden viestinnän tehtävänä pidetään ennen kaikkea demokratian edistämistä ja kansalaisten osallistamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Näiden rinnalla tietyillä ministeriöillä on toimialansa luonteesta johtuen myös merkittävä neuvontatehtävä. Hieman käytännöllisemmällä tasolla ja eri näkökulmasta ministeriöiden viestinnän tehtävät voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen: yhteiskunnallisen edun edistämiseen, ministeriön viestinnällisten tavoitteiden saavuttamiseen sekä julkisuusperiaatteen ja hallinnon avoimuuden periaatteen toteuttamiseen.

Ministeriöt pyrkivät viestintään liittyviin tavoitteisiinsa eri tavoin hallinnonalasta ja tilanteesta riippuen. Verkkoviestintä kehittyy ja myös sen merkitys osana ministeriöiden viestintää kasvaa jatkuvasti. Tästä huolimatta joukkotiedotusvälineet on ehdottomasti ja edelleen tärkein ministeriöiden viestinnän tiedotuskanava. Viestintäpäälliköiden näin tulee mitä ilmeisimmin olemaan pitkälti myös tulevaisuudessa.

Tiedotusvälineiden toimittajat suodattavat niihin päätyvän tiedon kansalaisten puolesta. Vain harvalla on resursseja ottaa nykyisen tietotulvan keskellä itsenäisesti selvää ministeriöissä vireillä olevista asioista. Ministeriöiden kannalta on siis ensisijaisen tärkeää onnistua joukkotiedotusvälineisiin suuntautuvassa viestinnässään, ja täten saada mahdollisimman paljon näkyvyyttä mediassa omien intressiensä edistämiseksi.

Ministeriöiden viestintää hoitavat tiedotus- tai viestintäyksiköt, joiden organisatorinen asema vaihtelee ministeriökohtaisesti. Valtioneuvoston kanslian tekemän Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan viestintäyksiköiden tulisi kuitenkin sijoittua suoraan ministeriön johdon alaisuuteen päätöksentekoa tukevaksi yksiköksi, jolloin viestintäpäällikkö osallistuu ministeriön johtoryhmään.

Ministeriöiden viestintäyksikköjen rooli on muuttumassa. Entisistä rutiinitiedotukseen keskittyneistä osastoista on kovaa vauhtia tulossa ministeriön viestintää kokonaisvaltaisesti

koordinoivia yksiköitä. Tätä nykyä jokainen virkamies on ministeriöissä tiedotusvelvollinen, eihän viestintäyksikön henkilökunta yksinkertaisesti voikaan mitenkään hallita kaikkia ministeriössä vireillä olevia asioita.

Kun myös eri medioiden määrä on kasvanut räjähdysmäisesti on viestintäyksikön luonnollista keskittyä kaikkein olennaisimpiin tavoitteisiinsa eli ministeriön viestinnän kokonaisuuden ohjaamiseen sekä kaikkein tärkeimpien viestinnällisten tehtävien hoitamiseen. Kyseiseen kehityssuuntaan voidaan katsoa vaikuttaneen ainakin julkisuuslain sekä viestinnän yhteiskunnallisen aseman muutoksen. Myös itse ministeriöissä on alettu näkemään viestintätoiminnan merkitys ja sen tarjoamat mahdollisuudet aivan uudella tavalla.

Verkkoviestinnän merkityksen voidaan odottaa kasvavan ministeriöiden viestinnässä. Verkkoviestintä tarjoaa mahdollisuuden viestiä suoraan kansalaisille heitä kiinnostavista ministeriön asioista. Ehkäpä vielä tärkeämpi puoli asiassa on verkkoviestinnän tarjoamat mahdollisuudet pitää yhteyttä tiedotusvälineiden edustajiin. Osa haastatelluista suhtautuukin hieman epäillen siihen, viitsivätkö ihmiset loppujen lopuksi niin paljon tietoa itse kuin on tietyissä kaavailuissa ennakoitu.

Ministeriöt kehittelevät extranet-palvelua toimittajille. Extranetistä kyseisen ministeriön asioita seuraavat toimittajat ja freelancerit voivat tarkistaa ajankohtaiset asiat, saada ministeriön tiedotteet sekä ministeriön asiantuntijoiden taustamateriaaleja. Parhaimmillaan verkkoviestintä vähentää viestintäyksikön työtaakkaa perinteisen tiedotustyön osalta sekä toisaalta mahdollistaa laadukkaamman yhteydenpidon eri medioihin: sähköpostiviesti huomioidaan herkemmin kuin faksikasassa lepäävä tiedote.

Paremmat mahdollisuudet tutustua ministeriössä vireillä oleviin asioihin parantavat luonnollisesti myös ministeriötä koskevan julkisuuden tasoa, mikä puolestaan vähentää tarvetta taustoittamistilaisuuksiin, oikaisuihin tai muihin vastaaviin. Sama vaikutus on ollut myös toimittajakunnan yhä syvenevällä erikoistumisella yhteiskunnan eri osa-alueille.

STT:llä tulee varmasti olemaan myös tulevaisuudessa keskeinen rooli ministeriöiden tiedotusvälineisiin suuntautuvassa viestinnässä. Utustoimistona STT:n kynnys tehdä juttuja on muita medioita matalampi. Lisäksi STT on merkittävä tietolähde niin pienille kuin vähän isommillekin medioille: STT:ltä tuleva uutinen päättyy hyvinkin helposti maakuntalehden sivuille.

STT:n roolia kasvattaa osaltaan myös on-line –palvelu, johon ministeriö lähettää suoraan tiedotteensa. STT On-lineä seuraavat eri tiedotusvälineiden lisäksi myös monet muut ministeriöiden tärkeät sidosryhmät.

Ministeriöiden näkyvyyteen tiedotusvälineissä voidaan vaikuttaa tiettyyn rajaan saakka ministeriöiden oman viestinnän avulla. Vaikuttaminen omaan julkisuuteen edellyttää suunnitelmallista ja tavoitehakuista viestintää. Ministeriöt tekevätkin eri aikavälien viestintäsuunnitelmia lähtien vuositason viestintästrategioista aina käytännön aikatauluihin ja viikkokalentereihin asti. Käytännössä kovin pikkutarkka ja pitkän aikavälin suunnittelu on kuitenkin ministeriöissä hyvin vaikeaa. Kaikkia asioita ja tapahtumia ei voida millään ennakoida, ja näin ollen viestintäpäälliköiden mukaan tärkeintä onkin varautua erilaisiin viestintätilanteisiin ennalta käsin.

Tärkeä osa ministeriöiden viestintäyksikköjen toimintaa on viestintäympäristön seuraaminen. Kukin ministeriö seuraa omien intressiensä mukaisesti kotimaista ja ulkomaista lehdistöä sekä sähköisiä tiedotusvälineitä. Seurannalla pyritään kartoittamaan ja valvomaan ministeriön omaa näkyvyyttä mediassa sekä seuraamaan yleistä keskustelua ja asioiden kehittymistä. Seuranta on välttämätöntä ministeriöiden viestinnälle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Verkkoviestintä on muuttanut ja muuttaa edelleen suuresti ministeriöiden viestintätoimintaa. Verkkoviestinnän avulla ministeriö voi pitää vaivattomasti yhteyttä suoraan kansalaisiin, eri sidosryhmiin sekä myös toimittajiin. Ministeriöiden tiedotus- ja viestintäpäälliköt uskovat poikkeuksetta verkkoviestinnän tulevaisuudessa täydentävän ja parantavan ministeriön viestintää. Sen ei kuitenkaan yleisesti uskota heikentävän tiedotusvälineiden kautta tapahtuvan viestinnän asemaa tärkeimpänä ulkoisen viestinnän kanavana.

Verkkoviestintä ja tiedotusvälineiden viestintä ovat luonteeltaan täysin erilaisia: verkkoviestintä vaatii oma-aloitteisuutta ja tiedon etsintää, kun taas tiedotusvälineet tarjoavat passiivisille vastaanottajille valmiiksi valikoitua ja muokattua tietoa. Verkkoviestintää tulisikin kyetä toteuttamaan tarkoituksenmukaisella tavalla: oikeaa tietoa oikeille henkilöille. Verkkoviestinnän mahdollisuudet ovatkin siis lähinnä tarkkaan suunnatussa viestinnässä ja tiedottamisessa, eivät niinkään suurten ihmismäärien saavuttamisessa.

Ministeriöiden viestintää tiedotusvälineissä tutkiessani törmäsin erityisesti henkilökohtaisten ihmissuhteiden suureen merkitykseen viestinnässä. Viestintäyksiköiden ja toimittajien toiminta on vuorovaikutuksellista yhteispeliä, jossa vallitsevat tietyt pelisäännöt. Ministeriöiden oletetaan olevan esimerkiksi tasapuolisia tiedotuksessaan, mutta toisaalta taas esimerkiksi suurten medioiden ja tietyn uutisen itsenäisesti löytäneiden toimittajien asema tunnustetaan. Suurten medioiden merkitys ministeriöille onkin vastaajien mukaan kasvanut entisestään.

Ministeriöiden ja tiedotusvälineiden yhteistoiminta perustuu henkilöiden väliseen luottamukseen, joka rakentuu vain ajan myötä. Molemmilla osapuolilla on omat tavoitteensa, ja yhteistoiminnan sujumiseksi tuleekin ymmärtää myös toisen osapuolen lähtökohdat. Suhteita tiedotusvälineisiin hoidetaan pitämällä toimituksiin yhteyttä eri tavoin sekä muun muassa järjestämällä epävirallisia tapaamisia tai taustoittamistilaisuuksia toimittajille ja päätoimittajille. Ministeriöiden tiedotuksesta vastaavien henkilöiden kokemusten mukaan mediasuhteet ovat hyödyllisiä etenkin erilaisten kriisitilanteiden viestinnässä sekä muulloin, kun on tarvetta nostaa jokin tietty aihe tai näkökulma julkisuuden valokeilaan.

Ministeriöiden viestien läpipääsyn kannalta viestintäyksiköiden on ensisijaisen tärkeää tuntea toimitusten käyttämät uutiskriteerit sekä uutisvalinnan toimintatavat. Viestintäyksiköt eivät voi hoitaa viestintäänsä pelkästään tiedotusvälineiden uutiskriteereitä ajatellen, vaan ainakin periaatteen tasolla ne hoitavat mediaviestintäänsä omista lähtökohdistaan.

Vastaajat ovat havainneet, että tiedotusvälineitä kiinnostavat eniten uudet, ihmisläheiset, laajavaikutuksiset, konkreettiset ja dramaattiset aiheet. Ministeriöiden viestinnän aiheet ja pienin askelin etenevä päätöksenteko eivät läheskään aina täytä näitä ehtoja, ja niinpä viestintäyksiköt joutuvat miettimään, millä muilla tavoin ne voisivat edistää viestiensä läpipääsyä. Monesti apua voi olla esimerkiksi näkökulman vaihtamisesta tai siitä, että julkisuuden henkilö, kuten vaikkapa ministeri tai tunnettu virkamies, nostaa asian puheissaan esiin.

Helppimmin uutiskynnyksen ylittävät asiat vaihtuvat maan ja kansainvälisen tilanteen mukaan. Median kestosuosikkeja ministeriöiden asioista ovat esimerkiksi työttömyys, turvallisuus, liikenneasiat sekä tietyt talousasiat. Sitä vastoin pitkällä tähtäimellä yhteiskunnallisesti hyvinkin merkitykselliset aiheet, kuten hallinnon tai lainsäädännön kehittäminen, saattavat jäädä todella vähälle huomiolle suhteessa ministeriön niille asettamaan painoarvoon. Näin ollen voidaan todeta,

että viestintäpäälliköiden vastauksissa toteutuu Jyrkiäisen käsitys aihealueiden rakenteellisen yksinkertaistamisen merkityksestä uutisvalinnoissa (Jyrkiäinen 1994, 434).

Kaiken kaikkiaan ministeriöillä, ja valtionhallinnolla yleisemminkin, on viestintäyksikköjen mielestä kuitenkin varsin tukeva ja vahva asema julkisuudessa: ministeriöt ovat medialle perinteisiä ja luotettavia tietolähteitä, joiden käsittelemät asiat koskettavat enemmän tai vähemmän kaikkia Suomen kansalaisia. Valtionhallinnon asemaan vaikuttaa useita erisuuntaisia tendenssejä: esimerkiksi tiedotusvälineiden työn nopeutuminen kasvattaa niin sanottujen varmojen tietolähteiden asemaa julkisuudessa. Toisaalta taas esimerkiksi tiedonvälityksen viihteellistymisen voidaan eittävätkä katsoa heikentävän valtionhallinnon viestinnän roolia mediassa.

Mediamailman muutokset eivät voi olla vaikuttamatta myös ministeriöiden viestintään. Aineistosta ilmeni neljä median kehityspiirrettä, joiden viestintäyksiköt ovat havainneet vaikuttavan omaan työhönsä. Näitä kehityssuuntia ovat median ja sen yleisöjen pirstoutuminen, joukkoviestinnän sähköistyminen ja sen nopeutuminen, joukkotiedotuksen kansainvälistyminen sekä toimittajien erikoistuminen.

Nykyään ministeriöiden tulee siis ottaa huomioon viestinnässään entistä enemmän eri tiedotusvälineitä, niiden tulee toimia entistä nopeammin ja usein myös useilla eri kielillä kansainvälisessä ympäristössä. Viestintäyksiköiden työtä on osaltaan helpottanut valtamedioiden toimittajien erikoistuminen, mikä on osittain vähentänyt muun muassa viestintäyksikköjen taustoittavan tiedotustyön tarvetta.

Ministeriöiden viestintäyksiköt pitävät suomalaista mediaa pääosin asiapitoisena. Tämä tosin saattaa osittain johtua siitä, että ministeriöt ovat pääosin tekemisissä vain niin sanottujen ”vakavien medioiden” kanssa. Median viihteellistymisen katsotaankin vaikuttaneen ministeriöiden mediaviestintään sitä kautta, että asioita kerrotaan eri tavalla, kuten vaikkapa uutisia henkilöiden, tai että tietyt uutistyyppit, esimerkiksi human interest –aiheet, ovat tiedotusvälineiden suosiossa. Vastaajat eivät näe median keskittymisen vaikuttaneen heidän työhönsä, sillä yhteistyökumppanit ovat median rakenteellisista muutoksista huolimatta pysyneet kutakuinkin samoina eikä kiinnostus ministeriöiden asioita kohtaan ole vähentynyt.

Suhteita tiedotusvälineisiin viestintäyksiköiden päälliköt pitävät varsin hyvinä ja toimivina. Tärkeimpänä pidetään osapuolten välistä luottamusta, ja sitä, että molemmat osapuolet tuntevat

yhteiset pelisäännöt, mikä tarkoittaa, että toimittajat eivät esimerkiksi julkaise vain taustatiedoksi annettua materiaalia tai tietoa. Joidenkin vastaajien mielestä tässä olisi kuitenkin vielä parantamisen varaa. Joka tapauksessa ministeriöiden viestinnän aseman tiedotusvälineissä arvioidaan säilyvän vahvana myös tulevaisuudessa.

Viestintäyksiköiden kokemusten mukaan tiedotusvälineet arvostavat niiden ammattitaitoa ja luotettavuutta. Ministeriöt ovat siis ennen kaikkea perinteinen, arvokas ja takuvarma tietolähde tiedotusvälineille. Viestintäyksiköt puolestaan arvostavat toimittajien perehtyneisyyttä aihealueeseen ja osaavat myös arvostaa avoimia ja mutkattomia yhteistyösuhteita tärkeimmän tiedotuskanavansa edustajiin. Suhteet tiedotusvälineisiin ovat pysyviä ja välttämättömiä ministeriöiden toiminnalle, joten niistä kannattaa tutkimusaineistossa ilmenneiden näkemysten mukaan pitää jatkossa erityisen hyvää huolta.

Lähteet

Ahonen, Jukka: Suomen Pankki ja tiedotusvälineet – Virkamiesten ja taloustoimittajien vuorovaikutus. Suomen Pankki. Helsinki 1996.

Dearing, James W. & Rogers, Everett M.: Agenda-Setting. Sage Publications Inc. California 1996.

DeFleur, Melvin L. & Ball-Rokeach, Sandra: Theories of Mass Communication. Longman Group Ltd. New York 1989.

Furhoff, Lars: Makten över journalistiken. KK Grafiska AB. Stockholm 1986.

Hirsjärvi, Sinikka & Hurme, Helena: Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press. Helsinki 2001.

Huovila, Tapani: Uutiskynnys ylittyy. Tietopaketti Oy. Jyväskylä 1990.

Huovila, Tapani: Uutinen rakentaa kriittisesti. Jyväskylän yliopisto & Suomen Paikallissanomat Oy. Jyväskylä 2001.

Juholin, Elisa: Communicare! – Viestintä strategiasta käytäntöön. 2. Painos. Inforviestintä Oy. Helsinki 2001.

Jyrkiäinen, Jyrki: Sanomalehdistön keskittyminen. Tampereen yliopisto. Tampere 1994.

Kantola, Anu & Moring, Inka & Väliaverronen, Esa: Media-analyysi – Tekstistä tulkintaan. Helsingin yliopisto. Tampere 1998.

Kellner, Douglas: Mediakulttuuri. Routledge. Tampere 1998.

Kortetjärvi-Nurmi, Sirkka & Kuronen, Marja-Liisa & Ollikainen, Marja: Yrityksen viestintä. 3. Painos. Edita. Helsinki 2002.

Kunelius, Risto: Viestinnän vallassa – Johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin. Werner Söderström Osakeyhtiö. Juva 1998.

Malmberg, Tarmo: Viestintä ja yhteiskunta. Tampereen yliopisto. Tampere 1985.

Marjamaa, Patrik: Ministeriöiden tiedotuspäälliköiden haastattelut. Helsinki 2003.

Mathiesen, Thomas: Makt og medier – En innføring i mediesosiologi. Nanset Trykk. Oslo 1986.

Mustonen, Anu: Mediapsykologia. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 2001.

Niemelä, Seppo (toim.): Julkinen palvelu 1990-luvun viestinnässä. Liikenneministeriö. Helsinki 1993.

Niiniluoto, Ilkka: Informaatio, tieto ja yhteiskunta – Filosofinen käsiteanalyysi. 2. Painos. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1990.

Ruusunen, Aimo (toim.): Savitauluista satelliitteihin. Oy Gaudeamus Ab. Jyväskylä 1992.

Rantanen, Terhi: ”Maailman ihmeellisin asia” – Johdatusta viestinnän oppihistoriaan. Helsingin yliopisto. Tampere 1997.

Sana, Elina (toim.): Tieto-opista mediapeliin – journalismin tutkimuksen näkökulmia. Werner Söderström Osakeyhtiö. Juva 1995.

Työministeriö: Viestinnän strategia ja käytäntö – Työhallinnon viestinnän käsikirja. Työministeriö. Helsinki 2002.

Valtioneuvoston Kanslia: Ministeriöiden, virastojen ja laitosten tiedotuspäälliköiden näkemyksiä valtionhallinnon viestinnästä. VNK raportti 2000/7. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2000.

Valtioneuvoston Kanslia: Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu – Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. VNK julkaisu 2001/5. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2001.

Valtioneuvoston Kanslia: Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian suositukset valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2002.

Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo: Hallinnon rakenteet – Valtionhallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen. 2. Painos. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1981.

Wii, Osmo A.: Viestinnän tutkimussuuntia. Viestinnätutkimuksen seura. Helsinki 1992.

TAMPEREEN YLIOPISTO

Saate
Patrik Marjamaa

ARVOISA HAASTATELTAVA

Teen Tampereen yliopiston hallintotieteen laitokselle pro gradu –työtä valtionhallinnon viestinnästä. Tutkimukseni otsikko on ”Valtionhallinnon viestinnän muotoutuminen lehdistössä”. Tutkimukseni ohjaajana toimii Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksen johtaja, professori Risto Harisalo (puh. 03-215 6111, s-posti: risto.harisalo@uta.fi).

Tavoitteeni on selvittää, miten ja millaiset valtionhallinnon lähettämät viestit ylittävät uutiskynnyksen sekä sitä, miten vuorovaikutus ja mediamaailman muuttuminen vaikuttavat valtionhallinnon viestintään lehdistössä.

Tutkimuksessani tarkastelen muun muassa:

- Miten valtionhallinto hoitaa viestintätoimintaansa suhteessa joukkotiedotusvälineisiin?
- Mitkä tekijät edistävät tai haittaavat valtionhallinnon viestien läpipääsyä mediassa?
- Miten mediakentän muutokset vaikuttavat valtionhallinnon viestintään ja sen onnistumiseen?

Tarkastelen tutkimusaluettani valtionhallinnon näkökulmasta. Näin ollen on luonnollista, että haastattelen tutkimukseeni valtionhallinnon, tässä tapauksessa ministeriöiden, viestintätoiminnasta vastaavia henkilöitä, jotka työssään näkevät valtionhallinnon viestinnän ja median suhteen erityispiirteet ja sen kehityssuunnat.

Eri ministeriöissä tehtävät tutkimushaastattelut muodostavat pohjan pro gradu –työni empiiriselle osuudelle. Uskon, että työni lisää tietoa valtionhallinnon viestinnän ja median suhteesta. Toivon, että tutkimuksellani olisi merkitystä sekä hallinnolle että myös alan tulevalle tutkimukselle.

Haastateltavien tahojen anonymiteetti taataan eli tutkimuksessa ei mainita nimeltä lähteinä toimineita henkilöitä tai yhteisöjä. Vastaan mielelläni kaikkiin tutkimustani mahdollisesti herääviin kysymyksiin.

Avustasi jo ennakoon kiittäen,

Patrik Marjamaa
Tampereen yliopisto
hall. yo, kaup. yo
Näsilinnankatu 16 A 10
33210 Tampere
050-363 1370
patrik.marjamaa@uta.fi

HAASTATTELULOMAKE
Patrik Marjamaa, 31.1.2003

MINISTERIÖN TIEDOTUSTOIMINNAN JÄRJESTÄMINEN

1. Mikä on ministeriön viestinnän perustarkoitus?

2. Mikä on ministeriön tiedotusyksikön rooli viestintätoiminnassa (esim. työnjako virkamiesten ja varsinaisen tiedotusyksikön kesken)?

3. Miten joukkotiedotuskanavia käytetään ministeriön viestinnän eri aihealueiden suhteen?

4. Miten verkkoviestintä vaikuttaa ministeriön viestintäpolitiikkaan ja viestinnän kehittämiseen?

5. Miten vuorovaikutusverkosto lehdistön kanssa näkyy ministeriön tiedotustoiminnassa (esim. keneen otetaan yhteyttä missäkin viestintätilanteessa)?

6. Miten ministeriön viestintää lehdistössä suunnitellaan ja seurataan?

VALTIONHALLINNON VIESTIEN LÄPIPÄÄSY JOUKKOTIEDOTUSVÄLINEISSÄ

7. Kerro niistä kriteereistä, jotka edistävät tai haittaavat ministeriön viestien läpipääsyä joukkotiedotusvälineissä. Onko esim. eri aihepiirien suhteen havaittavissa erilaisia uutiskriteereitä?

8. Miten median muutokset vaikuttavat ministeriön viestintäpolitiikkaan ja sen toteuttamiseen (esim. joukkoviestinnän keskittyminen)?

9. Onko valtionhallinnon viestinnän ja joukkotiedotuksen suhteessa vielä jotain sellaista, mitä haluaisitte erityisesti korostaa?
