

<https://helda.helsinki.fi>

---

VISA - valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja  
arviointijärjestelmä : Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke

Nieminen, Hannu

Valtioneuvoston kanslia  
2005

---

Nieminen , H , Hakala , S , Åberg , L , Huhtala , H , Slätis , T , Tarkiainen , J &  
Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke -ohjausryhmä 2005 , VISA - valtionhallinnon  
viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä : Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke .  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja , Nro 3/2005 , Vuosikerta. Osa 1 , Valtioneuvoston  
kanslia , Helsinki .

---

<http://hdl.handle.net/10138/173056>

---

publishedVersion

---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



# VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke

Osa I



Hallituksen politiikkaohjelmat  
Kansalaisvaikuttaminen

## **VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä**

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke Osa I



**Julkaisija:**  
**VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILEHTI**

**7.4.2005**

**Tekijät:**

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke -ohjausryhmä,  
puheenjohtajana valtioneuvoston tiedotuspäällikkö Asko Mattila.

**Toteuttaja:** Viestinnän tutkimuskeskus CRC, Helsingin yliopisto,  
viestinnän laitos.

**Julkaisun laji:**

Tutkimuksen loppuraportti

**Toimeksiantaja:**

Valtioneuvoston kanslia

**Toimielimen asettamispäivä:**

4.5.2004

**Julkaisun nimi:**

VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä: Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke, Osa I

**Julkaisun osat:**

VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä: Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke, Osa II: Tutkimusraportit

**Tiivistelmä:**

Valtioneuvoston kanslia asetti 4.5.2004 Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen, johon tämä ministeriöiden viestintää koskeva tutkimusraportti liittyy. Hankkeen tehtävänä on luoda perustaa valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmälle.

Hanke luo perustaa valtioneuvoston viestinnälle valmistauduttaessa Suomen seuraavaan EU:n puheenjohtajakautteen syksyllä 2006. Hanke liittyy myös valtioneuvoston kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan. Se on toteutettu tutkimalla ministeriöiden viestinnän johtamista ja toteuttamista, mediaseuranta, verkkoviestintää sekä sidosryhmien, yhteistyötahojen ja kansalaisten odotuksia ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Tuloksena esitetään viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä, VISA, joka on tarkoitettu sovellettavaksi ja kehitettäväksi laajasti valtionhallinnon viestinnässä. VISA-malli perustuu tässä hankkeessa saatuun tutkimustietoon ja aiempiin ministeriöiden viestinnän tutkimuksiin, joita on teetetty viestinnän tutkimuslaitoksilla ja viestintätoimistoissa.

VISA sisältää kolmen tasoista arviointia: itsearviointia, vertaisarviointia ja ulkoista arviointia. Viestinnän seurannasta ja arvioinnista ja yhteiseen arviointijärjestelmään sitoutumisesta ovat vastuussa ministeriöiden viestintäpäälliköt. Koordinoiva vastuu on valtioneuvoston kanslian tiedotuspäälliköllä. Yksiköiden päälliköt vastaavat itsearvioinnin toteutumisesta.

Viestinnän systemaattinen seuranta ja arviointi on liitettävä vuosittaisiin toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Tarvitaan myös strategisia tarkastusvälejä. Viestinnän systemaattinen kehittäminen edellyttää ennen kaikkea asennemuutosta sekä viestintäyksiköissä että ministeriön strategisessa johdossa. Viestintäyksiköiden tulisi pyrkiä yhtäkkisistä (ad hoc) viestintätutkimuksista kumuloituvaan tiedonkeruuseen. Ministeriön strategisen johdon on tutkimuksen mukaan pidettävä viestintää voimavarana, joka muiden strategian osien tavoin kaipaa seuranta- ja arviointia.

**Avainsanat:**

Valtionhallinnon viestintä, strategia-analyysi, media-analyysi ja -seuranta, kansalaisten odotukset, verkkoviestintä, viestinnän vaikuttavuus, seuranta ja arviointi.

**Muut tiedot:**

**Sarjan nimi ja numero:**

Valtioneuvoston julkaisusarja 3/2005

**ISSN:**

0782-6028

**ISBN:**

952-5354-81-4

**Kokonaissivumäärä:**

78

**Kieli:**

Fi

**Luottamuksellisuus:**

Julkinen

**Julkaisun jakelu:**

Valtioneuvoston kanslia, julkaisut@vnk.fi

**Painopaikka:**

Edita, 2005

**Kustantaja:**

Valtioneuvoston kanslia



# SISÄLLYS

ESIPUHE – LUKUOHJE VISA-MALLIIN . . . . .	8
1 JOHDANTO . . . . .	10
1.1 Hankkeen tavoitteet . . . . .	10
2 VALTIONHALLINNON ULKOISEN VIESTINNÄN YLEISET ARVIOINTIPERUSTEET . . . . .	12
2.1 Tutkimushankkeen normatiiviset ja tutkimukselliset lähtökohdat . . . . .	13
2.1.1 Valtionhallinnon viestinnän arvioinnin lähtökohdat (premissit) . . . . .	13
2.1.2 Hankkeen tutkimukselliset lähtökohdat . . . . .	15
2.2 Valtionhallinnon viestinnän arvioinnin kohteet . . . . .	16
2.2. Arvioinnin kohteet . . . . .	17
2.2.2 Viestinnän arvioinnin kolme tasoa . . . . .	18
3 ANALYYSIT MINISTERIÖIDEN VIESTINNÄSTÄ . . . . .	20
3.1 Strateginen näkökulma viestintään ja sen arviointiin . . . . .	20
3.1.1 Ministeriön viestinnän päätehtävät strategisten asiakirjojen mukaan . . . . .	21
3.1.2 Strategisen tason viestintäsuunnitelmissa esitetty näkemys . . . . .	21
3.1.3 Viestinnän toimivuuden arviointi strategisesta näkökulmasta . . . . .	22
3.1.4 Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän johtaminen . . . . .	22
3.1.5 Viestinnän pääkehitystarpeet strategisten toimijoiden mukaan . . . . .	23
3.1.6 Strategisten toimijoiden käsityksiä viestinnän arvioinnista . . . . .	24
3.1.7 Näkemyksiä valtionhallinnon kriisiviestinnän arvioinnista . . . . .	25
3.1.8 Mitä viestinnän toimivuuden arviointi voisi olla strategisesta näkökulmasta? . . . . .	25
3.1.9 Yhteenveto viestinnän arvioinnista strategisesta näkökulmasta . . . . .	27
3.2 Viestinnän toimijoiden näkökulmia ministeriöiden viestintään . . . . .	28
3.2.1 Tutkimuksen lähtökohdat . . . . .	28
3.2.2 Ulkoisen viestinnän yleiset arviointiperusteet . . . . .	28
3.2.3 Tieto- ja kehittämistarpeet . . . . .	29
3.2.4 Viestinnän toimijoiden näkemyksiä kansalaisviestinnästä . . . . .	31
3.2.5 Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän yhteensovittaminen viestinnän käytännöissä . . . . .	32
3.2.6 Yhteenveto arvioinnista viestinnän toimijoiden näkökulmasta . . . . .	33
3.3 Julkinen keskustelu, mediaseuranta ja -analyysi . . . . .	34
3.3.1 Mediaseurannan ja -analyysin menetelmät ja tutkimuksen kohteet . . . . .	36
3.3.2 Mediasisällöt ja luokittelurunko ministeriöiden mediaseuranta-aineistossa . . . . .	37

3.3.3	Mediaseurannan, -luokittelun ja -analyysin arviointi . . . . .	39
3.3.4	Millaista on tapausministeriöiden joukkoviestimille suunnattu ulkoinen viestintä? . . . . .	40
3.3.5	Miten joukkoviestimiä palvellaan? . . . . .	42
3.3.6	Ministeriöiden tiedottamisen ja mediasuhteiden hoitamisen arviointi . . . . .	43
3.4	Kansalaisten viestintäodotusten erittely . . . . .	43
3.4.1	Vastaajien kokemukset ministeriöiden kanssa asioinnista . . . . .	44
3.4.2	Ministeriöiden viestintäpalvelujen käyttö ja odotukset viestinnästä . . . . .	44
3.4.3	Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet valtionhallinnossa . . . . .	45
3.4.4	Kansalaisyksely osana valtionhallinnon viestinnän vaikuttavuuden arviointia . . . . .	45
3.5	Yhteistyö- ja kumppanuustahojen sekä kansalaisyhteisöjen odotukset ja kokemukset . . . . .	
	valtionhallinnon viestinnästä . . . . .	48
3.5.1	Sidosryhmien ja yhteistyötahojen viestinnän arviointi käytännössä . . . . .	49
3.5.2	Tutkimustuloksia sidosryhmien ja yhteistyötahojen odotuksista ja kokemuksista . . . . .	49
3.6	Verkkosivustojen analyysi ja arviointi . . . . .	52
3.6.1	Verkkosivustojen arvioinnin tuloksia . . . . .	52
4	VIESTINNÄN SEURANTA- JA ARVIOINTIJÄRJESTELMÄ – VISA . . . . .	55
4.1	Viestinnän seuranta ja arviointi käytännössä: arviointisuunnitelma . . . . .	57
4.1.1	Viestinnän ja sen päämäärien yhdenmukaisuus: mitä arvioidaan? . . . . .	57
4.1.2	Arvioinnin menetelmät: miten arvioidaan? . . . . .	57
4.1.3	Arvioinnista vastaavat: kuka arvioi, milloin arvioidaan? . . . . .	58
4.1.4	Seurannan ja arvioinnin koordinointi . . . . .	58
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET . . . . .	60
	Suosituksien ja ehdotusten valtionhallinnon kanslialle valtionhallinnon viestinnän kehittämiseksi . . . . .	61
5.1	Suosituksien viestinnän seurannan ja arvioinnin rakentamiseksi . . . . .	61
5.1.1	Valtioneuvoston kanslian roolia tulee vahvistaa viestinnän tutkimuksen ja arvioinnin koordinoinnissa . . . . .	61
5.1.2	Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän toimivuutta tulee arvioida . . . . .	62
5.1.3	Yhtenäisiä arviointi- ja tutkimuskäytäntöjä on kehitettävä . . . . .	62
5.1.4	Viestinnän arvioinnissa käytetään eri tasoja sekä suunnittelussa että toteuttamisessa: itsearviointi, vertaisarviointi ja ulkoinen arviointi . . . . .	62
5.1.5	Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmän tulee olla osa organisaation tulosohjausjärjestelmää . . . . .	63
5.2	Suosituksien viestinnän kehittämiseksi . . . . .	63
5.2.1	Julkisen keskustelun seuranta ja analysointi tulee järjestää ministeriöissä: mediajulkisuus, kansalaisjulkisuus, asiantuntijajulkisuus ja verkkojulkisuus . . . . .	63



5.2.2	Verkkoviestintää kehitetään kokonaisvaltaisesti niin, että kansalaisten ja yhteisöjen erilaiset käyttötarkoitukset otetaan huomioon . . . . .	64
5.2.3	Julkishallinnon viestinnän toimijoita ja johtajia varten on luotava viestinnän kehittämisohjelma . . . . .	64
5.2.4	Kriisiviestintää on suunniteltava ja seurattava osana normaaliaikojen viestintää . . . . .	64
5.2.5	Suomen tulee olla aloitteellinen EU:n ja sen jäsenmaiden viestinnän arviointijärjestelmän kehittämisessä . . . . .	64
5.2.6	Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä on ulotettava koko valtionhallintoon . . . . .	65
	Lyhenteiden selitykset . . . . .	67
	Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä – VISA -pikatesti . . . . .	69
6	CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS . . . . .	72
	Recommendations and proposals submitted to the Prime Minister's Office to improve government communication. . . . .	73
6.1	Recommendations to create a system for monitoring and evaluating communications . . . . .	74
6.1.1	Strengthen the role of the Prime Minister's Office in coordinating research and evaluating communication processes . . . . .	74
6.1.2	Evaluate the performance of political and administrative communication . . . . .	74
6.1.3	Develop joint practices for evaluation and research . . . . .	74
6.1.4	Evaluate communications on several levels of planning and implementation: self-evaluation, peer evaluation and external evaluation . . . . .	75
6.1.5	Make the system of monitoring and evaluating communication an integral part of management by results within each organization . . . . .	75
6.2	Recommendations to improve communications . . . . .	76
6.2.1	Ensure that ministries will build a system of monitoring and analysing public debate: media relations, communication with the public, presentation of the ministries' expertise, and Internet communication. . . . .	76
6.2.2	Develop Internet communication comprehensively to cover the different needs of both individual citizens and organizations . . . . .	76
6.2.3	Draw up a communications development programme for actors and leaders in government communication. . . . .	76
6.2.4	Emergency communications must be planned and monitored as part of non-emergency communications . . . . .	77
6.2.5	Finland must take initiative for developing an evaluation system for the EU and Member States' communications . . . . .	77
6.2.6	The system for evaluating and monitoring communications must cover all branches of state administration . . . . .	77
	Lähdekirjallisuus . . . . .	78

## ESIPUHE – LUKUOHJE VISA-MALLIIN

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen raportin ydin on VISA-malli, joka on viitekehys valtionhallinnon viestinnän seurantaan ja arviointiin. Tutkimusryhmä esittää, että tämä malli toimisi vastaisuudessa viitekehyyksenä kaikelle valtionhallinnon viestinnän arvioinnille. VISA-malli perustuu tässä hankkeessa saatuun tutkimustietoon ja aiempiin ministeriöiden viestinnän tutkimuksiin, joita on teetetty viestinnän tutkimuslaitoksilla ja viestintätoimistoissa. Raportti alkaa esittelemällä viestinnän seurantaa ja arviointia varten tuotetun VISA-mallin teoreettiset, tutkimukselliset ja normatiiviset lähtökohdat.

VISA-mallin sisälle arvioinnin kohteet on merkitty pisteillä, joissa viestinnän arviointia määritellään eri näkökulmista. Kuhunkin arviointipisteeseen on listattu keskeisimmät arvioitavat asiat. Nämä listat ovat toisaalta hankkeen yhteydessä tehtyjen empiiristen tutkimusten ja toisaalta valtionhallinnon viestinnän normatiivisten ohjeiden tulos. Kutakin arviointipistettä ja siinä olevia asioita voidaan arvioida eri tutkimusmenetelmillä ja eri yritysten tarjoamilla tutkimustuotteilla. Kukin organisaatio voi omassa tutkimuksessaan valita, mitä tutkimusvälineitä käyttää, mutta vertaisarvioinnin kannalta kaikkien ministeriöiden olisi hyödyllistä käyttää samoja tutkimusvälineitä keskeisissä tutkimuskohteissa yhteisen ja kumuloituvan tietovarannon kokoamiseksi sekä myös resurssien säästämiseksi.

Konkreettisesti tämä tarkoittaa, että kun viestintäyksikkö tai tiedottaja tilaa kyseessä olevaa asiaa koskevan tutkimuksen, tulee sen toimeksiantoon liittää kyseessä olevan arviointipisteeseen liittyvät listat tutkittavista asioista. Tällä tavalla tutkimuksissa arvioidaan näitä valtionhallinnon viestinnässä keskeisiksi koettuja asioita. Listat on tehty toisaalta auttamaan tutkimuksen tilaajia ja toisaalta osoittamaan ne keskeisimmät viestinnän asiat, joita valtionhallinnossa tulisi arvioida.

Pääosin kukin organisaatio valitsee edelleen ne tutkimukset, joita haluaa käyttää. Ainoa poikkeus tästä on valtioneuvoston kanslian koordinoima vertaisarviointi, jossa esimerkiksi ministeriön mainetta tai kansalaisten kuulemista vertaillaan eri ministeriöissä saman tutkimuksen kautta. Tämä mahdollistaa vertailun ministeriöiden välillä. Vertaisarvioinnin tutkimuskulut voidaan jakaa ministeriöiden kesken, koska tulokset hyödyttävät kaikkia. On tärkeää, että saadaan vertailukelpoista tietoa eri hallinnonaloilta myös niitä läpileikkaavista teemoista, kuten sidosryhmien tyytyväisyydestä tai kansalaisten kuulemisesta. Tämä mahdollistaa hyvien käytäntöjen tunnistamisen ja niistä oppimisen eri hallinnonaloilla.

VISA-viitekehys ja siihen liittyvä VISA:n pikatesti on tarkoitettu käytettäväksi työvälineinä myös viestinnän arvioinnin yleiskartoituksessa. Niiden avulla on helppo tarkistaa, mitä kuhunkin arviointipisteeseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä valtionhallinnossa on tehty. Esimerkiksi voidaan tarkistaa, onko sidosryhmäkartoituksia tehty ja missä määrin kyseiseen arviointipisteeseen listatut keskeisimmät asiat on niissä tutkittu. Tällä tavalla saadaan helposti kartoitettua oman viestintäyksikön heikoimmat ja vahvimmat alueet. Tämä auttaa viestintäsuunnitelman pääasioiden määrittämisessä. Näin VISA-viitekehys on myös työkalu yleisarviointiin ja muun muassa viestintäsuunnitelman tekemiseen. VISA-viitekehyyksen pohjaavat tarkistuslistat ja pikatestit ovat tätä tarkoitusta varten.

Viestinnän systemaattinen seuranta ja arviointi on liitettävä vuosittaisiin toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Tarvitaan myös strategisia tarkastusvälejä. Viestinnän systemaattinen kehittäminen edellyttää ennen kaikkea asennemuutosta sekä viestintäyksiköissä että ministeriön strategisessa johdossa. Viestintäyksiköiden tulisi pyrkiä yhtäkkisistä (ad hoc) viestintätutkimuksista kumuloituvaan tiedonkeruuseen. Ministeriön strategisen johdon on tutkimuksen mukaan pidettävä viestintää voimavarana, joka muiden strategian osien tavoin kaipaava seuranta ja arviointia.

VISA sisältää kolmen tasoista arviointia: itsearviointia, vertaisarviointia ja ulkoista arviointia. Tarkoitus on, että ulkoinen arviointi tehtäisiin esimerkiksi strategia- tai hallituskausittain tai niiden puolivälissä, jolloin muutenkin arvioidaan laajemmin eri ohjelmien ja linjausten toteutumista. Itsearviointi olisi ministeriöiden, eri yksiköiden ja toimijoiden jatkuvaa arviointia, jossa on työn suunnittelua ja toteuttamista helpottavia käytännönläheisiä työvälineitä. Laajempi vertaisarviointi liittyisi tiettyihin projekteihin, esim. hallituksen puolivälin tavoitteiden saavuttamiseen, joko valtioneuvostotasolla, politiikkaohjelmien mukaan tai vertikaalisesti hallinnonalalla. Lisäksi pienimuotoisempaa vertaisarviointia voidaan soveltaa käytännön arvioinnissa kaikilla hallinnon tasoilla. Viestinnän seurannasta ja arvioinnista ja yhteiseen arviointijärjestelmään sitoutumisesta ovat vastuussa ministeriöiden viestintäpäälliköt. Koordinoiva vastuu on valtioneuvoston kanslian tiedotuspäälliköllä. Yksiköiden päälliköt vastaavat itsearvioinnin toteutumisesta.

Kriisiviestinnän seurannasta ja arvioinnista valmistuu keväällä 2005 Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeeseen liittyvä jatkohanke Aasian hyökyaaltokatastrofin viestinnästä.

# 1 JOHDANTO

Valtioneuvoston kanslia asetti 4.5.2004 *Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen*, johon tämä ministeriöiden viestintää koskeva tutkimusraportti liittyy. Tämän hankkeen tehtävänä on luoda perustaa valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmälle.

## 1.1 Hankkeen tavoitteet

Hankkeen tavoitteina on

- selvittää valtionhallinnon ulkoisen viestinnän vaikuttavuuden yleisiä arviointiperiaatteita
- määrittellä, millaista tietoa ja miten tietoa tulisi kerätä säännöllisesti viestinnän kehittämistarpeiden pohjaksi
- kartoittaa viestinnässä omaksuttuja ns. hyviä käytäntöjä (mukaan lukien kansainvälisten käytäntöjen vertailu) ja edistää niiden leviämistä
- kehitettävä viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä, joka palvelee sekä normaali-että poikkeustilanteiden viestintää ja johtamista.

Hanke luo perustaa valtioneuvoston viestinnälle valmistauduttaessa Suomen seuraavaan EU:n puheenjohtajakautteen syksyllä 2006. Hanke liittyy myös valtioneuvoston kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan. Hanke on toteutettu tutkimalla ministeriöiden viestinnän johtamista ja toteuttamista, mediaseuranta, verkkoviestintää sekä sidosryhmien ja yhteistyötahojen että kansalaisten odotuksia ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Tutkimuksen kohteina on lähtökohtaisesti ollut koko valtionhallinnon viestintä; niin ministeriöiden kuin virastojen, laitosten ja muiden yhteistyötahojen näkökulmat sekä kansalaisten käsitykset viranomaisviestinnästä on otettu huomioon. Joissakin osissa tutkimukset kohdistuvat vain viiteen tapausministeriöön, mutta suurimmassa osassa näkökulma on yleisesti kaikkia ministeriöitä ja hallinnonaloja koskeva. Myös tuloksena esitettävä viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä on tarkoitettu sovellettavaksi ja kehitettäväksi laajasti valtionhallinnon viestinnässä.

Hankkeen tutkimuskysymykset nousevat suoraan tavoitteista:

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

Hankkeen kohdeministeriöiksi valittiin arviointijärjestelmän kehittämistä varten valtioneuvoston kanslia, kauppa- ja teollisuusministeriö, työministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö. Valintaperusteina käytettiin näiden ministeriöiden erilaisia viestinnän tehtäviä suhteessa kansalaisiin, sidosryhmiin ja yhteistyötahoihin, sekä ministeriöiden viestinnän organisoinnin ja substanssialueiden erilaisuutta. Tavoitteena oli saada mahdollisimman monipuolisia viestinnän kysymyksiä ja käytäntöjä nostettua esille.

*Strategia-analyysissa* on haastateltu ministeriöiden poliittinen ja virkamiesjohto sekä tiedotuspäälliköt ja muut viestinnän toimijat laadullisen otannan perusteella. *Mediaseuranta ja -analyysi* on tehty ministeriöiden tiedotteiden ja lehdistöseuranta-aineiston pohjalta, ja siinä testattu tätä varten kehitettyä luokittelurunkoa yhden kuukauden ministeriöiden mediaseuranta-aineistolla. *Kansalaisviestinnän* analyysissa sekä

*ministeriöiden sidosryhmien ja kumppanien viestinnässä* on tehty kyselytutkimukset. Lisäksi hankkeessa on tehty ministeriöiden verkkosivustojen arviointi sekä kotimainen ja ulkomainen *vertaileva analyysi* hyvistä viestinnän käytännöistä.

Hankkeen loppuraportti jakautuu kahteen osaan:

- *Osassa I* esitetään yleisen tutkimuskehityksen jälkeen viestinnän arviointi- ja seurantajärjestelmä perusteluineen ja johtopäätöksineen.
- *Osassa II* on esitetty tiivistetysti aiemmat valtionhallinnon viestinnän tutkimukset ja eri ministeriöiden tekemät selvitykset sekä muut tämän hankkeen osaraportit. Osa II toimii tausta-aineistona, johon tässä raportissa viitataan.

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

Tässä raportissa esitellään pääpiirteissään kunkin tutkimusalueen tulokset sekä niiden pohjalle rakennettu viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA. Johtopäätöksissä nostetaan esille niitä ministeriöiden viestinnän hyviä käytäntöjä ja ongelmallisia kohtia, joihin esitetään parannusehdotuksia ja suosituksia.

Vaikka hanke on ensisijaisesti rakentunut ministeriöiden viestinnän tutkimuksen varaan, on tässä huomioitu myös virastot, varsinkin sidosryhminä ja yhteistyötahoina. Hankkeen tuloksia voi hyvin soveltaa ministeriöiden lisäksi viestintään myös valtionhallinnon virastoissa ja laitoksissa, joissa viestintä on lähempänä yksittäistä kansalaista kuin ministeriöissä. Viestinnän funktiot painottuvat virastoissa hieman toisin kuin ministeriöissä. Usein mediajulkisuuden rooli ei ole niin keskeinen, kuin se on ministeriöiden viestinnässä. Virastoissa, laitoksissa ja paikallistasolla neuvonta, palvelujen informointi ja jopa markkinointi ovat silloin enemmän arvioinnin kohteena.

Tutkimushankkeesta vastaa Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen Viestinnän tutkimuskeskus CRC (Communication Research Centre). Hankkeen tutkimusjohtajana on ollut Ph.D. Hannu Nieminen ja vastaavana tutkijana VTM Salli Hakala, joka on vastannut desk-tutkimuksesta, kotimaisesta ja kansainvälisestä selvityksestä sekä raportin kirjoittamisesta. Strategia-analyyseista ovat vastanneet professori Leif Åberg (strategisen johdon analyysi) ja tutkija Ph.D. Hannele Huhtala (viestinnän toimijoiden analyysi). Tutkija VTM Thomas Slätis on tehnyt mediaseuranta- ja media-analyysia koskevat tutkimukset, ja tutkija VTM Johanna Tarkiainen on tehnyt kansalais- ja sidosryhmätutkimukset sekä verkkosivujen arvioinnin. Tuloksena esitettävä viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä on tuotettu yhdessä koko tutkimusryhmän kanssa.

Valtioneuvoston kanslia nimesi hankkeen ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana toimi valtioneuvoston tiedotuspäällikkö Asko Mattila ja muina jäseninä ohjelmajohtaja Seppo Niemelä oikeusministeriöstä, tutkimusjohtaja Hannu Nieminen Helsingin yliopiston viestinnän laitoksesta, yliopistonlehtori Salli Hakala Helsingin yliopiston viestinnän laitoksesta, professori Leif Åberg Helsingin yliopiston viestinnän laitoksesta, viestintäjohtaja Eeva Larjomaa sosiaali- ja terveysministeriöstä, tiedotuspäällikkö Pirkko Kauppinen oikeusministeriöstä, tiedottaja Olli Haapa-aho valtioneuvoston kansliasta sekä sihteerinä tiedottaja Tero Manninen valtioneuvoston kansliasta.

## 2 VALTIONHALLINNON ULKOISEN VIESTINNÄN YLEISET ARVIOINTIPERUSTEET

Valtionhallinnossa siirryttiin 1990-luvun taitteessa kehysbudjetointiin ja tulosohjausjärjestelmään, minkä vuoksi pitkin 90-luvua alettiin eri hallinnonaloilla ja tehtävissä kehittää tulosten seurannan ja arvioinnin välineitä. Hallituksen periaatepäätöksessä (*Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta, 16.4.1998*) korostetaan julkishallinnon arviointitoiminnan kehittämistä. Päätöksessä edellytetään kehitettävien menettelytapojen julkisen hallinnon arvioimiseksi. Virastojen katsottiin vastaavan toimintansa arvioinnista ja antavat arviointitehtäviä myös ulkopuolisten asiantuntijoiden suoritettavaksi.

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

Viestinnän arviointi on aina ollut muuta toimintaa vähäisempää, koska siinä ei ole yhtä helppo löytää yksiselitteisiä malleja ja arvioinnin kohteita. Myös viestintätoimien ja vaikuttavuuden välille on vaikea kehittää toimivia malleja.

Valtiovarainministeriön johdolla on 2000-luvun alussa erityisesti otettu käyttöön amerikkalaisten tutkijoiden Robert Kaplanin ja David Nortonin kehittämä *Balanced Scorecard -malli* (Tasapainotettu mittaristo). Suomessa sen asiantuntijoita ovat olleet professori Ismo Lumijärvi ja aiemmin valtiovarainministeriön johdon asiantuntijana toiminut Seppo Määttä. BSC-mallin perusideana on hahmottaa kokonaisvaltaisesti tuloksellisuuden arviointia ja rakentaa mittaristoa. Lumijärven (2000) mukaan se sopii strategisen johtamisen, vuoropuhelun arvioinnin, tavoitteiden asettamisen ja suunnittelun välineeksi. Hänen mukaansa se on liitettävissä onnistumisen vuosittaiseen seurantaan (*Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen avausseminaari, 15.6.2004*).

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

Osa ministeriöistä on kokeillut BSC-mallin sovittamista viestinnän vaikuttavuuden mittaamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriössä viestinnän vaikuttavuutta on pyritty selvittämään BSC:n ohella myös muun muassa laajoissa sidosryhmäkartoituksissa ja mainetutkimuksessa. Osassa niistä on sovellettu BSC-mallin mukaisia tilannekartoituksia. Sisäasiainministeriön strategia 2010 perustuu osaltaan tasapainoisen onnistumisen mittaamiseen. Varsinkin viestinnän näkökulmasta valtiovarainministeriö on rakentanut uusimmat viestinnän periaatteet (2004) BSC -mallin pohjalle. Hyviä käytännön sovellutuksia, kuinka viestinnän vaikuttavuutta on arvioitu, ei kuitenkaan desk-tutkimuksen (Osa II) perusteella ole tullut esiin.

*Common Assessment Framework*, eli Yhteinen arviointimalli (CAF) on toinen kansainvälisesti käytössä oleva malli, joka julkistettiin EU:n julkisen sektorin II laatukonferenssissa Kööpenhaminassa lokakuussa 2002 (*2nd Quality Conference for Public Administrations in the EU*). Se on laadittu ensisijaisesti itsearvioinnin työkaluksi. CAF-mallin kehittämistä on vastuussa EU-jäsenmaiden välinen työryhmä (*International Public Services Group, IPSG*) sekä eurooppalaisia laatujohtamiseen ja julkiseen johtamiseen erikoistuneita yhteisöjä. CAF on nimenomaan organisaation kehittämiseen soveltuva itsearvioinnin väline, jossa eri organisaation toiminnot käydään yksityiskohtaisten kehityslistojen avulla läpi ja pisteytetään arvioinnin tulokset.

Vaikka CAF on Suomessa valtiovarainministeriön hallinnonkehittämisyksikön esittelemä arvioinnin työkalu, se ei noussut esiin tämän tutkimuksen haastatteluissa eikä ministeriöiden viestinnän tutkimuksia ja kehittämishankkeita selvittäneessä osiossa. CAF on yksityiskohtainen malli, josta voitaisiin kehittää julkiselle sektorille viestinnän seurantaan palveleva itsearvioinnin malli.

## 2.1 Tutkimushankkeen normatiiviset ja tutkimukselliset lähtökohdat

Hankkeen tavoitteena on kehittää valtionhallinnon viestintää ja seurantaan tutkimalla viestinnän nykytilaa. Koko hankkeen tutkimuskysymykset on esitetty edellä, ja kussakin osahankkeessa kysymyksiä on tarkennettu. Tutkimuksen normatiiviset lähtökohdat pohjaavat valtionhallinnon viestinnän ohjeistuksiin ja tutkimukselliset lähtökohdat nousevat tieteellisen tutkimuksen roolista, jota ohjaavat objektiivisuus, kriittisyys, autonomisuus ja edistyvyys (Niiniluoto 2002).

### 2.1.1 Valtionhallinnon viestinnän arvioinnin lähtökohdat (premissit)

Tutkimushankkeen pohjana on ollut valtioneuvoston toimeksianto. Asettamispäätöksen (VNK012:00/2004, 4.5.2004) mukaan hankkeen tavoitteena on luoda perustaa viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmälle, joka on sovellettavissa joustavasti eri hallinnon tasojen viestintään ja sen johtamiseen. Järjestelmän on palveltava tehokkaasti sekä normaaliaikojen että poikkeustilanteiden viestintää. Samalla hankkeen edellytetään luovan pohjaa valtionhallinnon viestinnälle valmistauduttaessa Suomen seuraavaan EU:n puheenjohtajakautteen syksyllä 2006.

Asettamispäätöksen mukaan tässä hankkeessa tulee kiinnittää huomio viestinnän kansalaislähtöisyyteen ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen. Tämä demokratian edistämiseen liittyvä lähtökohta on ollut tutkimusta ohjaava peruseriaate. Sen rinnalla työtä ovat ohjanneet lainsäädännön yleiset velvoitteet ja valtioneuvoston kanslian antamat viralliset viestinnän normit eli ohjeet ja suositukset.

Tutkimushankkeen tärkeimpinä lähtökohtina ovat toimineet seuraavat yleiset periaatteet:

- **Arvopäämäärät.** Viestinnän tehtävänä on edistää demokratiaa ja parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Muuttuneessa toimintaympäristössä ovat kansalaisten tiedolliset ja viestinnälliset tarpeet lisääntyneet voimakkaasti. Tämä edellyttää viestintään suunnattujen voimavarojen lisäämistä.
- **Strateginen johtaminen.** Viestintä on johtamista, ja se on liitettävä kaikilla hallinnon tasoilla osaksi strategista suunnittelua ja toteutusta. Kaikessa suunnittelussa – niin hallitus-ohjelmassa kuin ministeriöiden ja keskusvirastojen strategioissa, TTS:n valmistelussa kuin vuosittaisissa tulosneuvotteluissa – on otettava huomioon viestintä ja sen toteutuksen seuranta ja arviointi.

- **Viestinnän funktiot.** Viestinnän on toteutettava monipuolisesti kaikkia sen eri tehtäviä. Valtionhallinnon on osattava sekä informoida ja neuvoa kansalaisia että osallistua keskusteluun ja vuoropuheluun kansalaisten kanssa.
- **Poikkeukselliset tilanteet.** Viestinnän on kyettävä palvelemaan kansalaisten tarpeita tehokkaasti myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Kuten viimeksi Aasian hyökyaaltokatastrofi osoitti, rajat tavanomaisten ja poikkeuksellisten tilanteiden välillä ovat madaltuneet, ja viestinnän on kyettävä vastaamaan nopeasti muuttuviin olosuhteisiin.
- **Toteutuksen arviointi.** Viestinnän toteutumista on seurattava ja arvioitava säännöllisesti ja kriittisesti edellä mainituista lähtökohdista.

Tutkimushankkeen tavoitteena on rakentaa viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmää, joka palvelisi sekä ministeriöiden että virastojen ja laitosten viestinnän suunnittelua ja seurantaa. Hanke on myös osa *Hallituksen strategia-asiakirjassa 2004* (VNK julkaisusarja 11/2004) määriteltyä *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa*. Sen mukaan demokratian vahvistaminen tapahtuu mm. siten, että ”Tehostetaan julkishallinnon viestinnän vaikuttavuutta ja merkitystä koskevaa tutkimusta. Edistetään hallinnon avoimuutta ja viestintää koskevien uudistusten toteuttamista niin, että vireillä olevista asioista saa tietoa lainsäädännön edellyttämällä tavalla.” Hankkeesta vastaamaan hallituksen strategiassa on nimetty valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö (VNK 11/2004, s. 51).

Julkisuuslain ja viestintäasetuksen velvoitteet edellyttävät viranomaisviestinnältä myös hyvää viestinnän suunnittelua, tiedottamista ja tiedonhallintatapaa, minkä vuoksi organisaation viestinnän johtaminen on toisena keskeisenä näkökulmana kansalaisvaikuttamisen rinnalla. Lisäksi tutkimusryhmä on tehnyt tässä hankkeessa osatutkimuksia liittyen viestinnän tehtäviin, joten nämä tutkimukset antavat viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmälle (VISA) oman lisäarvonsa.

Valtioneuvoston kanslian asettaman Valtiohallinnon viestintää 2000-luvulla selvittäneen työryhmän raportissa (VNK 5/2001) ja sitä seuranneessa *Valtioonhallinnon viestintäsuosituksessa vuodelta 2002* julkishallinnon viestinnälle on asetettu kolme keskeistä tehtävää: informointi, neuvonta ja osallistumisen edistäminen:

- **Informoinnilla** tarkoitetaan esimerkiksi lehdistötiedottamista sekä erilaisten esitteiden ja muiden julkaisujen tuottamista, joilla hallinto tarjoaa tietoa kansalaisille.
- **Neuvonnalla** taataan kansalaisille tarvittava käytännön tieto hallinnossa asioimiseen, jotta asiointi olisi mahdollisimman vuorovaikutteista viestintää.
- **Osallistumisen edistämiseksi** tarkoitetaan ”vuorovaikutteista viestintää, jossa viranomaiset edistävät keskustelua ja osallistumista tuottamalla aktiivisesti tietoa vireillä olevista asioista, ongelmista ja niiden ratkaisuvaihtoehdoista sekä perustelevat päätöksensä julkisuudessa”.
- **Kansalaiskeskustelu** on tässä tutkimuksessa nostettu erilliseksi viestinnän funktioksi ja lähtökohdaksi, joka on mainittu myös hankkeen asettamispäätöksessä, jossa tämä hanke liitetään osaksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Kansalaiskeskustelulla tarkoitetaan kansalaisten oma-aloitteista viestintää ja asioiden tuomista *julkiseen keskusteluun* joko median välityksellä tai muilla julkisilla areenoilla, kuten kansalaisyhteisöissä, avoimessa Internet-verkossa tai julkishallinnon foorumeilla (mm. eduskunta).

Valtioonhallinnon viestinnän ohjeistus on kasvanut 1990-luvun lopulla. Siihen ovat vaikuttaneet monet merkittävät lainsäädännölliset uudistukset, kuten perustuslain uudistus (731/2000), julkisuuslain kokonaisuudistus (621/1999) sekä sitä seurannut valtioneuvoston viestintää koskeva asetus (380/2002) ja valtioneuvoston kanslian antamat valtioonhallinnon viestintäsuositukset (2002).



## 2.1.2 Hankkeen tutkimukselliset lähtökohdat

Lähtökohtana julkisen vallankäytön arvioinnissa on aina perusoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia on kahdentasoisia. Perinteisiä *vapausoikeuksia* ovat mm. oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, jotka rajoittavat julkisen vallan toimia. Toisen tason säännöksiä ovat *tss-oikeudet* eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, joissa edellytetään julkiselta valtalta aktiivisia toimia. Perusoikeusuudistuksen yksi tavoite oli, että perinteisiin vapausoikeuksiin voidaan välittömästi vedota tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa ja että ne ovat luovuttamattomia ja välittömiä subjektiivisia oikeuksia. Sen sijaan tss-oikeuksien kohdalla tilanne on toisenlainen: suurin osa niistä on niin sanottuja perustuslaillisia toimeksiantoja viranomaisille (Tuori 2002).

Valta, jota hallintojärjestelmä käyttää ohjausvälineenään, on *hallinnollista valtaa*. Tämä valta nojaa viime kädessä pakon mahdollisuuteen. *Kommunikatiivinen valta* sen sijaan on eräänlaista kansalaisten yhteisten vakaumusten valtaa, jolla on juurensa julkisuuden ja kansalaisyhteiskunnan mielipiteenmuodostuksessa (Habermas 1992/1961, Arendt 1970). Habermasin käsitys modernista julkisuudesta on, että julkisen vallankäyttäjät legitimoivat päätöksensä niin sanotussa julkisessa keskustelussa. Julkisuus toteutuu ensisijaisesti median kautta. Tästä näkökulmasta julkiseen vallankäyttöön kuuluu julkinen argumentointi ja laaja yhteiskunnallinen keskustelu (ns. deliberatiivinen demokratia).

Pohjoismaisen julkisuusperiaatteen toteutumisen funktioita oikeudellisena periaatteena on puolestaan eritellyt Timo Konstari (1977; Wallin & Konstari 2000). Hän määrittelee julkisuusperiaatteelle neljä tehtävää: *integraatio-, partisipaatio- legitimaatio- ja kontrollitehtävän*. Hänen mukaansa viranomaisten käsityksessä julkisuusperiaatteessa ovat perinteisesti korostuneet kaksi viimeistä. Integraatio- ja partisipaatiotehtävät, joiden mukaan valtion tulisi aktivoida kansalaisyhteiskuntaa, ovat jääneet vähemmälle. Kansalaisten luottamuksen hankinta (legitimaatio) ja valvonnan tapa vaihtelevat eri aikoina eri tavalla, mutta aina ne ovat sidoksissa vallankäytön tapoihin. Siksi tässä tutkimuksen kohteena ovat sekä julkisen vallan strategisen että käytännön tason viestinnän toimijat, niin mediajulkisuus kuin kansalaisetkin.

Konkreettisesti normatiiviseksi lähtökohdaksi tässä tutkimuksessa on otettu *Valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla pohtineen työryhmän* (VNK 5/2001) tulokset ja suositukset. Viestintäasetus velvoittaa ministeriöitä laatimaan mm. viestintäsuunnitelman ja huolehtimaan, että viestinnän seuranta järjestetään. Tämän hankkeen tapaustutkimukset haastatteluiden ja mediaseurannan osalta perustuvat viiden kohde-ministeriön viestintään: VNK, VM, KTM, TM ja YM. Desk-tutkimus käsitti laajuudeltaan kaikki 13 ministeriötä, joista koottiin niiden aiemmat tutkimukset, selvitykset ja ohjeistukset. Kyselytutkimukset, joita tehtiin kansalaisille, kansalaisjärjestöille, sidosryhmille ja yhteistyötahoille kohdistuivat myös kaikkien ministeriöiden hallinnonaloihin. Annetun tehtävän mukaisesti viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmää on kehitetty sekä normaaliaikojen että poikkeustilanteiden<sup>1</sup> viestinnän näkökulmista. Tässä tutkimushankkeessa käytetään käsitettä *kriisiviestintä*, kun puhutaan valtionhallinnon normaaliaikojen erilaisista häiriötilanteista, jotka vaativat tehostettua viestintää ja sen koordinoitua.

<sup>1</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisuissa käytetään eri nimityksiä viestinnän häiriötilanteista normaaliaikoina. Viestintäsuunnitelmassa (8.4.2004) on luku 2.5 Kriisiviestintä: "Kriisi on normaalia toimintaa häiritsevä tilanne. ... Kriisitilanteissa viestintää ja tiedotusta tehostetaan... Kriisitilanteissa johdon viestintä on avainasemassa." Kriisiviestintää käytetään kattokäsitteenä kaikille seuraaville ohjeille:

- Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (23.6.2002) luvun VI ohje: "Tiedotus erityistilanteissa ja poikkeusoloissa", joka käsittelee viranomaisviestintää normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityistilanteet ovat "normaaliolojen häiriötilanteita".
- Poikkeusolojen tiedotus, jossa on valtionhallinnon viestintäsuositusta yksityiskohtaisemmat ohjeet poikkeusolojen tiedotusta varten
- VNK on antanut ministeriöiden käyttöön lisäohjeet täydentämään valtionhallinnon viestintäsuositusta: "Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla. Ohjeita ja neuvoja viestintään." (18.6.2003).
- Valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedotus erityistilanteissa ja poikkeusoloissa, Poikkeusoloista ja niiden viestinnästä säädätään laissa (Valmiuslaki 1080/1991 ja Puolustustilalaki 1083/1991). Niiden viestinnän arviointi ei ole tämän tutkimuksen kohteena.

Kesken tämän tutkimushankkeen tapahtui 26.12.2004 Aasian hyökyaaltokatastrofi, jossa oli osallisena tuhansia suomalaisia joko uhreina tai uhrien lähiomaisina. Tämän vuoksi Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke sai jatkotehtäväksi tutkia viranomaisten viestintää sekä kansalaisten tiedon tarpeita tässä tsunami-kriisissä konkreettisten tutkimusten kautta. Sen vuoksi tämän hankkeen loppuraportissa on kriisiviestinnän osuus alkuperäistä suunnitelmaa pienempi.

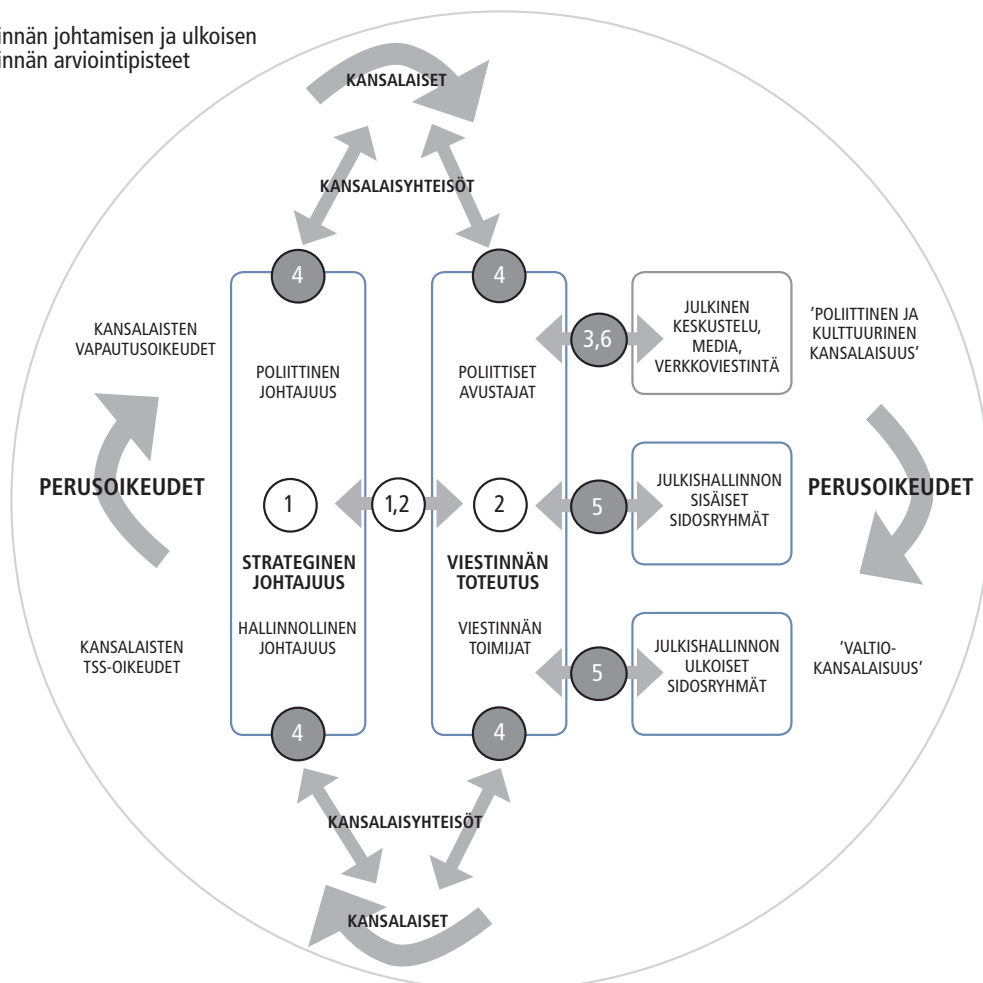
## 2.2 Valtionhallinnon viestinnän arvioinnin kohteet

Tutkimusasetelma tässä hankkeessa on johdettu hankkeen tavoitteista, joiden mukaan tavoitteena on luoda pohjaa valtionhallinnon pysyvälle seuranta- ja arviointijärjestelmälle. Hankkeessa on tehty osatutkimuksia viestinnän osa-alueilta: strateginen johtajuus, viestinnän suunnittelu ja toteutus, mediaseuranta ja analyysi, sidosryhmä- ja yhteistyötahojen viestintä, kansalaisviestintä ja verkkoviestintä.

Alla oleva VISA-kaavio (Kuva 2.2.1) kuvastaa arvioinnin asetelman. Tutkimuksen kohteina ovat olleet ympyröillä merkityt kohteet. Tutkimusasetelman lähtökohta on, että kansalaisilla on perusoikeuksien mukaisesti oikeus tietoon ja oikeus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen. Kansalainen on yhteiskunnallista järjestystä liikkeellä pitävä voima. Kustakin arviointikohdasta on tehty tapaustutkimuksia, joiden tuloksia arviointijärjestelmän kannalta on vedetty yhteen seuraavassa luvussa 3.

**Kuva 2.2.1 Valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA**

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



Viestinnän seuranta- ja arviointimalli VISA:ssa on esitetty keskeiset viestinnän arviointipisteet normaaliaikojen viestinnässä. Lisäksi on huomattava, että käytännön viestinnässä on paljon eri teemoja, jotka leikkaavat läpi koko organisaation, jolloin pitää arvioida viestinnän vaikuttavuutta eri suuntiin. Tällaiset havainnollistavat mallit voivat siten olla vain karkeita yleistyksiä organisaatioiden viestinnästä. Kriisiviestinnässä arviointipisteet painottuvat ajallisesti ja painotuksiltaan toisin kuin normaaliaikoina. Yleisesti voi sanoa, että kriisissä korostuvat strateginen johtajuus ja sen yhteistoiminta viestinnän toteutuksen kanssa, verkkoviestintä nopeana tiedonvälityksen muotona sekä toisaalta kansalaisten suorat yhteydenotot viranomaisiin. Myös median merkitys kasvaa suurta yleisöä koskevissa kriiseissä, varsinkin kriisin alkuvaiheessa.

## 2.2. Arvioinnin kohteet

Arvioinnin kohteet seuraavat VISA-mallin numeroituja arviointipisteitä.

### 1. **Strateginen johtajuus**

Strategisen viestinnän johtamisen näkökulmasta osiossa on haastateltu tapausministeriöiden poliittisesta ja hallinnollisesta johtamisesta vastaavia. Tutkimuksessa on nostettu arviointiin kirjallisen strategia-aineiston perusviestit sekä haastatteluissa esiin nousseet teemat: mitä pitäisi arvioida ja miten sekä arvioinnin perustelut. Luku 3.1.

### 2. **Viestinnän toteutus**

Osion pohjaksi on haastateltu tapausministeriöiden viestinnästä vastaavia sekä käytännön viestinnän toimijoita laadullisen otannan perusteella. Tutkimuskysymysten mukaisesti osiossa on pohdittu viestinnän nykyistä toteutusta: yleisiä arviointiperusteita, tietojen keräämistä viestinnän kehittämistarpeiden pohjaksi sekä viestinnän hyviä käytäntöjä. Lisäksi osio sivuaa myös normaaliaikojen kriisiviestinnän arviointia. Luku 3.2.

### 3. **Media ja muu julkinen keskustelu**

Julkinen keskustelu käydään usein median vetämänä. Osion pohjaksi on tehty ministeriöiden mediaseurannasta tapaustutkimus tällä hetkellä käytössä olevista mediaseurantamenetelmistä ja kehitetty media-analyysia varten luokittelurunkoa, jonka avulla ministeriöiden viestintäyksiköt voivat kehittää siitä itsearviointin välinettä tai teettää ulkopuolisen arvion media-analyysia ja seurata strategisten viestien läpimenoa mediassa. Luku 3.3.

### 4. **Kansalaisviestintä**

Kansalaisten näkemyksiä ja odotuksia valtionhallinnon viestinnästä on tutkittu tapaustutkimuksena. Tässä osiossa on pyritty etsimään niitä seikkoja, jotka kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta voisivat olla oleellisia, kun ministeriöt suunnittelevat hallinnonalan viestintää kansalaisia varten. Luku 3.4.

### 5. **Sidosryhmät ja yhteistyötahot**

Valtionhallinnon sekä sisäisiä että ulkoisia sidosryhmiä ja yhteistyötahoja sekä kansalaisyhteisöjä on lähestytty tämän osion pohjaksi kyselyllä. Tutkimusosion tavoitteena on ollut hankkia tietoa ministeriöiden sidosryhmien ja yhteistyötahojen näkemyksistä ministeriöiden viestinnän suhteen. Tutkimustuloksia on käytetty VISA:n rakentamisessa apuna. Tutkimustulosten perusteella on pyritty arvioimaan, mitä sidosryhmäviestinnässä pitäisi ottaa huomioon sekä millaisilla menetelmillä tietoa voisi kerätä sekä itsearviointin, vertaisarviointin että ulkopuolisen arvioinnin pohjaksi. Luku 3.5.

## 6. Verkkoviestintä

Verkkoviestinnän osalta on käyty läpi ministeriöiden verkkotutkimuksia sekä [www.laatuverkko.fi](http://www.laatuverkko.fi) -hankkeen tuottamaa verkkoarvioinnin työkalua. Tämän organisaation näkökulmasta viestintää arvioivan työkalun rinnalle on etsitty yksinkertaista tapaa arvioida verkkosivustoja käyttäjän näkökulmasta. Tässä tutkimusosiossa on tehty selvitys tapausministeriöiden verkkosivuista: mitä tietoja sivuilta löytyy ja miten helposti saavutettavia ja käytettäviä verkkosivustot ovat. Tulosten avulla on saatu tietoja siitä, mitä ja miten verkkoviestinnässä pitäisi käyttäjien näkökulmasta arvioida. Luku 3.6.

### 2.2.2 Viestinnän arvioinnin kolme tasoa

Tässä tutkimushankkeessa päädytään ehdottamaan valtionhallinnolle kolmentasoista viestinnän arviointia: itsearviointia, vertaisarviointia ja ulkoista arviointia.

#### Itsearviointi

Itsearviointi on keskeisin arvioinnin taso kaikissa organisaatioissa ja toiminnan muodoissa. Viestinnän onnistumista tarkastellaan suhteessa tavoitteisiin. Tavoitteet asetetaan organisaatiossa kolmessa eri vaiheessa: käytännön viestinnän työssä tehdään vuosittain viestinnän suunnitelma, jota käytetään tulosneuvottelujen pohjana ja joka noudattaa jokavuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa (TTS). Suunnittelun kannalta on olennaista, että se on säännöllistä, se perustuu tulosneuvotteluissa sovittuihin kehyksiin ja sen kautta saatu tieto viestinnän onnistumisesta on kumuloituvaa, jotta organisaation viestinnällistä osaamista voidaan verrata aikaisempiin suorituksiin.

Tässä tutkimushankkeessa on tehty tapaustutkimuksia myös itsearvioinnin näkökulmasta. Niissä on pyritty selvittämään ministeriöiden ylimmän johdon käsityksiä viestinnästä ja sen liittymisestä organisaation johtamiseen. Viestinnän toimijoiden haastattelut ovat antaneet arvokasta tietoa viestinnän nykytilasta ja ammattilaisten näkemyksistä viestinnän kehittämisestä eri ministeriöissä ja hallinnonaloilla. Sidosryhmien ja yhteistyötahojen sekä erilaisten kansalaisyhteisöjen rooli on keskeinen viestinnän vaikuttavuuden arvioinnissa, koska niiden kautta tapahtuu päätösten toimeenpano. Kansalaisten näkemykset valtionhallinnon viestinnästä ja heidän tietonsa ja odotuksensa julkisen vallan toimista yleensä ovat heidän yhteiskunnallisen osallistumisensa perusedellytys. Median monimuotoisuus ja verkkojulkisuuden toimivuus on sananvapauden toteutumisen kannalta oleellista. Se heijastaa yhteiskunnan avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja eri toimijoiden mahdollisuutta päästä julkisuuden kautta vaikuttamaan yhteiskunnassa.

Viestintäyksiköillä ja käytännön toimijoilla pitäisi kaikkien viestinnän osa-alueiden itsearviointia varten olla yksinkertaiset työvälineet, joilla arviointia voidaan tehdä jatkuvasti normaalin työn osana. Samalla välineiden on tuettava säännöllisin väliajoin tehtävää viestinnän toimivuuden testausta ja vaikuttavuuden arviointia. Tässä hankkeessa on kehitetty viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA, jossa nämä viestinnän eri näkökulmat ovat arvioitavina.

#### Vertaisarviointi

Vertaisarviointi on välttämätön itsearvioinnin rinnalla jo ministeriöiden ja hallinnonalojen jatkuvasti lisääntyvän yhteistyönkin vuoksi. Julkishallinnolla ei ole vain pystysuuntaista (vertikaalista) päätöksiä valmisteluvaa ja toimeenpanevaa tehtävää. Samalla organisatorisella tasolla olevat toimijat, kuten ministeriöt tai saman hallinnonalan virastot, toteuttavat yhä useammin hallituksen politiikkaohjelmia ja muita strategisia linjauksia, jotka yhdistävät useita hallinnonaloja.

Vertaisarviointi vähentää vääristymiä ja auttaa hyvien käytäntöjen siirtymistä hallinnon sisällä. Ministeriöiden tasolla useimmat viestinnän tehtävät saavat alkunsa lainsäädännöstä ja muista yleisistä velvollisuuksista tuottaa ja jakaa tietoa. Myös virastoissa ja laitoksissa monet viestinnän tuottamiseen ja palveluun liittyvät tehtävät ovat samankaltaisia. Vertaisarvioinnin avulla on mahdollisuus säästää viestinnän arvioinnin resursseja huomattavasti.

Tässä hankkeessa esitetään vertaisarviointia varten muutamia konkreettisia toimia ja välineitä, joiden avulla viestintäyksiköt ja yksittäiset tiedottajat voivat mitata viestinnän toimivuutta ja tehokkuutta suhteessa muihin. Valtioneuvostotasolla vertaisarvioinnin luonnollinen toteuttajaksi tai teettäjäksi on noussut valtioneuvoston kanslia. Tällöin vertaisarviointi voidaan tehdä suhteessa vastaavalla tasolla toimiviin valtion elimiin, kuten esimerkiksi eduskunnan viestintään tai kansainvälisenä vertailuna suhteessa muiden maiden hallitusten viestintäyksiköihin. Vertaisarviointi voidaan tehdä koordinoitusti eri organisaatioiden yhteistyönä tai ulkopuolisina vertailututkimuksina.

### **Ulkoisen arviointi**

Viestinnän vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse monimutkaisista kulttuurisista ja sosiaalisista prosesseista, joista on tehty tieteellisiä tutkimuksia vuosikymmeniä, erityisesti 1900-luvun niin sanotun MCR (*Mass Communication Research*) -tutkimusperinteen piirissä. Tutkijoiden keskuudessa kiistellään siitä, miten viestinnän vaikuttavuutta ylipäättään voisi arvioida ja arvottaa. Tämän vuoksi yksi tapa on lähteä organisaatioiden omista tavoitteista ja arvopäämääristä, joita verrataan yleensä julkisessa keskustelussa, niin mediassa kuin toimijoiden puheessakin, esitettyihin käsityksiin ja konkreettisiin saavutuksiin. Viestinnässä on usein kyse ymmärrettävyydestä, tulkinnoista ja asenteista, eri toimijaosapuolet ovat omaksuneet. Tulkintoihin vaikuttavat hyvin monet seikat. Siksi luotettavan kuvan saamisen viestinnän vaikuttavuudesta on pohjauduttava laajoihin yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisiin tutkimuksiin, joiden toteuttamiseen soveltuvat parhaiten toimijaorganisaatioiden ulkopuoliset tutkimuslaitokset ja yritykset. Ulkoinen arviointi voi kohdistua koko organisaation viestintään tai vain johonkin osaan siitä.

Yhteenvetona kunkin luvun lopussa esitetään viestinnän vaikuttavuuden arvioinnissa huomioitavia seikkoja: **Mitä** pitää tutkia? **Miten** voisi tutkia? **Miksi** pitää tutkia? Näiden pohjalle rakennetaan arviointimalli VISA. Sen konkreettiset sovellukset esimerkkimenetelmien avulla kuvataan VISA-kehikossa sekä lopuksi esitetään VISA-pikatesti, jonka avulla viestinnästä vastaavat voivat tehdä viestinnän toiminnasta ja sen arvioinnista tilannekartoituksen. Tutkimusryhmä esittää tutkimuksen tilaajalle, valtioneuvoston kanslialle, suositukset ja ehdotukset valtionhallinnon viestinnän kehittämiseksi. Suositukset ja ehdotukset on tarkoitettu koskemaan kaikkia ministeriöitä ja sovellettuna myös muuta valtionhallinnon viestintää.

## 3 ANALYYSIT MINISTERIÖIDEN VIESTINNÄSTÄ

### 3.1 Strateginen näkökulma viestintään ja sen arviointiin

Strategisen viestinnän ja johtamisen kannalta ministeriöiden viestintää arvioidaan kahdesta näkökulmasta: miten viestintä tukee ministeriön strategioiden saavuttamista sekä millä tavoin viestintää tässä suhteessa voidaan arvioida ja pitäisi arvioida.

Arviointi perustui seuraaviin aineistoihin:

- perehtyminen ministeriöiden strategisiin asiakirjoihin: sekä toiminnan ja talouden että viestinnän strategisiin suunnitelmiin
- strategian hahmottamisen ja toteuttamisen kannalta tärkeiden ministeriön avainhenkilöiden haastattelut: jokaisesta ministeriöstä haastateltiin ministerit, kansliapäällikkö sekä viestinnästä vastaava viestintä- tai tiedotuspäällikkö. Tutkimusmetodina käytettiin puolistrukturoituja haastatteluja. Tutkijaparin tekemät haastattelut kestivät tunnista puoleentoista tuntiin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin.
- tämän hankkeen desk-tutkimusvaiheessa käsitellyt ministeriöiden viestintää koskevat tutkimukset ja selvitykset
- valtioneuvoston kanslian viestintäsuositus.

Tässä tulosten analyysi perustuu tiettyihin viestinnän lähtöoletuksiin:

- Viestinnällä on strategista merkitystä toimintastrategian saattamisessa käytännön tasolle.
- Strategisella tasolla on kyse viestinnän voimavarojen ja keinojen tarkoituksenmukaisesta suunnittelusta ja käytöstä.
- Viestintä osaltaan auttaa havaitsemaan heikot muutossignaalit riittävän ajoissa, jolloin tilanneherkkyyden analyysi on osa viestinnän strategista osaamista. Haastattelut tehtiin loka-joulukuussa. Kaikkiaan tätä osiota varten haastateltiin 19 henkilöä (ministereitä, kansliapäälliköitä, ministeriön viestinnän vastuuhenkilöä sekä poikkeusolojen viestinnän asiantuntijaa; vain yksi ministeri kieltäytyi haastattelusta).

Tutkimus käsitteli seuraavia kysymyksiä ja teemoja:

1. Mitkä ovat ministeriön viestinnän päätehtävät?
2. Miten ministeriön viestintä tukee ministeriön strategisten tavoitteiden saavuttamista? Millaisella viestintää koskevalla tiedolla olisi käyttöä ministeriön strategiatyössä? Mikä on viestintäyksikön rooli strategian toteuttamisessa?
3. Mitä viestinnän strategisia asioita pitäisi arvioida ja millaisin menetelmin? Voidaanko viestinnän arviointiin käyttää yleisen suunnittelun ja johtamisen arvioinnin välineitä kuten tuloskorttia tai vastaavaa? Pitäisikö arvioida sitä, miten hyvin viestintä toimii tärkeiden kumppanien ja tahojen kanssa tai sitä, miten hyvin ministeriön kannalta tärkeät sisällöt on onnistuttu viestimään? Miten hyvin ministeriö käyttää eri viestimiä? Pitäisikö arvioida, miten hyvin kannanottoa edellyttävät asiat eli issueet hoidetaan?

4. Miten ministeriön viestintää johdetaan? Kuinka tulisi järjestää poliittisen ja hallinnollisen ulottuvuuden yhteensovittaminen?
5. Mitä ministeriön ulkoisessa ja sisäisessä viestinnässä tulisi kehittää eniten? Mitä koko valtionhallinnon viestinnässä pitäisi parantaa?

### 3.1.1 Ministeriön viestinnän päätehtävät strategisten asiakirjojen mukaan

Ministeriöiden viestintäsuunnitelmissa ja muissa viestintästrategisissa asiakirjoissa viestinnän päätehtävät ovat moninaisia ja eritasoisia. Osa niistä on strategisen tason tehtäviä, kuten: "viestintä on olennainen osa koko ministeriön toimintaa" tai tehtävänä on "tukea ministeriön strategisten tavoitteiden saavuttamista" tai "turvata ydinviestien läpimeno". Osassa asiakirjoista kuvataan viestinnän vaikutuksia julkisuuskuvaan: "luoda valtionhallinnon viestinnästä muodostuvaa kuvaa", tai "vahvistaa ministeriön tunnettuutta".

Tiedottaminen ja mediasuhteiden hoito oli useimmin mainittu: "tiedottaminen yksikön toiminnasta", "mediaviestinnän ja lehdistösuhteiden hoitaminen" tai "median, kansalaisten ja muiden sidosryhmien palvelu".

Eräissä ministeriöissä mainittiin myös sisäiset tehtävät: "rakentaa yhtenäistä ministeriötä" tai "edistää ministeriön arvojen mukaista toimintaa", "suunnitella ja kehittää hallinnonalan viestintää", "edistää hallinnonalojen yhteistyötä".

Kahdessa ministeriössä mainittiin vuorovaikutteisuus ja osallistuminen: "kansalaiskeskustelun ja kansalaisten osallistumisen vauhditus" tai "perusedellytysten luominen sille, että sidosryhmien edustajilla on mahdollisuus vaikuttaa asioiden suunnitteluun ja päätöksentekoon".

Haastattelututkimuksen tulokset esitetään strategia-analyyseiden osaraportissa Osa II.

### 3.1.2 Strategisen tason viestintäsuunnitelmissa esitetty näkemys

*Valtioneuvoston kanslian viestintäsuunnitelma* (VNK:n raportit 1/2004) pohjautuu Suomea koskevaan visioon, jonka mukaan "Suomi on hyvinvointiyhteiskunta ja kansainvälinen menestyjä. Tämän varmistavat parlamentaarisen demokratian toimivuus, vakaa valtionjohto sekä jatkuva kehittyminen." Suunnitelma antaa strategisen tason suuntaviivat kanslian viestinnälle ja koskee koko kanslian henkilöstöä. Suunnitelma rajoittuu vain kanslian toimintaan: "Kanslian tehtävänä on tiedottaminen pääministerin ja hallituksen toiminnasta." Viestintäsuunnitelmasta ei käy ilmi, miten viestintä muuten kuin arkitiedottamisen kautta tukisi hallituksen tai pääministerin strategiatyötä. Haastatteluista selvisi, että hallituksella ei ole viestintästrategiaa ja se koetaan vieraaksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on uusinnut viestintää koskevia ohjeita. *Viestinnän periaatteet kauppa- ja teollisuusministeriössä* (KTM, helmikuu 2005) mukaan "viestintä on osa johtamista". Viestintä on myös tukitoimi, joka "tukee ministeriön tavoitteiden saavuttamista ja sitouttaa henkilöstöä yhteisten päämäärien toteuttamiseen".

Työhallinnon visio vuodelle 2010 on, että Suomi on osaamiseen perustuva hyvinvointiyhteiskunta, jossa on työmahdollisuuksia kaikille (Työhallinnon viestinnän käsikirja, TM 2003). Työhallinnon viestintästrategia perustuu työhallinnon toiminta-ajatukseen ja tukee strategisia linjauksia: työhallinto edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työorganisaatioiden kehittymistä, työllisyyttä sekä maahanmuuttajien kotoutumista.

Valtiovarainministeriön viestinnän tehtävänä on tukea ministeriön toimintaa (Viestintä valtiovarainministeriössä, luonnos syyskuu 2004). Viestintä on osa johtamista, asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Viestinnän tavoitteet pohjautuvat ministeriön visioon, strategisiin tavoitteisiin ja arvoperustaan. Valtiovarainministeriön tavoite on turvata tulevien sukupolvien talouden perusta ja valinnanmahdollisuudet. Lähivuosien toiminnan tavoitteena ovat talouden kasvu ja vakaus, työllisyysasteen parantaminen ja veroeurojen käytön tehostaminen.

Ympäristöministeriössä kehitettiin jo 1990-luvulla määrätietoisesti koko ympäristöhallintoa koskevaa viestintästrategiaa, konsernistategiaa. Viestinnän visioksi on määritelty, että ympäristöhallinto tunnetaan merkittävänä ja luotettavana vaikuttajana koko yhteiskunnan kestävä kehityksen edistämiseksi (Yhdessä enemmän. Ympäristöhallinnon viestintästrategia 2001–2003). Ministeriön toiminnan yleisenä tavoitteena on edistää ympäristöhallinnon kestävä kehitystä. Tavoitteena on hyvä ja turvallinen elinympäristö, luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä asunto-olojen kehittäminen. Ympäristöministeriössä on valmisteilla ministeriötä koskeva strateginen viestinnän ohjeistus.

### 3.1.3 Viestinnän toimivuuden arviointi strategisesta näkökulmasta

Useiden tutkittujen ministeriöiden strategisissa asiakirjoissa viestintä on saanut sen aseman, joka sille nykyaikaisten organisaatioviestinnän teorioiden perusteella kuuluukin: viestintä on strategista johtamista. Suomen Tiedottajien liiton (STIL/ [www.Procom.fi](http://www.Procom.fi)) mukaan viestintä on tukitoiminto, joka tukee työyhteisön strategisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä tapahtuu viestinnän sisältöjen, tarkoituksenmukaisten menettelytapojen sekä luotaamisen kautta.

Sisällöissä on kyse strategisten perusviestien määrittelystä ja niiden käytöstä päätännässä ja arkisessa työssä. Julkishallinnossa strategiset perusviestit johdetaan strategisista asiakirjoista. Näitä ovat poliittisesti määräytynyt hallitusohjelma ja siitä johdetut ministeriön hallitusohjelman painopisteet sekä viranomaisten valmistelemat tulevaisuus- ja toimialakatsaukset ja sektoriohjelmat. Parhaimmillaan näissä tarkastellaan ministeriön perustehtäviä kulloistenkin poliittisten painotusten mukaan.

Käytännössä osallistuminen strategiatyöhön vaihteli ministeriöittäin. Poliittiset teemat, joiden merkitys strategiatyössä on ratkaiseva, hoidetaan pääosin muutoin kuin viestintäyksikön kautta. Ministerien poliittisten avustajien rooli näytti nousevan tärkeäksi. Yhdessäkään tutkituista ministeriöistä viestinnästä vastaava ei osallistunut suoraan hallituspoliittisten strategisten viestien rakentamiseen. Epäsuora vaikutus tuli tulevaisuuskatsausten kautta.

Eräissä viestinnästä vastaava oli aktiivisesti mukana ministeriötason pitkäaikaisiin ohjelmiin liittyvien viestien, kuten tulevaisuuskatsausten, rakentamisessa. Päätäjät tuntuivat kuitenkin pitävän viestintä- tai tiedotusyksikköä lähinnä teknisenä toteuttajana; tähän työhön päättäjillä ei yleensä ollut huomauttamista.

### 3.1.4 Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän johtaminen

Viestinnän johtamisessa ilmeni eräitä hyvin hankalasti ratkaistavia haasteita. Näistä ensimmäinen oli poliittisen ja hallinnollisen ulottuvuuden yhteensovittaminen. Asia oli haastattelujen aikaan ajankohtainen julkisessa keskustelussa, koska eduskunnan käsittelyssä oli hallituksen esitys ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamiseksi (HE 142/2004). Esitys hyväksyttiin eduskunnassa ja ministerin henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimivat valtiosihteerit nimitettiin vuoden 2004 lopulla.



Ongelmia todettiin myös esiintyvän ministeriön normaalin viestinnän ja politiikkaohjelmien viestinnän yhteensovittamisessa. Useamman ministerin ministeriöissä toinen ministeri ei näytä juurikaan käyttävän viestintä- tai tiedotusyksikön palveluja. Hallituspohjan vaihtuminen on selvästi synnyttänyt haasteita. Lisäksi eräissä ministeriöissä viestintätehtävien teettäminen viransijaisilla tai viestinnän hajautus eri osastoille tuovat hankaluuksia.

Poliittisella ulottuvuudella tarkoitetaan tässä ministeriön poliittisten toimijoiden, ministereiden ja heidän erityisavustajiensa, viestintää. Hallinnollinen ulottuvuus puolestaan liittyy toimialan substanssiin ja ministeriön virkamiesten laatimiin pitkäaikaisiin suunnitelmiin. Näiden ulottuvuuksien yhteensovittaminen on vaikeinta silloin, kun viestintäyksikön henkilöt on jätetty tai he ovat itse jättäytyneet poliittisten substanssikysymysten ulkopuolelle. Erytisen ongelmallista tämä on strategisen viestinnän näkökulmasta.

Tällä hetkellä viestintä- tai tiedotusyksikön osuus sisältöjen pohdinnassa parhaimmillaan rajautuu ministeriön strategisten perusviestien pohdintaan. Yhteensovittaminen näyttää riippuvan sekä puoluepoliittisista näkemyseroista että yksilötason henkilökemiasta. Pahimmillaan kuvattiin tilanteita, joissa viestintä on "inflatoitunut" tai joissa ministerin erityisavustajan ei koeta olevan viestintätehtäviensä tasalla tai joissa ministeriön poliittinen johto ei täysin luota virkamiestiedottajien poliittiseen lojaaliuteen. Erityisavustajat eivät aina tunne ministeriön viestinnän käytäntöjä, jolloin he eivät saa viestintäyksiköiltä sitä apua, joka olisi heidän käytettävissään. Erytisesti tämä korostui mediasuhteiden hoidossa ja mediaseurannan käytössä.

Ministeriön normaalin viestinnän ja politiikkaohjelmien viestinnän yhteensovittamisessa nähtiin lähinnä teknisiä ja koordinaatio-ongelmia: miten asioita painotetaan tai kuka tarkistaa viestinnän sisältöjä.

### 3.1.5 Viestinnän pääkehitystarpeet strategisten toimijoiden mukaan

Ministerit mainitsivat asioita, jotka liittyvät

1. Julkisuuteen pääsyyn ja viestien sisältöön:
  - suora yhteydenpito ihmisiin: tietojen vastaanottaminen, julkisuuteen pääseminen, viestien muokkaaminen, ymmärrettävyys ja popularisointi, palveluista viestimisen kohdentaminen
  - muita kehittämiskohteita ovat sidosryhmätoiminta, valtion ja kuntien yhteistyö sekä ministeriön tehtävien profilointi.
2. Sisäisen viestinnän osalta kaivattiin pelisääntöjen selkiyttämistä viestinnän sisäisillä järjestelyillä:
  - substanssiosaamisen ja viestintäosaamisen yhdistäminen, viestinnän selkiyttäminen ministeriössä, nyt vallitsevan irrallisuuden ja erillisyyden poistaminen, tiedonkulun koordinointi eri yksiköiden kesken sekä palveluista viestiminen niin, että olisi vähemmän portaita
  - muita sisäisiä kehittämiskohteita ovat proaktiivisuuden lisääminen, verkon tehostaminen, lounastapaamisten vakiinnuttaminen, henkilökunnan tietojen, taitojen ja osaamisen kartuttaminen sekä viestintäyksikön työn tekeminen tutuiksi ministerille
3. Sisällön osalta toivottiin, että julkishallinnossa kyettäisiin tuomaan isot ja tärkeät asiat julkisuuteen asiallisella ja ymmärrettävällä tavalla:
  - ei saisi edetä median ehdoilla. Kehittämisen kohteena tulisi olla perustiedon välittäminen palveluista ja asiakkuudesta, että pystytään kertomaan yksinkertaisella tavalla ja oikeaan

aikaan vaikeista asioista. Osa ministereistä toivoi kaksikielisyyden parantamista ja turhien tiedotteiden karsimista, koska ne haittaavat tiedottamisen uskottavuutta.

- Välineiden käyttömahdollisuuksien parantamista kaivattiin sekä yleisesti että yksilötasolla: olisi kehitettävä teknisiä ja menetelmävalmiuksia sekä parannettava verkkopalveluja ja mahdollisuuksia puhua suoraan kansalaisille sähköisissä viestimissä, erityisesti televisiossa.

Kansliapäälliköiden kehittämis ehdotusluettelo painottui ulkoiseen viestintään.

1. Painotukset liittyivät viestinnän sisältöjen, laadun ja vastaanoton arviointiin, viestintäasenteiden yleisseurantaan, mm. miten maanpuolustuksen suunnittelu on toteutettu kunnassa, miten strategiset viestit menevät läpi, miten valtionhallinnon ja ministeriöiden toiminta tehdään ymmärrettäväksi, miten taustoittava viestintä toteutetaan tai millainen työnantajakuva kansalaisille annetaan.
2. Sisäisessä viestinnässä kehittämistä kaipaa mm. työkuultuuri, joka on nuorilla erilainen kuin vanhoilla. Kehittämisen tarpeessa olivat mm. viestinnän roolien selkeyttäminen erityisesti poliittisessa ja hallinnollisessa ulottuvuudessa, suunnittelujärjestelmä sekä viranomaisten ja erityisesti esittelijöiden asenneilmaston parantaminen, jotta he hahmottavat viestinnän merkityksen. Sisäiseen viestintään haluttaisiin lisätä strateginen osaaminen, koska viestintä on keskeinen johtamisen työkalu. Myös sisäistä viestintätyytyväisyyttä pitäisi mitata.
3. Lisäksi haluttiin kehittää käytettävissä olevia viestimiä: uudistaa lehtiä, parantaa kansalaisten palvelua ja kansalaispalautteeseen vastaamista sekä liittää digitaaliseen viestintään kansalaiskeskustelun välineistö. Tärkeänä pidettiin myös koko valtioneuvoston viestinnän yhtenäistämistä ja koordinoimista.

Viestintä- tai tiedotuspäälliköt halusivat kehittää

1. ulkoisen viestinnän osalta muiden viranomaisten viestintävalmiuksia, toimittaja- ja media-kontakteja ja sidosryhmäviestintää
2. Sisäiset kehittämistarpeet liittyivät suunnitelmallisuuteen, strategiatyöhön ja strategisten viestien täsmentämiseen, yksiköiden välisen yhteistyön lisäämiseen sekä sisäisen viestinnän yleiseen parantamiseen ja juttuvinkkien saamiseen.

Viestintäpäälliköiden haastatteluissa mainittuja kehittämistarpeita on eritelty teemoittain viestinnän toimijoiden kohdalla luvussa 3.2. sekä yksityiskohtaisemmin osaraporteissa osassa II.

### 3.1.6 Strategisten toimijoiden käsityksiä viestinnän arvioinnista

Nykyisin käytössä olevat viestinnän arviointimenetelmät eivät ole systemaattisia. Lisäksi niissä korostuvat henkilökohtaiset tunteet, joita ei ole kuitenkaan varmennettu tutkimustiedolla. Käsitykset ministeriön viestinnästä pohjautuivat pääasiassa omiin tunteisiin.

Useimmat ministerit olivat tyytyväisiä viestintään julkisuuskyynnyksen ylittyessä. Tyytyväisyyttä lisäsi etenkin se, jos ministeriön omat, vaikeatkin asiat tulivat tunnetuiksi ministeriön toivomalla tavalla. Muita tyytyväisyyden tunteita herätti se, että on voitu reagoida etukäteen asioihin eikä pelkästään reaktiivisesti

median nostamiin kysymyksiin. Palautteen keruu ei ollut systemaattista. Mediasta seurattiin esille päässeitä asioita, otsikoita ja käsittelytapaa.

Useat kansliapäälliköt mainitsivat kuitenkin myös systemaattisempia arvioinnin muotoja kuten ulkopuolisen arvioijan käytön, sisäiset ja ulkoiset barometrit tai julkisuuskuvaan tutkimuksen, lehdistökatsaukset tai käyntikertojen tilastoinnin nettisivuilla.

Viestintä- tai tiedotuspäälliköt olivat tyytyväisiä uutiskynnyksen ylittyessä: kun ”huomaa että ovat noteeranneet” tai kun viestit näyttävät menevän ihmisten tietoisuuteen ”niin kuin olemme itse nähneet”. Viestin perillemeno kuvattiin siten, että kansalaiset ovat kertoneet saaneensa apua, viesti on mennyt perille ymmärrettävästi, ministeriön edustaja on esiintynyt hyvin radiossa tai televisiossa tai julkisuuskamppailu on voitettu.

Lehdistöseuranta on useimmiten mainittu ”arviointimenetelmä”, jonka kohteena on sekä perinteinen leikepohjainen että sisäisessä verkossa oleva lehdistö. Verkon käyttöä arvioidaan lähinnä karkein mittarein (kävijämäärät). Sisäistä palautetta saadaan myös esimiehiltä, kollegoilta ja johtoryhmästä, ulkoista kansalaisjärjestöiltä ja kentältä. Ministeriöissä käytetään erilaisia henkilöstö- ja muita barometreja, joissa on mukana sisäisen viestinnän kysymyksiä. Osassa ministeriöistä on teetetty ulkopuolisella viestintätoimistolla sisäisen viestinnän tutkimuksia. Sidosryhmätutkimukset ovat satunnaisia. Kuten desk-tutkimuksestakin (Osa II) käy ilmi, vertailuja muihin julkishallinnon toimijoihin tehdään vähän.

### 3.1.7 Näkemyksiä valtionhallinnon kriisiviestinnän arvioinnista

Tutkimushankkeen yksi tehtävä oli poikkeustilanteiden viestinnän arviointi. Tässä tutkimuksessa ei ole arvioitu valtionhallinnon poikkeustilanteiden viestintää eli tässä yhteydessä kriisiviestintää normaaliaikoina (ks. määrittely luku 2.1). Tutkimuksessa on haastateltu sekä ministeriöiden strategista johtoa, viestinnän käytännön toimijoita että poikkeustilanteiden viestinnän asiantuntijoita ministeriöiden ja muun valtionhallinnon kriisiviestinnästä. Lisäksi on käyty läpi valtioneuvoston kanslian ohjeistukset poikkeustilanteita, normaaliaikojen häiriötilanteita ja tehostettua viestintää vaativia tilanteita varten. Kriisiviestintä hoitaminen liittyy olennaisesti viestinnän johtamiseen kriisitilanteessa.

Viestinnän arvioinnin kannalta on oleellista, että ohjeistuksen mukaan viestinnän kriisitilanteissa lähtökohtaisesti toimitaan normaaliaikojen viestintäorganisaation mukaisesti. Kriisin aikana toimitaan kuitenkin tehostetusti, jolloin viestinnän arvioinnin kohteet ovat periaatteessa samat kuin muulloinkin. Kriisiviestinnässä korostuu kansalaisten tiedontarve, median uutisoinnin kasvu sekä teknisten viestintävälineiden toimivuus (mm. puhelimet, Internetin kapasiteetti).

Kriisiviestintää koskeva normatiivinen ja haastatteluaineisto analysoidaan Aasian hyökyaaltokatastrofiin liittyvän Valtionhallinnon viestinnätutkimuksen jatkohankkeessa, joka toteutetaan keväällä 2005.

Poikkeusolojen viestinnästä on lainsäädännössä erilliset toimintaohjeet. Normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettua viestintää varten valtioneuvosto on laatinut erilliset ohjeet kesäkuussa 2003. Ne täydentävät Valtionhallinnon viestintäsuositusta vuodelta 2002.

### 3.1.8 Mitä viestinnän toimivuuden arviointi voisi olla strategisesta näkökulmasta?

Kun haastatteluissa kysyttiin viestinnän arvioinnista, suurimmaksi osaksi ihmeteltiin, miten sitä voisi arvioida. Jotkut haastateltavista arvelivat yleisten toiminnan arviointimittareiden, kuten tulokortin tai

tulosprisman, soveltuvan myös viestinnän arviointiin. Toiset, lähinnä viestintäihmiset, vastustivat näiden käyttöä, koska niistä ei ole saatu konkreettista apua viestinnän toimivuuden arviointiin. Suuri osa ministereistä ei tuntenut näitä mittareita.

Ne, joilla oli kokemuksia tuloskortin käytöstä, pitivät hyvänä sitä, että ministeriön yleiseen tuloskorttiin oli saatu viestintään liittyviä osioita. Yleensä suhtauduttiin epäilevästi siihen, että viestintä- tai tiedotusyksikön työ voitaisiin kuvata tuloskortin kautta. Pidettiin vaikeana ylipäätään arvioida viestinnän vaikuttavuutta, koska mittarit ovat yleensä määrällisiä. Viestinnän laadun kannalta olennaista olisi löytää asiat, joita tulisi arvioida.

Haastateltavat toivoivat mm. tapaustutkimuksia, vertaisarviointeja, kansalaismielipiteen ja -asenteen mittausta sekä disinformaation eli tahallaan annettun harhaanjohtavan informaation tutkimusta. Hyvin tärkeänä pidettiin vertailtavuutta sekä muihin julkishallinnon yksiköihin että ajallisesti omaan toimintaan. Haastatteluissa pelättiin liian tiheään toteutettuja arviointeja. Valtioneuvoston kanslian rooli korostui nykyistä enemmän arvioinnin koordinoijana ja osin sen toteuttajana.

Tutkimusasetelmassa lähdettiin nykytilan vertailusta suhteessa olemassa oleviin tavoitteisiin, strategioihin ja viestinnän suunnitelmiin. Tällaisen arvioinnin strateginen johto tai viestintäyksikkö voi tehdä vuosittain liittyen esim. tulosneuvotteluihin tai talous- ja toimintasuunnitelman tekemiseen. Tutkimuksen keskeisiksi tuloksiksi näyttäisivät tämän analyysin mukaan muodostuvan strategisen johtamisen näkökulmasta:

- viestinnän rooli: onko se aktiivinen, passiivinen vai proaktiivinen
- viestinnän merkitys: tukijalka, sekä strategisessa että teknisessä merkityksessä
- perusviestit ja niiden määrittelyn tärkeys strategian viestimisessä
- poliittisen ja hallinnollisen ulottuvuuden yhtensovittaminen
- julkisuuden merkitys strategian toteutumiseksi: julkisuuden määrä ja laatu
- lisäksi VNK:n keskeinen rooli viestinnän koordinoinnissa normaaliaikoina sekä viestinnän johtaminen kriisitilanteissa valtioneuvostotasolla.

Tutkimusosion tulokset on yksityiskohtaisemmin raportoitu Osassa II. Tutkimustulokset raportoidaan tässä niin, että haastateltavien anonymiteetti pyritään säilyttämään.

Strategisen viestinnän johtamisen tulokset liittyvät kiinteällä tavalla seuraavaan lukuun (3.2.), jossa käsitellään osittain samoja kysymyksiä viestinnän toimijoiden näkökulmasta. Näitä on myös tuloksissa verrattu ristikkäin, jotta saadaan selville mahdolliset viestinnän johtamisen ja toteutuksen ongelmakohtat ja hyvät käytännöt.

Seuraavassa esitetään yhteenveto ministeriöiden strategisen johdon näkökulmasta niistä asioista, joita tulisi arvioida, miten se tulisi tutkimuksen mukaan tehdä ja perustellaan miksi. Viestinnän vaikuttavuuden arvioinnin kannalta ministeriön strategisten tavoitteiden toteutuminen viestinnän kautta on keskeinen arvioitava asia.

### 3.1.9 Yhteenveto viestinnän arvioinnista strategisesta näkökulmasta

**Kuva 2. Viestinnän vaikuttavuuden arviointi strategisesta johtamisen näkökulmasta**

Arvioinnin kohde	Tutkittava asia: Mitä?	Toimintamenetelmä: Miten?	Perustelut: Miksi?
Strateginen analyysi I  Poliittinen ja hallinnollinen johtajuus	<p>Viestinnän rooli: aktiivinen, passiivinen ja proaktiivinen</p> <p>Viestinnän merkitys: tukijalka, sekä strategisessa että teknisessä erityisessä</p> <p>Perusviestit ja niiden määrittelyn tärkeys strategian viestimisessä</p> <p>Poliittisen ja hallinnollisen ulottuvuuden yhteensovittaminen</p> <p>Julkisuuden merkitys strategian toteutumiselle: julkisuuden määrä ja laatu</p> <p>Yhteistyö ja viestinnän toimivuus sekä strategisella tasolla että sidosryhmien keskuudessa</p> <p>Kansalaisten tarpeet suhteessa strategiaan tavoitteisiin</p> <p>VNK:n rooli viestinnän koordinoinnissa normaali-aikoina sekä viestinnän johtaminen kriisitilanteissa valtioneuvostotasolla*)</p> <p>Tilanneherkkyyden ja tilannekuvan tulkinta erityisesti kriisitilanteissa*)</p> <p>*) Alustavien tulosten mukaan. Jatkohankkeessa tehdään analyysit kriisiviestinnästä.</p>	<p>Strategia-analyysit johtamisesta ja viestinnästä strategian toimeenpanosta: toimijoiden roolit, valta- ja vastuusuhteet, organisaation viestintäkulttuurin tutkimukset</p> <p>Viestinnän toteutuksen suunnitteluun ja hyvään hoitamiseen liittyvät menetelmät (ks. Luku 3.2)</p> <p>Kyselyt, haastattelut, toimintatutkimukset ym. kansalaisten tietotarpeiden kartoittamiseksi, erityisesti myös poliittiseen johtamiseen liittyvät gallupit ym.</p> <p>Tilannekuvaan liittyvät viestinnän seurannan menetelmät ja analyysit</p> <p>Viestinnän asennetutkimukset sekä hallinnon sisällä että ulkopuolisten tahojen suhteen</p>	<p>Organisaation valta- ja vastuusuhteet ja niiden toimivuus ovat organisaation johtamisen perusedellytykset.</p> <p>Strategisen johtamisen välineenä viestintä on keskeisessä asemassa sekä toimivan organisaation, kansalaisten, julkisen keskustelun että sidosryhmien ja yhteistyötahojen näkökulmista. Viestintää johdetaan myös asiantuntija-julkisuuden kautta.</p> <p>VNK:n rooli erityisesti kriisiviestinnässä korostuu, koska silloin päätöksentekijöillä on hallinnollisen ja toiminnallisen johtamisvastuun lisäksi myös parlamentaarinen ja poliittinen johtamisvastuu.</p>

## 3.2 Viestinnän toimijoiden näkökulmia ministeriöiden viestintään

### 3.2.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Viestinnän toimijoiden eli tiedottajien ja muiden viestintää päätyökseen tekevien näkökulmat ministeriöiden ulkoiseen viestintään nousevat käytännön viestinnän työn hoitamisesta ja koordinoimisesta. Raportissa tarkastellaan erityisesti ulkoisen viestinnän arviointia, viestinnän tieto- ja kehitystarpeita, viestinnän hyviä käytäntöjä sekä lyhyesti myös viestintää poikkeustilanteissa. Tutkimus perustuu viestinnän toimijoille tehtyyn empiiriseen tutkimukseen sekä ministeriöiden kirjalliseen aineistoon:

- **ministeriöiden strategiset asiakirjat:** sekä toiminnan ja talouden että viestinnän strategiset suunnitelmat
- strategian hahmottamisen ja toteuttamisen kannalta tärkeiden ministeriön **avainhenkilöiden haastattelut:** jokaisesta ministeriöstä haastateltiin ministerit, kansliapäällikkö sekä viestinnästä vastaava viestintä- tai tiedotuspäällikkö. Tutkimusmetodina käytettiin puolistrukturoituja haastatteluja. Tutkijaparin tekemät haastattelut kestivät tunnista puoleentoista tuntiin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin
- tämän hankkeen desk-tutkimusvaiheessa käsitellyt ministeriöiden viestintää koskevat **tutkimukset ja selvitykset.**

Haastattelujen analysoinnissa käytettiin temaattista analyysia. Analyysi tehtiin suhteessa neljään alla lueteltuun päätutkimuskysymykseen, jotka muodostivat analyysin pääkategoriat. Lisäksi analysoitiin näiden kategorioiden sisältämät pääteemat, ja lopuksi katsottiin, mitkä teemat ovat läpileikkaavia.

#### Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat viestinnän toimijoiden käyttämät valtionhallinnon ulkoisen viestinnän yleiset arviointiperusteet?
- Millaista ja miten tietoa tulisi kerätä säännöllisesti viestinnän kehittämistarpeiden pohjaksi?
- Mitkä ovat eri ministeriöiden hyvät käytännöt viestinnän toteutuksessa?
- Miten poikkeustilanteiden viestintä eroaa normaalin tilanteen viestinnästä, erityisesti viestinnän vaikuttavuuden mittaamisessa?

Haastateltavien otantaperusteet<sup>2</sup> ja muut yksityiskohtaiset tiedot tutkimuksen tekemisestä käyvät ilmi osaraportista, joka on kokonaisuudessaan Osassa II.

### 3.2.2 Ulkoisen viestinnän yleiset arviointiperusteet

Tässä osiossa tarkastellaan viestinnän toimijoiden käyttämiä valtionhallinnon ulkoisen viestinnän yleisiä arviointiperusteita. Osiossa käsitellään sitä, miten viestinnän toimijat arvioivat ministeriön viestintää tätä nykyä. Ensin tarkastellaan sitä, minkä vuoksi toimijat ovat toisaalta tyytyväisiä ja toisaalta tyytymättömiä ministeriön ulkoiseen viestintään. Tämän jälkeen käsitellään sitä, mistä toimijat tietävät, että viesti on mennyt perille. Seuraavaksi tarkastellaan palautetta ja sen hyväksikäyttöä viestinnän arvioinnissa tällä haavaa. Osion lopussa listataan pääteemat, jotka ilmenevät viestinnän arvioinnista puhuttaessa.

<sup>2</sup> Otantaperusteet: Kaikki haastateltavat valittiin viidestä tapausministeriöstä (KTM, TM, VNK, VM ja YM). Haastateltavat valittiin laadullisella otannalla seuraavin laadullisin ja määrällisin kriteerein: viestinnästä vastaavat (n=5), verkkoviestinnän tekijöitä (n=2), substanssiasiantuntijoita (n=2), päätöstiedottajia (n=2), sektoriyhteistyövastaavia (n=2), sisäisen viestinnän asiantuntijoita (n=1) ja mediasuhteiden hoitajia (n=2).

Analyysin tekotapa ja tuloksiin vaikuttaneet tekijät on selostettu yksityiskohtaisemmin osassa II. Tähän raporttiin on otettu tutkimuksesta vain päätulokset.

Toimijoiden keskuudessa nousevat seuraavat pääteemat, jotka liittyvät viestinnän arviointiin:

1. **Viestinnän ymmärrettävyys** (kieli): viestintää tulee tehdä ihmisille (kansalaisille ja sidosryhmille) ihmisten kielellä. Viestinnän tulee ensisijaisesti olla ymmärrettävää. Viestinnän tulisi tarkastella asioita kansalaisen näkökulmasta ja tuoda esiin vaikutuksia, joita esimerkiksi uusilla laeilla on kansalaisten elämään.
2. **Viestien perillemeno**: viestien perillemeno edesauttaa paitsi ymmärrettävä kieli myös asioiden ilmaiseminen yleistä kiinnostusta ja median kiinnostusta herättävällä tavalla.
3. **Henkilökohtaiset verkostot**: näiden tärkeyttä korostetaan suhteessa toimittajiin, viranomaisiin, omaan hallinnonalaan, omaan ammattikuntaan ja muihin sidosryhmiin. Niitä kaivataan lisää ja niiden hoitamiseen kaivataan lisää aikaa ja taloudellisia resursseja. Henkilökohtaiset verkostot tulisi huomioida viestinnän arvioinnissa.
4. **Yhteistyö virkamiesten kanssa**: yhteistyötä virkamiesten kanssa pidetään ensiarvoisen tärkeänä ja siitä toivotaan tiiviimpää.
5. **Arviointijärjestelmän ja -mittareiden puute sekä systemaattisen analyysin puute**: Nämä asiat nousevat esiin aineistosta. Analyysia kaivataan mm. mediaseurannasta, verkossa kävijöistä, sidosryhmistä ja palautteesta. Lisäksi ymmärrettävyyteen ja viestin perillemenoon sekä kansalaisten tietotarpeiden kartoittamisen kaivataan arviointia ja mittareita. Tähän liittyy tarve kartoittaa myös sidosryhmät ja yhteistyötahot. Konkreettisia välineitä kaivataan myös kohdennetun viestinnän perillemenon arvioimiseen sekä eri sidosryhmien tietotarpeiden arviointiin.
6. **Verkkoviestinnän kasvava merkitys**: verkkoa ja sen mahdollisuuksia painotetaan, erityisesti kansalaisviestinnän kanavana.
7. **Ministeriön asema suhteessa kansalaisen arkeen**: aineistosta nousee esiin ministeriön asema "norsunluutornina", joka on kaukana kansalaisten arjesta, kun taas virastojen ajatellaan olevan enemmän kansalaisten suoraa kommunikointia varten. Tämän takia virastoista puhuttaessa asiakasnäkökulma ilmenee erityisen selvästi.

### 3.2.3 Tieto- ja kehittämistarpeet

Tässä tarkastellaan ensin pääkehitystarpeita ministeriöiden ulkoisessa viestinnässä. Tämän jälkeen käsitellään viestinnän yhteistyötä sekä ministeriössä että ulkoisten tahojen, kuten muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa.

*Pääkehitystarpeet* vaihtelevat toimijoiden tehtävänkuvan mukaan, mutta yleisinä kehitystarpeina ministeriöiden ulkoisessa viestinnässä pidetään:

- viestien ymmärrettävyyden kehittämistä
- verkkoviestinnän jatkuvaa kehittämistä

- arviointijärjestelmän kehittämistä sekä
- kohdennetun viestinnän (sidosryhmäviestinnän) parantamista.

Eri *näkökulmien* huomioimista pidetään tärkeänä. Tässä yhteydessä korostetaan myös, että tulisi lisätä tutkimusta siitä, onko viesti saavuttanut asian koskettamat ihmiset.

Sisäisen viestinnän kehittämisessä intranetin kehitystä pidetään oleellisena. Myös eri ministeriöiden välinen intranet mainitaan tutkimuksessa. Viestintäyksikössä tärkeimmäksi asiaksi osoittautuu *kalenterin* ylläpitäminen, jossa ovat kaikki viikolla tapahtuvat asiat. Tämä voi olla sähköisessä muodossa tai seinällä. Tämän koetaan tuovan paljon kaivattua *ennakoitavuutta ja suunnitelmallisuutta* viestintään. Lisäksi *yhteistyöverkostoja* eri ministeriöissä samoja asioita tekevien kesken pidetään tärkeinä ja lisäämisen arvoisina. Näillä foorumeilla voidaan käsitellä ja vaihtaa *käytännön kokemuksia*.

Hieman tiiviimpää yhteistyötä kaivataan myös *julkaisutoiminnan, tietohallinnon ja viestinnän* välillä. Ylipäätään yhteistyöverkostoja pidetään hyödyllisinä, silloin kun ne liittyvät luonnollisesti yhteiseen toimintaan ja läheisesti käytännön asioihin. Toimijat painottavat voimakkaasti myös tarvetta viestinnän yhtenäisyyteen sekä reagointinopeuden ja ajan tasalla pysymisen tärkeyttä. Näitä on myös jatkuvasti kehitettävä.

Viestinnän yhteistyötä ministeriöiden välillä on vaihtelevasti. Tiedotuspäälliköt tapaavat säännöllisesti, mutta toimijat eivät aina tiedä, kuka hoitaa vastaavia töitä toisissa ministeriöissä, mm. työntekijöiden tiheän vaihtuvuuden takia. Ministeriöiden yhteistä *yhteystietokalenteria* toivotaan, jotta tiedettäisiin, kenen puoleen kääntyä tarvittaessa. Tätä samaa tietoa kaivataan myös omalta hallinnonalalta.

Viestinnän yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa on yhteiseen hallinnolliseen toimintaan perustuvaa tai projektiokohtaista. VNK:n järjestämät seminaarit sekä sen antamat ohjeistukset, tiedotuspäällikkökokoukset sekä EU-viestintä ovat foorumeita, joissa kaikkien ministeriöiden viestinnäntahot ovat mukana. Yhteistyön lisääminen oman hallinnonalan kanssa sekä yhteistyö muissa ministeriöissä samaa työtä tekevien kanssa koetaan luonnollisimmiksi. Ministeriöiden välinen yhteistyö viestinnän tutkimuksessa on hyvin pientä (ks. Desk-tutkimus, Osa II). Muut toimijoiden kannalta olennaiset puutteet liittyvät ministeriöiden tutkimustie donkoordinointiin, tietoihin sidosryhmistä sekä viestinnän ja ministeriön strategisen suunnittelun väliseen yhteistyöhön.

Vertailukohteista ja hyvistä käytännöistä raportoidaan tarkemmin osaraportissa, joka kokonaisuudessaan on Osa II.

Viestinnän toimijoilla näyttää ikevan melko vähän tietoa poikkeustilanteiden viestinnän ja kriisiviestinnän järjestelyistä. Valtioneuvoston ohjeistus poikkeustilanteista oli päädokumentti, johon viitattiin yleisesti poikkeustilanteista kysyttäessä. Käytännön harjoituksia aiheesta kaivataan. Keskeisiä ovat myös tiedon kulkuaan liittyvät kysymykset: miten varmistetaan se, että kaikki viestinnän toimijat saavat tiedon mahdollisimman nopeasti, ennen mediaa ja pysyvät jatkuvasti tilanteiden tasalla.

Tutkimuksen strategiatason ja viestinnän toimijoiden ristikkäiskysymysten analyysin mukaan kriisiviestinnässä korostuvat *nopeus, tiedon oikeellisuus ja luotettavuus*. Kehittämisideat kriisiviestinnän osalta selvitetään tarkemmin hankkeen jatkotutkimuksessa.



### 3.2.4 Viestinnän toimijoiden näkemyksiä kansalaisviestinnästä

Haastatteluissa korostetaan verkon tuomia mahdollisuuksia kansalaisviestinnän kanavana. Aineistosta nousevat seuraavat pääargumentit ja läpileikkaavat teemat:

1. Kohdennettu viestintä
2. Yhteistyö oman työn kautta sekä omalla hallinnonalalla
3. Ajan tasalla pysyminen, jota edesauttavat intranet ja viikoittaiset viestinnän osastotapaamiset, yhteinen kalenteri sekä hyvät henkilöverkostot.
4. Vahvin pääteema on tekstin ymmärrettävyys.

Puuttuva teema on kansalaisvaikuttaminen kansalaiskeskustelun herättämisen kautta. Toimijatason haastateltavat puhuvat kansalaisviestinnästä pääasiassa verkon yhteydessä. Ministeriöiden rooliksi koetaan keskustelun herättämisen sijaan *viestiminen ymmärrettävässä muodossa siten, että halutut viestit menevät läpi oikein*. Myös kansalaisjärjestöistä puhutaan pääasiassa vain kysyttäessä.

Yhdistävä teema, joka heijastuu läpi useista aineiston pääteemoista, on *viestinnän roolin muutos*. Kolme muuta isoa yhdistävää teemaa, joilla viestinnän toimijat argumentoivat viestinnän toimivuutta, ovat: *julkisuus, yhteistyö ja demokratia*.

Julkisuuden merkitys heijastuu pääasiassa silloin, kun puhutaan medianäkyvyydestä ja ministeriön julkisuuskuvasta. Yhteistyö heijastuu lähinnä, kun puhutaan henkilöverkostoista ja yhteistoiminnasta. Demokratia-argumenttia käytetään, kun puhutaan toiminnan avoimuudesta sekä kansalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta.

Muita teemoja ja kysymyksiä, jotka nousevat perusteluissa esille:

- Asioiden ennakointi reagoinnin sijaan; myös viestinnän aktiivisuutta ja proaktiivisuutta korostetaan.
- Verkkoviestinnän puolella on siirrytty viestijän roolista toimittajan rooliin.
- Siirtyminen enemmän asioiden tiedottamisesta niiden valmisteluun ja myös kansalaisille viestiminen jo lakien valmisteluvaiheessa kuvaavat viestinnän toimijoiden roolin muutosta päätöksenteossa.
- Osa toimijoista on kiinnostunut myös viestinnän toimijoiden vastuunjaosta niin, että toimijoilla on oma osastonsa, jonka viestintään nämä ovat erikoistuneet - tämän katsotaan mahdollistavan paremman substanssin tuntemisen.
- Asennemuutosta viestintään suhtautumisessa kaivataan: toivotaan, että viestinnän merkitys tiedostetaan. Tässä on havaittu tapahtuneen paljon muutosta viime vuosina.

Vertailu strategisen johtamisen ja toimijoiden välillä osoittaa, että yhteisinä teemoina käsiteltiin viestien *ymmärrettävyyttä ja oikeellisuutta* sekä kohdennettua *viestintää ja sidosryhmäviestintää*. Palautetta ja sen keräämistä pidettiin tärkeänä kummallakin tasolla, kuten myös kohdennetun viestinnän seuraamista.

Mediaseuranta ja viestien läpi saaminen median kautta nähtiin erittäin tärkeinä arviointiin liittyvänä asioina molemmilla tasoilla. *Tärkeimpiä teemoja olivat sekä strategisella että toimijatasolla edelleen viestien ja viestinnän ymmärrettävyys ja oikeellisuus*.

### 3.2.5 Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän yhteensovittaminen viestinnän käytännöissä

Viestien läpimeno mediassa oikein ja ymmärrettävästi on tärkeä viestinnän arviointikohde myös poliittisille asiantuntijoille. Media-analyysi, jota poliittisen viestinnän toimijat kaipaavat, eroaa viranomaisviestinnästä ja he toivovat *erillistä* mediaseurantaa, jossa analysoitaisiin myös puhetapoja. Poliittiset asiantuntijat toivovat myös erillistä media-analyysiä lehtien pidemmän aikavälin linjasta, suhtautumisesta ministeriöön ja sen ajamiin asioihin. Toisin sanoen he haluavat tietää, kirjoitetaanko ministeriön asioista ylipäätään ja mihin sävyyn. Tällaisessa puhetapojen (diskurssien) analyysissä otetaan huomioon, kenen näkökulmasta asiat on esitetty positiivisesti, negatiivisesti tai neutraalisti. Tietoa haluttaisiin myös tekstien määrästä: kuinka paljon tai vähän mikäkin lehti kirjoittaa ministeriön asioista. Myös ministerin julkisen kuvan/profiilin analyysi kiinnostaa jonkin verran, esimerkiksi se, millaisen vastaanoton ministerin puheet ja toimet saavat.

Tietoa haluttaisiin myös pitkän ajanjakson, jopa 10–20 vuoden seurantaan kansalaisten asenteista ministeriön perustehtäviin sekä näissä asenteissa tapahtuvista mahdollisista muutoksista. Myös poliittiset asiantuntijat toivovat kohdennettua viestintää ja korostavat sidosryhmäviestinnän ja palautteen tärkeyttä. Kansalaispalautteesta kaivataan sekä määrällistä että laadullista systemaattista analyysia. Mediaseuranta käytännön viestinnän toimijoiden näkökulmasta voisi jakaantua pidemmän välin teemojen ja asenteiden seurantaan sekä toisaalta välittömään jatkuvaa tiedotustoimintaa palvelevaan seurantaan. Mediaseurannasta on enemmän luvussa 3.4.

Seuraavassa taulukossa esitetään viestinnän toimijoiden näkökulmasta yhteenvetona, mitä tulisi arvioida, miten voitaisiin arvioida ja perustellaan, miksi arviointi on tärkeää viestinnän suunnittelun ja toteuttamisen kannalta.

### 3.2.6 Yhteenveto arvioinnista viestinnän toimijoiden näkökulmasta

**Kuva 3.2.1 Viestinnän toimijoiden näkökulmasta keskeiset arvioinnin kohteet ja tavat**

Arvioinnin kohde	Tutkittava asia: Mitä?	Toimintamenetelmä: Miten?	Perustelut: Miksi?
<p>Strateginen analyysi II</p> <p>Poliittinen ja hallinnollinen johtajuus</p>	<p>Mediaseurannasta: Viestien perillemeno, ymmärrettävyys, viestien oikeellisuus (ymmärretäänkö viesti oikein ja meneekö se perille)</p> <p>Ministeriön perustehtävän tiedostaminen sekä kansalaisten ja sidosryhmien toiveiden ja tietotarpeiden täytyminen suhteessa ministeriön toimintaan.</p>	<p>Kansalaispalautteen systemaattinen kerääminen olisi osa arviointia.</p> <p>Sidosryhmäkartoitukset ja tiedontarvetutkimukset jäsentävät toimintaympäristöä.</p> <p>Verkkosivulta saadaan käyttäjä-tietoa. Kävijätutkimukset ja -määrät kertovat tietoaineistojen tarpeellisuudesta: millä sivuilla käydään ja mitä dokumentteja ladataan.</p> <p>Mediaseuranta tulisi tehdä pääosin ministeriön sisällä. Toimivia viestinnän käytäntöjen 'mutu'-arviointeja voi hyödyntää mediaseurannassa ja arvioinnissa. Tällaista arviointia varten tulisi luoda foorumit.</p> <p>Mediaseurannasta tulisi jatkaa media-analyysiin. Media-analyysit käytäisiin läpi yksikön ja osastojen kokouksissa.</p> <p>Vertaisarvioinnin muiden ministeriöiden kanssa sekä hyvien käytäntöjen nostamisen esille vertailun tuloksena tulisi olla säännöllistä.</p>	<p>Ministeriössä työskentelevä voi omata ministeriön näkökulman ja analysoida ministeriön viestintää laadullisesti tästä näkökulmasta.</p> <p>Mediaseurannassa kerättyä aineistoa tulisi hyödyntää enemmän analysoimalla sitä perusteellisemmin ja kauemmin. Tämän vuoksi systemaattinen arkistointi on tärkeää.</p> <p>Viestien perillemenoa edesauttaa ymmärrettävä kieli ja asioiden ilmaiseminen yleistä kiinnostusta herättävällä tavalla.</p> <p>Sidosryhmien kautta ammatti-ihmisille ja kansalaisille voidaan suunnata viestintää.</p> <p>Arvioinnin liittäminen tulos-neuvotteluihin ja toiminta- ja taloussuunnitelmiin mahdollistaa samalla viestinnän arvioinnin osana koko toiminnan seuranta ja arviointia. Arviointijärjestelmän ja tulosten tulisi olla saatavilla ministeriöiden välisessä intranetissa ja VNK:n tutkimus-pisteessä sekä jokaisen ministeriön viestintäyksikössä. Seuranta-aineisto ja analyysit tulisi arkistoida systemaattisesti kaikissa ministeriöissä. Nämä suositukset kehitysideoiksi perustuvat tutkimukseen.</p>

### 3.3 Julkinen keskustelu, mediaseuranta ja -analyysi

Julkinen keskustelu on nimetty valtionhallinnon viestintää pohtineen työryhmän raportissa yhdeksi valtionhallinnon viestinnän tehtäväksi (VNK 5/2001). Julkinen keskustelu toteutuu mediajulkisuutena, asiantuntijajulkisuutena, kansalaisjulkisuutena – kansalaisten keskinäisenä julkisena yhteisöllisenä tilana – sekä hyvin monimuotoisena verkkojulkisuutena. Asiantuntijajulkisuus toteutuu mm. erilaisissa seminaareissa ja tieteellisissä konferensseissa sekä mediassa asiantuntijapuheenvuoroina. Kansalaisjulkisuus toteutuu, kun kansalaiset ja kansalaisyhteisöt pyrkivät vaikuttamaan suoraan sekä mediajulkisuuden että asiantuntijajulkisuuden kautta viranomaisen toimintaan. Verkkojulkisuus mahdollistaa sekä viranomaiselle että kansalaiselle hyvin monitasoisen tiedonvälityksen ja erilaisten keskustelufoorumien synnyn.

Mediajulkisuus on keskeistä tuotettaessa kansalaisten puheenaiheita. Tässä osiossa tarkastellaan erityisesti mediajulkisuutta, sen seuranta ja analyysia. *Agenda setting* -teorian mukaan media määrittelee päiväjärjestyksen tapaan, mistä ihmiset puhuvat. On olemassa myös tutkimustietoa, jonka mukaan kansalaisia voimakkaasti kiinnostava aihe saattaa tuottaa kansalaisyhteisöissä teemoiltaan hyvin erityyppisiä puheenaiheita kuin mistä media samanaikaisesti puhuu. Muun muassa EU-kansanäänestykseen liittyvät tutkimukset osoittivat, että kun kansalaisten puheenaiheet suhteessa EU:hun liittyivät mm. sosiaalisiin ja ympäristökysymyksiin, niin samanaikaisesti media tuotti Suomen virallisten EU-neuvottelujen mukaisia aiheita, kuten kalastuskiistaa Norjan ja EU:n välillä ym., jotka eivät koskettaneet tavallisia suomalaisia lainkaan suhteessa EU:hun (Kansa euromyllyssä, Ullamaija Kivikuru, toim. 1996). Julkisen keskustelun seuraaminen on joka tapauksessa nimetty yhdeksi valtionhallinnon viestinnän tehtäväksi ja se liittyy osaltaan myös kansalaisten osallistumiseen yhteiskunnalliseen toimintaan.

Mediaseurannan ja -analyysin tehtävänä on antaa viranomaisille tietoa paitsi siitä, mitä media kirjoittaa tai jättää kirjoittamatta viranomaisten toiminnasta, myös siitä, mitkä teemat ja aiheet kansalaisia kiinnostavat ja miten he pääsevät mediassa esittämään näkemyksiään. Median roolin voisi kiteyttää niin, että viranomaisen on hyvä tuntea se kuva, jonka media välittää viranomaisen toiminnasta ja se kuva, jonka kansa välittää omista intresseistään toimittajien kautta julkisuuteen. Yhteiskunnalliset merkitykset ja erilaiset tulkinnat syntyvät laajasti yhteiskunnassa käytävässä keskustelussa. Näitä julkisuuden foorumeita median lisäksi ovat julkishallinnon sidosryhmät ja kansalaisyhteisöt ja hyvin monikäyttöinen verkkoviestinnän maailma. [www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi) -portaali on yksi viranomaisen keino saada yksittäisiltä kansalaisilta palautetta. Vastaavia kansalaisten relevantteja keskustelufoorumeita ovat lukuisat mediatalojen ja muiden tahojen ylläpitämät verkkosivustot ja keskustelupalstat. Konkreettisesti koko julkinen keskustelu voidaan eritellä karkeasti kolmeen kategoriaan: mitä puhutaan, miten puhutaan ja miksi, eli millaisia perusteluja julkisessa keskustelussa käytetään (Kuva 3.3.1).

**Kuva 3.3.1 Julkisen keskustelun toteutumisen muodot ja perustelut**

<b>Julkisuuden laji</b>	<b>Mitä puhutaan?</b> Sisältöanalyysi	<b>Miten puhutaan?</b> Puhetapojen (diskurssien) analyysi	<b>Miksi?</b> Perustelut (mihin lähteisiin ja mihin argumentteihin vedotaan)
<b>Mediajulkisuus</b> (joukkoviestimissä esiin nousseet teemat ja toimijat)	Teemat: mitkä teemat nousevat mediajulkisuudessa esiin, nousevatko ne hallituksen agendalta vai kansalaisten, asiantuntijoiden, johtavien virkamiesten vai kenen nostamana.  Sisältöluokittelu, joka on esitetty myöhemmin tässä luvussa (MESLA)	Puhe- ja kirjoitustapojen erittely: miten kirjoitetaan, kenen näkökulmasta, mikä ideologinen lähtökohta on mediajulkisuuden tuottamissa teksteissä.	Sen pohdinta, mikä voisi tuottaa kyseisen näkökulman tekstiin. Mediaesitysten lähteiden erittely: kirjoitetaanko juttu viranomaislähteiden varassa vai keitä muita käytetään lähteinä. Mitkä ovat mediaesityksissä toimituspolitiikan ja journalististen sääntöjen tuottamat tavat, vallitsevan yhteiskunnallisen ideologisen ilmaston ja toimittajien henkilökohtaisten intressien erittely. (esim. Mörä, 1999, liianimalli)
<b>Asiantuntijajulkisuus</b> (asiantuntijoiden piirissä esiin nousseet teemat ja toimijat)	Mitkä asiantuntijoiden teemat pääsevät julkisuuteen? Missä asiantuntijajulkisuuksi ssa viranomaiset ovat mukana? Mitä asioita esim. ministeriössä laitetaan asiantuntijatyöryhmiin valmisteltaviksi: kenen äänellä tullaan työryhmästä mediajulkisuuteen? Kenen kautta ne päätyvät?	Miten niistä kirjoitetaan? Mikä on asiantuntijoiden suhde viranomaisiin? Keitä media käyttää asiantuntijoina, keitä viiteryhmänä? Minkälaista asiantuntijuutta korostetaan, pluralistista julkisuutta vai eliittijulkisuutta? Millä tavalla ja kenen ehdoilla keskustelua käydään?	Asiantuntijuutta voi eritellä lähteiden ja pyydettyjen puheenvuorojen perusteella: kuinka moniäänisiä asiantuntijajulkisuudet ovat? Millä tavalla asiantuntijoiden huolenaiheet päätyvät viranomaisten päätöksentekoprosessiin? (esim. Suhonen, 1996, julkisuuden huomiosykli)
<b>Kansalaisjulkisuus</b> (kansalaiskeskusteluissa esiin nousseet teemat ja toimijat)	Mitä teemoja, puheenaiheita ja aloitteita kansalaisyhteisössä esiintyy? Mitkä niistä päätyvät mediajulkisuuteen ja asiantuntijajulkisuuteen? Mitkä teemat eivät pääse esiin?	Miten viranomainen voi olla tietoinen kansalaisjulkisuuden teemoista: media-analyysi, kansalaisyhteisöjen kyselyt, mielipidemittaukset, lausuntopyyntöt ja kuulemiset, valtiolliset ja kunnalliset vaalit, ym.	Osallistumisoikeuden ja vaikuttami smahdollisuuden turvaaminen ovat kansalaisjulkisuuden perusedellytys. Miten kansalainen pääsee vaikuttamaan eri julkisuuksien kautta yhteiskunnassa? Julkisuuksien kautta voi päästä tutkimaan erilaisia demokratian ilmenemismuotoja ja demokratiavajeita.
<b>Verkojulkisuus</b> (verkossa esiin nousseet teemat ja toimijat) (ks. myös luku 3.6)	Mitä asioita verkon kautta voidaan hoitaa: informointi, tietopalvelu ja muiden palveluiden tuottaminen, asiointi ja äänestykset jne. Mitä sisältöjä verkossa esitetään, kenen ehdoilla, jne.	Miten asiat esitetään, kenen näkökulmasta, millaisia teknisiä välineitä se edellyttää, miten verkkopalveluita voi käyttää, miten helposti ne ovat saavutettavissa ja löydettävissä jne. Miten verkko palvelee demokratian toteutumista?	Verkojulkisuus on nopea ja tehokas viestinnän muoto sekä tiedonvälityksessä että palvelujen tuottamisessa. Miten moniarvoinen julkisuus toteutuu verkon välityksellä, keitä se palvelee ja kenen ehdoilla sitä toteutetaan. Nämä ovat peruskysymyksiä, joita tarkastellaan toisaalta organisaation viestinnän ja toisaalta demokratian näkökulmista.

### 3.3.1 Mediaseurannan ja -analyysin menetelmät ja tutkimuksen kohteet

Media-analyysi on hyvin monipuolinen menetelmä saada tietoa siitä (media)maailmasta, jossa kansalaiset elävät. Siksi oleellista on tietää, miten ministeriöt mediaseurantaa tekevät ja mihin sitä käytetään. Yritysmailman puolella mediaseuranta ja -analyysi on yksi keskeinen tapa tehdä tilanearvioita ja seurata kansainvälisiäkin ennusmerkkejä. Tässä tutkimuksessa muu julkisen keskustelun analyysi jää media- ja verkkojulkisuutta vähemmälle.

Julkisessa keskustelussa ministeriöiden viestinnän rooli vaihtelee drn mukaan, missä kohtaa päätöksentekoprosessia ollaan: asioiden *poliittisessa tahdonmuodostusvaiheessa* pääpaino on erilaisten näkemysten nostamisessa julkiseen keskusteluun, päätösvaiheessa huomio kiinnittyy poliittiseen päätökseen, sen perusteluihin ja viranomaisten toimintaan, toimeenpanovaiheessa huomio on enemmän kansalaisen oikeuksissa saada riittävästi tietoa päätöksen vaikutuksista.

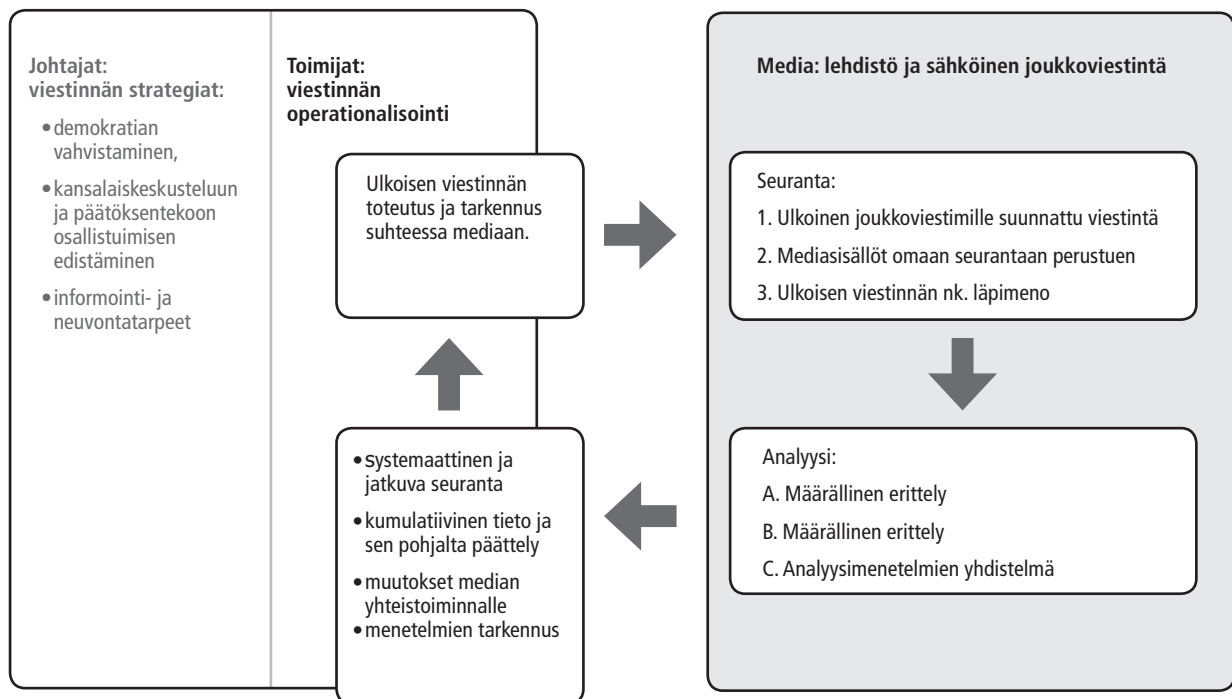
Viestinnän vaikuttavuutta arvioitaessa on otettava huomioon sekä kansalais- että viranomaisnäkökulman toteutuminen. VISA:a varten luodussa mediaseurannan, luokittelun ja arvioinnin mallissa (myöhemmin MESLA) on huomioitu sekä kansalais- että viranomaisnäkökulman pääsy julkiseen keskusteluun. Järjestelmän tulee siis mitata, miten kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon mediasisällöstä saamiensa tietojen perusteella, ja miten he voivat saada median kautta äänensä kuuluville. Mediaseurannan ja analyysin avulla on mahdollista eritellä erilaisia julkisen keskustelun teemoja.

Yllämainittujen arvopäämäärien mittaamisessa tähän osahankkeeseen kuuluva *mediajulkisuuden* tutkiminen keskittyy *media-analyysiin*, toisin kuin esimerkiksi ministeriöiden teettämässä julkisuuskuva-analyysissa ja mediabarometreissa, joissa on haastateltu toimittajia tai keskeisiä sidosryhmiä ja yhteistyötahoja. Media-analyysi on työväline sekä itsearvioinnissa, vertaisarvioinnissa että ulkoisessa arvioinnissa.

Mediaseurannan ja -arvioinnin osalta VISA perustuu ensisijaisesti hankkeen tutkimustuloksiin. Mediajulkisuuden arvioinnin kehittämisessä on huomioitu myös toisessa osahankkeessa, viestinnän toimijoiden haastatteluissa (Luku 3.2) mainitut viestinnän haasteet. Niiden perusteella seurantamateriaalia tulisi hyödyntää enemmän, analysoida perusteellisemmin ja pitkäkestoisemmin. Analyysissa tarkastellaan myös kriittisesti: toteutuvatko ministeriöiden strategiat ja niiden toimeenpano tapausministeriöiden tiedotusaineistossa (ks. Luku 3.3.2). Arviointi antaa yhden perusvälineen strategian toteutumisen seuraamiseen.

Suhteessa raportin alussa esitettyyn VISA-malliin mediaseuranta ja -analyysi asettuvat koko viestinnän arviointijärjestelmään seuraavan kuvan (3.3.2) mukaisesti. Viestinnän strategiset linjaukset tulevat esiin tiedotteissa ja muissa organisaation tietoaineistoissa, joita media käyttää lähteinään. Seurannassa otetaan huomioon paitsi tämä tiedotusaineisto, myös mediajulkisuus, jonka tuottamia tekstejä analysoidaan sekä määrällisesti että laadullisesti. Analyysien tuloksena saadaan jatkuvasti koottua tietoa (kumulatiivinen tieto) ja sen tulisi puolestaan vaikuttaa jälleen, mitä ja miten tuotetaan lisää tiedotusaineistoja. Toiminta, seuranta, analyysi ja arviointi ovat vaiheita, jotka syklisesti kiertävät toiminnallisina prosesseina ministeriön tai muun organisaation ja mediajulkisuuden välillä.

**Kuva 3.3.2 Mediaseuranta ja arviointi: VISA piste 3 yksilöitynä**



Seuraavassa esitellään mediaseurannan ja -analyysin perusta. Lähestymistavassa pyritään huomioimaan sitä, miten mediaseurannan ja -analyysin perusteella voisi syntyä synergiaa VISA:n muiden osa-alueiden välille ja miten ne vaikuttavat media-analyysiin.

### 3.3.2 Mediasisällöt ja luokittelurunko ministeriöiden mediaseuranta-aineistossa

Median seuranta- ja arviointimalli tässä tutkimuksessa on metodilähtöinen. Tässä kehitettyä luokittelurunkoa on testattu käytännössä tapausministeriöiden mediaseuranta-aineiston avulla. Käytössä ovat olleet tapausministeriöiden mediaseuranta-aineistot syyskuulta 2004. Tarkempi raportti tästä on Osassa II.

Seuraavassa mediaseurannan, luokittelun ja analyysin rungossa, josta käytetään lyhennettä MESLA, pääpaino on tapausministeriön eli ensisijaisen toimijan luokissa: **”mitä”** aineisto sisältää (esim. mikä media, mikä kieli, juttutyypit jne.). Sarake **”miten”** kuvaa luokittelun tekotapaa, eli mitkä asiat on huomioitu muuttujien luokissa (esim. alueellisuus, mediassa esiintyvät toimijat jne.). Perusteluissa näkyy **”miksi”** näihin asioihin ministeriöiden media-analyysissä on kiinnitetty huomiota. Toisena luokittelun tapana ovat muuttuvat luokat, joilla voi luokitella esim. teemojen tai hallinnonalojen perusteella mediaesityksiä.

**Kuva 3.3.3. Määrällisen erittelyn luokittelurungon käyttö mediaseurannassa, -luokittelussa ja arvioinnissa (MESLA) (Koko luokittelurunko liitteenä, Osa II)**

Luokat:	Mitä?	Miten?	Miksi?
<b>Yleisluokat: ensisijainen toimija = ministeriö</b>			
Luokittelurunko	<b>1. Media</b>	Muuttujat median nimen mukaan (HS, AL, TS jne.)	Kertoo lähteiden käytöstä, niiden suhteista ja muuttujia tarkentamalla mediatyypistä (esim. aikakauslehti).
	<b>2. Kieli</b>	Muuttujina kaksi virallista kotimaista kieltä sekä englanti	Kertoo aineiston kielisuhteista, jotta analyysissa välttyä vinoutumista käännettyjen referaattijuttujen takia (esim. Esmerkin kaikki referaatit ovat suomeksi).
	<b>3. Laji</b>	Muuttujat yleisten juttu- tai ohjelmatyyppien mukaan (pääkirjoitus, kolumni, uutinen jne.)	Luokasta selviää, paljonko on esim. pääkirjoituksissa tai yleisöpalstoilla ministeriön toimintaan liittyvää keskustelua: mm. millä palstoilla eri toimijat pääsevät julkisuuteen.
	<b>4. Jutun kohdealue</b>	Muuttujat maakunnittain, lähialueittain ja erikseen rinnakkaismuuttuja, joka kertoo EU:hun liittyvien juttujen määrästä.	Luokasta selviää aineiston maantieteellinen jakauma ja miten läheiseltä valtionhallinnossa käsiteltävät asiat näyttäytyvät mediassa. Yhteys EU:hun antaa kuvan siitä, miten se nivotaan paikallisten juttujen raportointiin.
	<b>5. Yhteisöt</b>	Muuttujat sisältävät ko. taholle keskeisimmät vertaisorganisaatiot.	Kuvastaa missä yhteisöllisessä yhteydessä valtionhallintoa esitetään viestimissä. (Esim. YM:n aineistossa SYKE, MMM, metsäyhtiöt jne.)
	<b>6. Yksilöt</b>	Muuttujat kuvastavat, kuka jutussa ”puhuu” ja kenen äänellä asioita esitellään.	Kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi on ensisijaisen tärkeää, mistä näkökulmasta asiaa esitetään, miten yhteiseksi nähtyjä asioita käsitellään ja viime kädessä kuka niistä puhuu.
	<b>7. Toissijainen sisältö valtiohallinnon toimialan mukaan</b>	Muuttujissa eri ministeriöt / hallinnonalat (esim. YM:n aineistossa KTM:n tai MMM:n alaa liittyvää aineistoa)	Erittelyssä nousee esille eri juttujen suhteellinen määrä siitä, mikä voisi olla tietyille toiselle ministeriölle arvokasta mediasisältöä ja missä voisi syntyä synergiaetuja ministeriöiden välille.
	<b>8. Jutun sijoittuminen suhteessa päätöksiin/ tapahtumiin</b>	Muuttuja kaksijakoinen: päätöksenteon eri vaiheet, (4 muuttujaa) ja vertailukohtena muu ajallinen sijoittuminen.	Luokka kuvastaa sen, miten joukkoviestimet uutisoivat päätöksentekoa: ennakkouutinen, valmistelujulkisuus, päätösjulkisuus, toimeenpanojulkisuus. Ellei juttu käsittele päätöstä, niin vertailuna muiden tapahtumien ajallista sijoittumista uutisvirtaan.
<b>Muuttuvat luokat: vaihtelee esim. ministeriön osaston mukaan</b>			
Esim.	<b>Toimiala</b>	Muuttujat ministeriön päätulosvastuualueiden mukaisesti (luokittelu-perusteena voi käyttää myös strategisia painopistealueita, tms. erityisseurantaa)	Esimerkkiluokalla saadaan tietoa siitä, miten paljon ja (mahdollisesti) millä tavalla ministeriön eri päätulosalueet tai niihin liittyvä toiminta on mediajulkisuudessa esillä. Luokittelu antaa karkeaa arviota mediajulkisuudesta, ja niitä voi verrata strategiaan tavoitteisiin.  Tätä luokkaa voi käyttää myös erilaisten teema-alueiden luokitteluun, esim. verotus, luonnonsuojelu, kuluttajan-suoja jne., aina tarpeen mukaan.



MESLA toimii parhaimmillaan, kun kyse on laajahkon media-aineiston sisällön erittelystä. Jokapäiväisessä mediaseurannassa voisi myös kiinnittää huomiota asioihin, joita luokitusrungossa on nostettu esiin, esimerkiksi kuka jutussa puhuu, kenen äänellä asioita esitellään tai mitkä teemat ovat tiettyä jaksona nousseet keskeisiksi.

### 3.3.3 Mediaseurannan, -luokittelun ja -analyysin arviointi

Ministeriöiden mediaseuranta varten kehitetyn luokittelurungon MESLA:n avulla voidaan eritellä hyvin monipuolisesti mediajulkisuutta. Se on ensisijaisesti suunniteltu ulkopuolista arviointia varten, mutta siitä voi räätälöidä suhteellisen yksinkertaisen itsearvioinnin työkalun muuttujia vähentämällä. Tässä luodaan tapausministeriöiden mediaseurannan kautta lyhyt katsaus mediaseurannan erityiskysymyksiin, jotka koskevat kaikkia ministeriöitä, vaikka kullakin ministeriöllä on desk-tutkimuksen ja haastattelujen mukaan toisistaan poikkeavia käytäntöjä, mikä haittaa erityisesti vertaisarvioinnin tekemistä. Systemaattinen media-analyysi puuttuu kaikilta ministeriöiltä.

#### **Määrällisen erittelyn yleis- ja erikoisluokat**

Aineistoanalyysissa selvisi, että erittelystä saa tarkemman ja mielekkäämmän, jos luokkia voi muokata ministeriöittäin. Siinä tapauksessa menettää yhteisvertavuuden, mutta erittelyä voi suorittaa esim. toimialoittain, jolloin siitä on apua useammalle ministeriölle tai hallinnonalalle, tai kohdistamalla analyysi tiettyyn ministeriön keskeiseen toimintastrategiaan tai esimerkiksi poikkihallinnolliseen politiikkaohjelmaan. Myös ministeriöiden strategiat olisi tärkeää huomioida, kun analyysi kohdennetaan johonkin tapausministeriöön, jolloin voidaan arvioida tärkeiden aiheiden läpimenoa julkisuudessa.

#### **Referaatti vai lehtileikkeet**

Jotkin viestintäyritykset (mm. Esmerk oy) myyvät lehdistöseurannan välineeksi referaattipalvelua, jossa uutis- ja muut mediatekstit on tiivistetty lyhyiksi referaateiksi jutun pääasioista. Referaattipalvelu toimii strategia-analyysin haastattelujen (luku 3.1) valossa ensisijaisesti sektoriseurannan työkaluna viranomaistyössä. Tällainen substanssinäkökulma tarjoaa perinteistä lehdistöseuranta (lehtileikkeet) laajemman katsauksen ajankohtaisiin hallinnonalan tapahtumiin. Lehtileikekatsaukset tarjoavat selkeämmin kansalaisnäkökulman, sillä niissä tulee luonnollisesti esille median tapa käsitellä uutisaihetta kuvineen. Vaikka lehtileikepalvelu on sisällöltään käytännössä suppeampi kuin referaattipalvelu, se palvelee tämän osatutkimuksen mukaan referaattipalvelua paremmin myös poliittista tasoa. *Kuinka laajasti* aihe on ollut mediassa esillä, *miten* asioita käsitelty ja *millaista* keskustelua se on synnyttänyt; nämä ovat viime kädessä keskeisiä kysymyksiä demokratian edistämiseksi ja oman ministeriön teemojen liittämiseksi julkiseen keskusteluun.

Seurantamenetelmät eivät tietenkään ole toisensa poissulkevia ja valinta jää poliittisten / hallinnollisten määritettäväksi. Joka tapauksessa nykyistä seurantajärjestelmää olisi hyvä yksinkertaistaa, yhdenmukaistaa ja vahvistaa synergiaetuja eri ministeriöiden ja hallinnonalojen välille. Tällä haavaa vaikuttaa siltä, että ministeriöiden referaattipalvelun käyttöön liittyy epäselvyyttä: miten palvelua hyödynnetään ja ketä se palvelee. Jossakin tapauksissa ministeriön keskeisillä viestintätoimijoilla ei ole edes tietoa palvelun olemassaolosta.

## Aineiston heterogeenisuus

Eri ministeriöillä on erilaiset kriteerit koota aineistoa. Joistakin yhteisistä seuranta-aineiston keräämisperiaatteista tulisi sopia, jotta vertaisarviointi olisi mahdollista. Sähköiset viestimet, radio- ja televisioaineisto, puuttuvat ministeriöiden mediaseurannasta. Ajankohtaisohjelmia nauhoitetaan eri ministeriöissä, mm. valtioneuvoston kansliassa, mutta niitä ei ole tässä tutkimuksessa luokiteltu. Periaatteessa sama luokittelumenetelmä toimii myös sähköisten joukkoviestinten sisällön määrällisessä erittelyssä, mutta menetelmälle olisi eduksi kokeilu ja sähköisen aineiston erityispiirteiden huomioon ottaminen, kuten visuaalisuus. Ministeriöiden verkkoviestintää on käsitelty toisessa osahankkeessa, jossa on arvioitu verkkosivuja (Luku 3.6).

### 3.3.4 Millaista on tapausministeriöiden joukkoviestimille suunnattu ulkoinen viestintä?

Tässä luvussa tarkastellaan tapausministeriöiden ulkoista viestintää eli mediatiedottamista. Aineistoon kuuluvat etenkin tiedotteet ja lehdistökutsut, joita ministeriöt lähettävät, mutta ei sellaista yleistä aineistoa, joka on toimitettu myös suoraan yleisön käytettäväksi, kuten verkkosivujen aineistot. Otos on syyskuulta 2004, minkä vuoksi aineisto on melko pieni. Se antaa suuntaa tapausministeriöiden ulkoisesta viestinnästä valtionhallinnon kannalta tärkeänä tarkastelukuukautena. Tämän tyyppisen erittelyn ministeriön tiedottamisesta voi nopeasti koota esimerkiksi vuosisuunnittelun yhteydessä ja katsoa, kuinka strategisesti tärkeät tavoitteet ovat tiedottamisessa toteutuneet. Pohjana luokittelussa on käytetty edellä esitettyä MESLA-kehystä.

Tapausministeriöiden strategiset viestintäalueet on esitetty desk-analyysin osiossa (Osa II) ja myös strategia-analyysin yhteydessä (Luku 3.1). Ministeriöiden tiedotteiden perusteella voidaan numeerisesti esittää joitain tuloksia suhteessa strategia-alueisiin. Tapausministeriöiden lähettämät tiedotteet on teemoitain tarkemmin yksilöity tutkimusraportin osassa II. Tässä on yhteenveto tiedotteiden perusviesteistä suhteutettuna ministeriöiden strategiaihin.

Lehdistötiedotteista ja -kutsuista on seuraavassa taulukossa (Kuva 3.3.4.) haettu niin sanottu uutiskärki, mistä näkökulmasta asia on esitetty. Tässä kärkeä on haettu tiedotteen ja kutsun otsikosta, ingressistä tai ensimmäisestä kappaleesta. Tarkasteluun on otettu mukaan suomenkieliset tiedotteet, koska ne edustavat sisällöltään koko aineistoa. Tiedotteiden analyysin avulla voi muun muassa eritellä toimijoita ja teemoja ja verrata niitä strategiaan tavoitteisiin. Taulukosta näkee, että tapausministeriöissä tiedotteiden keskeisin yhteisötoimija oli ministeriö itse ja yksilötoimijoista ministeri. Sen sijaan asiantuntijat, poliittiset puolueet, kansalaisjärjestöt tai yrittäjät eivät näiden tiedotteiden perusteella kuulu strategisesti esiin nostettaviin tahoihin ministeriön viestinnässä. Merkittävää on myös se, että monet tiedotteet kirjoitetaan joko passiivissa tai niin, että asiat ikään kuin vain tapahtuvat, ilman aktiivisia toimijoita.

**Kuva 3.3.4. Ministeriöiden tiedotteiden erittely uutiskärjen toimijoiden mukaan**

<b>TAPAUSMINISTERIÖ</b>	<b>KTM</b>		<b>TM</b>		<b>VM</b>		<b>VNK</b>		<b>YM</b>	
<b>Yhteisötoimija</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>
paikallinen virasto / laitos	1		2							
tutkimuslaitos									2	
valtion liikelaitos	3				1					
keskusvirasto	1				1				2	1
ministeriö	6	2	5		7		16	5	10	1
yritys: PK-yritys	1	2								
Muu yritys									1	
monikansallinen yritys	2				1					
elinkeinoelämän järjestö							1		1	
poliittinen puolue										
ammattijärjestö										
toimialaliitto tai -yhdistys										
tiedeyhteisö										
rahastot tai säätiö										
kansalaisjärjestö									1	
EU yhteisönä	2				3		10		2	
kansainvälinen järjestö					1					
yhteisö ulkomailla							2		1	
työryhmä sekä neuvottelu-, toimi- ja valiokunta	1				2		6	3		
muu organisaatio	3		3						2	
ei yhteisöä			1				4		6	
<b>Yhteensä</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>2</b>
<b>Yksilötoimija</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>	<b>T</b>	<b>K</b>
kansalainen										
virkahenkilö	1				1					
ylempi virkahenkilö	2	1					2			
ministeri	5	2	5		3		13	3	6	
kansanedustaja							1			
asiantuntija										
yrittäjä										
toimihenkilö										
ylempi toimihenkilö										
muu yksittäinen toimija							3			
ei yksittäistä toimijaa	12	1	6		12		20	5	22	2
<b>Yhteensä</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>2</b>

Edellä olevasta taulukossa (3.3.4.) on kiinnostavaa huomata, että monet sekä yhteisö- että yksilöluokat jäävät tyhjiksi. Useissa tiedotteissa asia kerrotaan passiivissa tai niin, että toimijaa ei ole yksilöity: asiat vain tapahtuvat tai viranomaisen on anonyymi toimija. Kieli- ja mediatutkimuksissa (mm. Kalliokoski 1996) tästä virkakielen tavasta kirjoittaa ja median tavasta uutisoida ilman toimivia subjekteja on kirjoitettu paljon. Kriittisiä huomioita on esitetty siitä, kuinka esimerkiksi suhdanteet nousevat, markkinavoimat heiluttelevat ja tulosopimus syntyy. Ikään kuin näiden tekijöinä ei olisi ihmistä ja poliittista päätöstä.

### 3.3.5 Miten joukkoviestimiä palvelee?

Tutkimusaineiston mukaan tiedotteita on lähetetty vaihtelevasti viidestä tapausministeriöstä kyseisenä ajankohtana. Aktiivisimpia ovat olleet VNK ja VM, joilla molemmilla on koordinoiva rooli tietyissä asioissa. Myös YM on suhteellisen aktiivinen tiedotteiden lähettäjä. Tiedotteet ovat kaikkien ministeriöiden verkkosivuilta helposti löydettävissä, ja sivuilta on mahdollista hakea vanhoja tiedotteita arkistosta tai hakusanalla. Tiedotteet ovat vain yksi tapa palvella mediaa. Tämän rinnalla on erilaisia taustatilaisuuksia ja muuta säännöllistä yhteydenpitoa tiedotusvälineiden kanssa.

#### **Valtioneuvoston Mediapalvelu**

Valtioneuvoston Mediapalvelussa julkaistaan valtioneuvoston julkisen verkkopalvelun lisäksi toimittajien käyttöön tarkoitettuja ministeriöiden, tasavallan presidentin kanslian ja oikeuskanslerinviraston tiedotteita, kutsuja, yhteystietoja sekä mediakalenterin tapahtumia. Valtioneuvoston kanslian Mediapalvelun käyttöä varten tarvitaan VNK:n myöntämä käyttäjätunnus ja salasana. Palvelu on ollut käytössä huhtikuusta 2003.

Palvelu on yhdistelmä valtioneuvoston julkisesta sivustosta ja vain rekisteröidyille toimittajille tarkoitettua Mediapalvelu-osiosta. Julkisessa osassa palvelusta löytyy Ajankohtaista-sivu, jossa on useimpien ministeriöiden uusimmat tiedotteet ja puheet. Myös muut sivujen osiot, Nykyinen hallitus, Hallituksen toiminta, Tietoa valtioneuvostosta, Ministeriöt ja Euroopan unioni ovat pääsääntöisesti samanlaiset kuin ulkoisilla sivuilla.

Mediapalvelu-osiossa näkyy vain toimituksien käyttöön tarkoitetut tiedotteet ja esimerkiksi embargon alaisina toimituksille jaetut ministereiden puheet. Osioon on koottu valtioneuvoston ajankohtaiset, vain toimitusten käyttöön tarkoitetut tiedotteet ja kutsut valtioneuvoston tapahtumiin. Lisäksi palvelussa on Mediakalenteri, johon kootaan perustiedot valtioneuvoston ajankohtaisista tapahtumista. Palvelu mahdollistaa suoraan toimittajien akkreditoitumista sitä edellyttäviin tapahtumiin. Sivuilla on myös tarkemmat yhteystiedot mm. ministeriöiden ja tasavallan presidentin kanslian tiedottajista ja erityisavustajista.

Mediapalvelussa on myös ulkoisille sivuille vieviä linkkejä ja pdf-tiedostoja. Periaatteessa samasta materiaalista on kaikki saatavilla olevat kieliversiot, yleensä suomi, ruotsi ja englanti, vaikkeivät mahdolliset käännökset sivujen mukaan välttämättä valmistu samanaikaisesti.

Mediapalvelu täydentää laajasti tapausministeriöiden muuta ulkoista viestintää. Kun tiedotteet nostavat tulevan tapahtuman esiin, Mediapalvelu antaa lisätietoja ja seikkaperäisemmät tiedot uutisjutun taustoista.

### 3.3.6 Ministeriöiden tiedottamisen ja mediasuhteiden hoitamisen arviointi

Tapausministeriöiden ulkoisen viestinnän erittely suhteessa strategiaan perusviesteihin osoitti, että edellä esitelty vertailu on käyttökelpoinen ja nopea työkalu, jolla saa kuvan, tiedotetaanko ministeriössä painotetummin niistä asioista, jotka on asetettu strategisiksi painopisteiksi. Tutkimuksen osaraportti on kokonaisuudessaan Osassa II, mistä voi tarkemmin katsoa tulosten erittelyä. Strategisten perusviestien analysointi ja perillemeno on arvioinnin kohteena huomioitu luvussa 3.1. Sekä poliittiselle että hallinnolliselle johtamiselle on tärkeää, että tiedotteissa ja muussa viestinnässä painottuvat ne näkökulmat, jotka on asetettu strategisiksi tavoitteiksi. Viestinnän sisältöarvioinnin voi hyvin aloittaa tässä esitetyllä tavalla, jossa tiedotteiden perusviestejä verrataan strategiassa nimettyihin asioihin.

Ulkoisen viestinnän tai mediasuhteiden hoitamisen näkökulmasta tiedotteet ovat kuitenkin suhteellisen pieni, joskin painoarvoltaan tärkeä osa viestintäprosessia. Erilaiset muut tietoaaineistot, sidosryhmäviestintä sekä erityisesti verkkoviestintä ovat määrältään tiedotteita huomattavasti näkyvämpi osa ministeriöiden viestintää. Kuten viestinnän toimijoiden analyysi osoitti (luku 3.2.), tiedottajien ja muiden viestinnän toimijoiden henkilökohtaisilla verkostoilla on nykyisessä media- ja asiantuntijajulkisuudessa hyvin tärkeä merkitys.

Mediasuhteiden näkökulmasta myös valtioneuvoston Mediapalvelu on keskeinen lähde ja lisäresurssi joukkoviestimille. Tiedotteiden perusteella on mahdollista hakea runsaasti tausta-aineistoa Mediapalvelusta ja tarkistaa viimeisimpiä tietoja jutun laadintaa varten. Mediapalvelu vapauttaa myös oman sähköpostin käytöstä tiedotteiden vastaanottamisessa. Lehdistötietoja voi tarkistaa mistä verkkoyhteydellä varustetulla tietokoneesta tahansa. Tämnäntyyppiset uudet mediapalvelut ja niiden vaikutus viranomaisen, median ja kansalaisen väliseen suhteeseen tulee arvioida perusteellisesti sekä sananvapauden että julkisen vallan tehtävien hoitamisen näkökulmista.

### 3.4 Kansalaisten viestintäodotusten erittely

Tämän tutkimushankkeen yksi lähtökohta oli kansalaislähtöisyys. Tutkimuksessa on tehty pienehkö kansalaiskysely, jossa on selvitetty kansalaisten odotuksia ja kokemuksia valittujen ministeriöiden toiminnan ja viestinnän suhteen. Tutkimuksessa on tavoitteena ollut hankkia tutkimustietoa valtionhallinnon viestinnän vaikuttavuuden arviointia varten, mutta toisaalta tässä tutkimuksessa käytettyä kysymyspatteristoa voidaan käyttää osittain viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA:n pohjana.

Kansalaisten merkitys valtionhallinnon viestinnän kohderyhmänä tulee esiin vuonna 2002 Valtioneuvoston kanslian ministeriöille laatimissa Valtionhallinnon viestintäsuosituksissa, joissa todetaan, että "valtionhallinto ja sen viestintä ovat kansalaisia varten". Jo tämän vuoksi kansalaisten odotusten ja kokemusten kartoittaminen osana tätä kokonaistutkimusta on erityisen tärkeää. Kartoituksen tekeminen on tärkeää myös siksi, ettei kansalaisten tiedon tarpeista tai käsityksistä ole tehty ministeriöissä yhtään kokonaisvaltaista tutkimusta, ja kansalaisjärjestöjen käsitykset ovat olleet tutkimuksen kohteena vain kerran (*"Mitä se ministeriön avoimuus voisi olla?" Kansalaisjärjestöjen arvioita valtionhallinnon tiedotuksesta uuden julkisuuslain ja Internetin aikakaudella.* VNK:n raportti 4/2000).

Kohde- ja sidosryhmäanalyysi I on tilannekatsaus siitä, miten kansalaiset arvioivat valtionhallinnon viestintää omien tarpeidensa näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena ei ole vain ministeriöiden kansalaisille suuntaama viestintä vaan myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet. Osatutkimuksessa tarkastellaan seuraavia asioita: ministeriöiden viestintäpalvelujen tunnettavuus ja kansalaisten kokemukset niistä, kan-

salaisten odotukset ministeriöiden viestinnän suhteen ja heidän viestinnälliset tarpeensa sekä käsityksensä vaikuttamismahdollisuuksistaan. Raportti kokonaisuudessaan on tämän tutkimuksen Osassa II. Tässä tarkastellaan tutkimuksen keskeisiä tuloksia, joista on laadittu VISA:n arviointitaulukko luvun loppuun.

### 3.4.1 Vastaajien kokemukset ministeriöiden kanssa asioinnista

Vastaajista 14 % on asioinut työministeriön kanssa, 12 % ympäristöministeriön kanssa, 10 % kaupp- ja teollisuusministeriön kanssa, 8 % valtiovarainministeriön kanssa ja 6 % valtioneuvoston kanslian kanssa. 21 % on asioinut jonkin muun tai joidenkin muiden nimeltä mainitsemattomien ministeriöiden kanssa. Vastaajista 59 % ei ole asioinut yhdenkään ministeriön kanssa, joten tutkimuksen muita tuloksia arvioidessa on otettava huomioon se, että vastaajien mielikuvat valtionhallinnon viestinnästä eivät perustu henkilökohtaisiin kokemuksiin. Tässä suhteessa valtionhallinnon muut organisaatiot, virastot ja laitokset sekä paikallisviranomaiset, ovat kansalaisten kanssa enemmän välittömässä vuorovaikutuksessa. Tämä tutkimus tehtiin ennen Aasian luonnonkatastrofia. Kansalaisten odotuksia ja kokemuksia katastrofin aikaisesta kriisiviestinnästä on tarkoitus tutkia erikseen.

Tulosten perusteella voidaan todeta, että yhden ministeriön kanssa asioinut henkilö on todennäköisesti ollut tekemisissä muidenkin ministeriöiden kanssa, minkä vuoksi ministeriöiden viestintää käsittelevien kysymysten tuloksia tarkastellessa on otettava huomioon se, että ministeriöiden kanssa asioineiden vastaajien käsitykset ovat luultavasti muodostuneet useampien ministeriöiden toiminnan perusteella.

### 3.4.2 Ministeriöiden viestintäpalvelujen käyttö ja odotukset viestinnästä

Vastaajista vajaa neljännes (23 %) on tutustunut tai käyttänyt ministeriöiden tai jonkin ministeriön Internet-sivuja ja -palveluja, 13 % on tutustunut ministeriöiden tai ministeriön julkaisemiin lehtiin, 4 % on tutustunut tai käyttänyt valtionhallinnon Internetissä toimivaa kansalaisfoorumia [www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi), 21 % on tutustunut ministeriöiden tai ministeriön esitteisiin ja julkaisuihin, 4 % on tutustunut tai käyttänyt ministeriöiden tai ministeriön neuvontapalveluja, kuten puhelin- tai sähköpostipalveluja, 3 % on ollut ministeriöiden tai ministeriön avoimien ovien päivillä tai kansalaisten kuulemistapahtumissa. Työministeriön organisoituminen myös osaksi työhallintoa näkyy tuloksissa: 14 % on tutustunut tai käyttänyt työhallinnon sivuja Ylen teksti-tv:ssä tai Työlinja-puhelinpalveluja. Huomattavaa on, että vastaajista lähes puolet ei ole tutustunut mihinkään ministeriön viestintäpalveluun. (Kuva 3.4.1)

**Kuva 3.4.1 Ministeriöiden viestintäpalvelujen käyttö (% vastaajista on käyttänyt)**

ministeriöiden internetsivut ja -palvelut	23 %
ministeriöiden esitteet ja julkaisut	21 %
ministeriöiden tiedotus- ja mainoskampanjat	19 %
työhallinnon sivut Ylen teksti-tv:ssä	14 %
ministeriöiden julkaisemat lehdet	13 %
asiakirjoihin tutustuminen kirjaamon kautta	5 %
internetissä toimiva kansalaisfoorumi <a href="http://www.otakantaa.fi">www.otakantaa.fi</a>	4 %
ministeriöiden neuvontapalvelut	4 %
ministeriöiden avoimien ovien päivät tai kansalaisten kuulemistapahtumat	3 %
ei ole tutustunut mihinkään ministeriöiden viestintäpalveluihin	48 %

Kysymykset siitä millaiseksi kansalaiset arvioivat ministeriön viestinnän, osoittavat niin tässä tutkimuksessa kuin mediabarometreissä, että vastaajat antoivat parhaimmat arviot väittämille ”ministeriöiden viestintä on asiantuntevaa” ja ”ministeriöstä tulevaan tietoon voi luottaa”. Heikoimmat arvosanat vastaajat antoivat väittämille ”ministeriöt viestivät aktiivisesti” ja ”ministeriöistä tuleva tieto on selkeää ja ymmärrettävää”.

Tulosten perusteella vastaajat kaipaavat laajasti lisätietoa ministeriöiden toimintaan liittyvistä asioista. Eniten vastaajat kaipaavat lisätietoa päätösten vaikutuksista, tehdyistä päätöksistä, valmisteltavina olevista asioista ja kansalaisia koskevasta lainsäädännöstä.

Vastaajat haluaisivat lisätietoja ministeriöiden toiminnasta ennen kaikkea joukkoviestimien kautta. Toiseksi eniten mainittua tietoa toivotaan ministeriöiden Internetsivuilta ja -palveluista. Vähiten tietoja kaivataan kansalaisjärjestöjen tai muiden järjestöiltä tai ministeriöiden asiakirjoista.

Vastaajien taustatiedoilla ei näyttänyt olevan selvää vaikutusta heidän mielipiteisiinsä lisätiedon kanavista, paitsi verkkopalveluihin liittyvissä vaihtoehdoissa. Internet-sivujen ja erilaisten verkkopalvelujen kautta tietoja haluaisivat lisää ennen kaikkea akateemisesti koulutetut, työssä käyvät ja nuoret sekä keski-ikäiset vastaajat.

### 3.4.3 Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet valtionhallinnossa

Vastaajilta tiedusteltiin, kuinka tärkeänä he pitivät sitä, että kansalaisilla on vaikuttamismahdollisuuksia ministeriöiden toimintaan. Vastaajat arvioivat asiaa kouluarvosana-asteikolla 4–10. Vastaajien antamien arvosanojen keskiarvo on 8,5, josta voidaan tulkita heidän pitävän asiaa tärkeänä.

Tärkeimpinä vaikuttamismahdollisuuksina vastaajat pitävät *valitusmahdollisuutta* (k.a. 8,6) ja suoraa *yhteydenottoa* ministeriöihin (k.a. 8,0). Esitetyistä vaihtoehdoista vähiten tärkeänä vaikutusmahdollisuutena vastaajat pitävät *median kautta vaikuttamista*, hankkeisiin ja lainsäädäntöön liittyviä keskustelufoorumeja ja online-keskusteluja Internetissä (kummankin k.a. 7,4).

### 3.4.4 Kansalaiskysely osana valtionhallinnon viestinnän vaikuttavuuden arviointia

Tämän osatutkimuksen lopuksi arvioidaan toteutetun kansalaiskyselyn toimivuutta osana valtionhallinnon viestinnän vaikuttavuuden arviointia. Kansalaisten mielipiteen tutkimuksen sisällyttäminen osaksi vaikuttavuuden arviointia on tärkeää, sillä kansalaiset ovat myös valtionhallinnon suoran viestinnän tärkeä kohderyhmä, eikä heidän käsityksiään valtionhallinnon viestinnästä ole aikaisemmin juuri selvitetty.

Tähän on tiivistetty niitä asioita, joita pitäisi tutkia suhteessa kansalaiseen. Tässä on eroja sen mukaan, miten kansalainen asemoidaan suhteessa valtionhallintoon. Perinteisessä pohjoismaisessa julkisuusperiaatteeseen nojautuvassa julkishallinnon viestinnässä lähdetään siitä, että kansalaisilla on perustuslaillinen oikeus tietoon ja sananvapauteen ja viranomaisen on turvattava vaikuttamismahdollisuus. Miten nämä perusoikeudet toteutuvat nykyisessä markkinatalouden ehdoilla toteutuvassa mediajulkisuudessa? Anu Kantolan väitöskirja (2002) osoitti, että julkista keskustelua rajaavat nykyisessä mediajulkisuudessa toisaalta yksilölliset puhettavat, sekä moraaliset että psykodynaamiset. Toisaalta sitä rajaavat taloudellisen tehokkuuden vaatimukset sekä asiantuntijuuteen nojaavat puhettavat; miten kansalaisen ääni tai erilaiset aatteet ja ryhmäintressit pääsevät tähän julkiseen tilaan. Julkinen keskustelu yhteiskunnasta käydään tällöin talouden ja asiantuntijoiden ehdoilla.

Tämä kansalaiskyselykin tuotti samansuuntaisia vastauksia. Toisaalta kansalaiset pitävät tärkeänä ennen kaikkea joukkoviestimien kautta tiedottamista, ja kuitenkin he kokevat, että he itse voivat kaikkein vähiten vaikuttaa juuri median kautta. Erityisesti nuoret ikäluokat pitävät vaikuttamista tärkeänä, mutta eivät ole löytäneet siihen sopivia keinoja. Kansalaisjärjestöjen rooli näyttää tutkimuksen mukaan olevan muu kuin tiedon välittäminen ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Internetiä tiedonvälityksessä sinänsä arvostetaan toiseksi eniten median jälkeen, mutta vaikuttamismahdollisuutena sitä ei pidetä: erilaisia online-keskusteluja pidetään vähiten tärkeimpinä vaikuttamiskanavina.

Käytännössä tutkimus kannattaa teettää mielipidetutkimuksiin erikoistuneiden tutkimuslaitosten kautta. Nämä ovat erikoistuneet kyselyjen toteuttamiseen, ja niillä on mahdollisuus valita tutkimuksen laajasta kohderyhmästä edustava otos. Tarvittavien tietokantojen hankkiminen esimerkiksi Tilastokeskukselta, otoksen tekeminen ja kyselyn toteuttaminen itse vievät liikaa vähäisiä resursseja. Sen sijaan kyselylomakkeen tekeminen ja analyysi on viisainta antaa sellaisten henkilöiden tehtäväksi, joilla on tietoa tutkittavasta aiheesta tai hyvä organisaation toiminnan tuntemus. Tämän tutkimuksen Osassa II esitetään yksityiskohtaisemmin kansalaiskyselyn tuloksia ja siihen liittyviä puutteita ja tutkimusongelmia.

Kyselytutkimuksella on paljon rajoitteita, joten yksistään se ei riitä kovin syvällisten näkemysten antamiseen kansalaisten käsityksistä. Se voi toimia kuitenkin VISA:n kaltaisessa viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmässä yhtenä nopeasti toteutettavana menetelmänä. Kyselyllä voidaan kartoittaa kansalaisten käyttäytymistä, kokemuksia, tyytyväisyyttä ja odotuksia. Viestinnän vaikuttavuutta tutkivien kyselyjen tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin yhteisön viestinnän tavoitteet ovat toteutuneet käytännössä kohderyhmän keskuudessa. Samalla kyselyn tuloksia voidaan myös hyödyntää viestinnän tavoitteiden suunnittelussa.

Kansalaiskyselylle ei voida antaa valmista kysymyslistaa, vaan kyselyjen sisällön on aina pohjaututtava kunkin yhteisön käytännön tilanteeseen. Tämän vuoksi kansalaiskysely ei ole toistettavissa eri yhteisöissä aivan samoin kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoina. Sen sijaan yhden yhteisön viestinnän vaikuttavuutta kartoittava, yhteisön viestinnällisiä tavoitteita ja toimintaa tutkiva kysely voidaan helposti suunnitella toistuvaksi ja jatkuvaan tiedonkeruuseen soveltuvaksi.



**Kuva 3.4.2 Kansalaisviestinnän onnistumisen arviointi**

Teemat:	Mitä?	Miten?	Miksi?
	<b>1. Tunnettuus</b>	Kysytään tietoja joko viestintämuotojen käytöstä / asioinnista / organisaatiosta tai selvitetään vastaajan tietoja organisaation toiminnasta ja sen tuottamista palveluista.	Kertoo, kuinka hyvin organisaation toiminta ja tavoitteet tunnetaan. Laaja kvantitatiivinen kansalaiskysely on suhteellisen nopea ja helppo tapa kartoittaa yleisellä tasolla. Laadullinen tutkimus joistakin kohden antaa puolestaan syvempää tietoa kansalaisten tiedontasosta.
	<b>2. Kokemukset</b>	Kysytään miten ja missä yhteyksissä organisaation kanssa on oltu tekemisissä ja minkälainen kokemus se on ollut.	Kertoo miksi kansalaiset ovat organisaation kanssa tekemisissä ja millaiset viestintämuodot ovat olleet tärkeitä, ja antaa arvioita kokemusten tasosta.
	<b>3. Tyytyväisyys</b>	Kysytään arvioita tyytyväisyydestä organisaation toimintamuotoihin ja sisältöihin.	Antaa kokonaiskuvan toiminnan tasosta ja mittaa tunneilmastoa. Antaa myös palautetta kansalaisten toiveista.
	<b>4. Odotukset ja tarpeet</b>	Kysytään tiedon tarpeesta ja viestintämuotojen käyttömieltymyksistä. Odotusten avulla selvitetään näkemyksiä siitä, kuinka viestintää voisikehittää (vrt. tyytyväisyys).	Kertoo, kuinka viestintää voidaan kehittää paremmin kansalaisten odotuksia ja tarpeita vastaaviksi.
	<b>5. Vaikuttamismahdollisuudet / yhteistyömuodot</b>	Selvitetään kansalaisten käsityksiä eri vaikuttamismahdollisuuksista, esim. media, Internet, kansalaisjärjestöt jne.	Kertoo, minkälaiset tiedot vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksista on olemassa ja mitä yhteistyömuotoja suositaan. Antaa tietoa myös kansalaisten pääsystä julkiseen keskusteluun sekä mediassa että muissa osajulkisuuksissa.
<b>Muita mahdollisia teemoja</b>			
Esim.	<b>Viestin ymmärrettävyys ja perillemeno</b>	Kysytään käsityksiä ja/tai tietoja tietyistä asia-aiheesta, josta organisaatio on viestinyt. Selvitetään, mistä lähteestä tiedot ovat peräisin. Mahdollistaa viestien esitestauksen.	Saadaan selville, kuinka ymmärrettäviä organisaation viestit ovat kansalaisten näkökulmasta ja minkä viestintämuotojen avulla viesti tulee perille parhaiten.

### 3.5 Yhteistyö- ja kumppanuustahojen sekä kansalaisyhteisöjen odotukset ja kokemukset valtionhallinnon viestinnästä

Tämän osatutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää yhteistyö- ja kumppanuustahojen sekä kansalaisjärjestöjen odotuksia ja kokemuksia valittujen ministeriöiden toiminnasta ja viestinnästä. Tutkimuksessa on hankittu tietoa valtionhallinnon viestinnän vaikuttavuuden arviointia varten. Tutkimuksen osaraportti on kokonaisuudessaan Osassa II.

Osatutkimuksessa on selvitetty ministeriöiden tärkeimpien yhteistyötahojen näkemyksiä ministeriöiden viestinnän tilasta ja kehittämistarpeista. Yhteistyötahoilla tarkoitetaan sellaisia ryhmiä ja yksilöitä, joilla on vuorovaikutteinen suhde ministeriöön. Ne voivat vaikuttaa näin organisaation toimintaan ja organisaatio voi vaikuttaa niihin toiminnallaan. Yhteistyötahot vaikuttavat yhteisön viestinnän suunnitteluun. Yhteistyötahot ovat tärkeitä ministeriöiden viestinnän kannalta myös siksi, että ministeriöt viestivät kansalaisille enimmäkseen yhteistyötahojensa kautta. Tutkimukseen valittujen ministeriöiden toimialat ja organisaatiot ovat laaja-alaisia. Ministeriöiden yhteistyötahoja ovat muun muassa keskusvirastojen, elinkeinoelämän, kansalaisyhteisöjen, joukkoviestimien ja kuntaviranomaisten toimijat sekä poliitikot ja luottamushenkilöt.

Yhteistyötahojen tärkeästä merkityksestä huolimatta ministeriöiden viestinnän suunnittelussa ja toteuttamisessa ei ministeriöissä ole tehty paljon sidosryhmä- ja kumppanuustutkimuksia, joitakin ministeriötä lukuun ottamatta, esim. STM. Yleisimmin tehdyissä tutkimuksissa on selvitetty *toimittajien käsityksiä* ministeriöiden viestinnästä. Vaikka median edustajat ja toimittajat ovat tärkeä yhteistyötaho, ei muita yhteistyötahoja saisi unohtaa. Lisäksi toimittajillekin kohdistetut kyselyt ovat usein olleet rakenteeltaan yksinkertaisia mediabarometreja, joista saatava tieto ei ole ollut kovin syvällistä. Kuten desk-tutkimus (Osa II) jo osoitti, yhteistyötahoille suunnattujen kyselyjen puutteen lisäksi myöskään varsinaisia yhteistyötahokartoituksia ei ole kovin monessa ministeriössä tehty.

Kohde- ja sidosryhmäanalyysi on tilannekatsaus siitä, miten yhteistyötahot arvioivat valtionhallinnon viestintää omien tarpeidensa näkökulmasta. Osaraportissa esitetty kyselytutkimus on suunnattu yhteistyötahoille, ja tavoitteiltaan se vastaa suurimmaksi osaksi kansalaisille suunnattua kyselyä. Osatutkimuksessa tarkastellaan seuraavia asioita: ministeriöiden viestintäpalvelujen tunnettavuus ja yhteistyötahojen *kokemukset* niistä, yhteistyötahojen *odotukset* ministeriöiden viestinnän suhteen ja heidän *viestinnälliset tarpeensa* sekä yhteistyötahojen *käsitykset vaikuttamismahdollisuuksistaan*.

Tässä arvioidaan käytetyn tutkimusmenetelmän soveltuvuutta valtionhallinnon viestinnän vaikuttavuuden arviointiin, siis yhtenä osana VISA-kehikkoa.

Tarvittavat tiedot ministeriöiden yhteistyötahoista kerättiin käyttämällä hyväksi [www.suomi.fi](http://www.suomi.fi) -portaalin tietoja ministeriöiden hallinnonalaisista toimijoista ja ministeriöiden omia verkkosivuja. Perusteelliset otantaperusteet käyvät ilmi osaraportista Osa II.

Yhteistyötahoille suunnatun kyselyn toteuttaminen paljasti selkeän yhteistyötahojen tiedostamiseen liittyvän ongelman. Ministeriöiden, kuten minkä tahansa yhteisön toimintaa helpottaa se, että yhteisön yhteistyötahot on tiedostettu ja että niistä ja niiden yhteystiedoista on olemassa konkreettinen lista. Ennen kaikkea tiedotusyksiköissä voisi kattava yhteistyötahojen lista olla hyödyksi myös käytännön työskentelyssä, kuten kävi ilmi jo viestinnän toimijoille tehtyjen haastattelujen tuloksista (Luku 3.2).

### 3.5.1 Sidosryhmien ja yhteistyötahojen viestinnän arviointi käytännössä

Ministeriöiden suorittamien kyselytutkimusten on perustuttava ministeriön omaan toimintaan ja tavoitteisiin, minkä vuoksi esimerkiksi tässä hankkeessa käytettyä kyselylomaketta (Osa II) ei voi suoraan käyttää toisten tutkimusten suorittamisessa, mutta sitä voi sovittaa eri organisaatioiden tarpeisiin. Sidosryhmien mielipiteen selvittäminen ministeriöiden toiminnasta perustuu kuitenkin yleensä tiettyihin tyytyväisyyttä mittaaviin teemoihin, jotka ovat myös tässä hankkeessa toteutetun yhteistyö- ja kumppanuusanalyysin kysymysten perusta Teemat on esitelty seuraavassa taulukossa.

Taulukon teemojen avulla kukin organisaatio voi oman työnsä näkökulmasta pohtia mahdollisia kysyttäviä asioita. Liitteenä olevaa lomaketta (Osa II) ja siihen perustuvaa kyselyä voi käyttää apuna organisaation strategisessa johtamisessa, jossa sidosryhmät ja yhteistyötahot ovat keskeisiä toimijoita, erityisesti strategian toimeenpanossa. Kansalaisyhteisöjen kautta saatua tietoa voi puolestaan verrata suoriin kansalaiskyselyihin. Viestinnän vaikuttavuuden arvioinnissa kansalaisten, sidosryhmien ja yhteistyötahojen käsitykset ovat ratkaisevia sekä viestinnän ymmärrettävyyden, tietojen perillemenon että välineiden käytökelpoisuuden kannalta. Erityisesti kriisiviestinnässä yhteistyön toimivuus ja osapuolten vuorovaikutus joutuu koetukselle.

### 3.5.2 Tutkimustuloksia sidosryhmien ja yhteistyötahojen odotuksista ja kokemuksista

Tutkimustulosten mukaan yhteistyötahojen viestinnästä vastaavat olivat eniten asioineet KTM:ssä ja VNK:ssa (73 %), ja vähiten YM:ssä ja TM:ssä (57 %). Kansalaisjärjestöjen kohdalla kysely kohdistui kaikkien ministeriöiden hallinnonaloihin, jolloin käytetyin ministeriö oli OPM (81 %). Alla olevasta taulukosta 3.5.1 käyvät ilmi tutkittujen kansalaisjärjestöjen yhteydenotot ministeriöihin. Osassa II on esitetty kaikki sidosryhmiä, yhteistyökumppaneita ja kansalaisjärjestöjä koskevat tutkimustulokset.

**Kuva 3.5.1 Kansalaisjärjestöjen yhteydenotot ministeriöihin (mihin ministeriöihin järjestö on ollut yhteydessä, % vastanneista)**

OPM	81 %		SM	36 %
STM	61 %		YM	36 %
UM	61 %		KTM	28 %
VNK	50 %		MMM	25 %
TM	42 %		LVM	25 %
VM	42 %		PLM	8 %
OM	39 %		OKV	3 %

Sidosryhmien, yhteistyötahojen, kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välillä käytössä olevat viestintämuodot ja niiden järjestys käyvät ilmi oheisesta taulukosta (Kuva 3.5.2). Suluisissa oleva numero kuvaa tärkeysjärjestystä. OKV on oikeuskanslerin virasto.

**Kuva 3.5.2 Viestintämuotojen käyttö yhteydenpidossa ministeriöihin (käyttäneet mainittua viestintämuotoa, % vastanneista)**

Yhteistyötahot		Kansalaisjärjestöt	
sähköpostitiedotteet (1.)	84 %	sähköpostitiedotteet (3.)	81 %
ministeriöiden verkkosivut (2.)	78 %	ministeriöiden verkkosivut (1.)	86 %
henkilökohtaiset keskustelut ja tapaamiset ministeriöiden edustajien kanssa (3.)	62 %	henkilökohtaiset keskustelut ja tapaamiset ministeriöiden edustajien kanssa (2.)	83 %
ministeriöiden raportit, tutkimukset ja suunnitelmat (4.)	51 %	ministeriöiden raportit, tutkimukset ja suunnitelmat (4.)	72 %
ministeriöiden neuvottelupäivät ja seminaarit (5.)	49 %	ministeriöiden neuvottelupäivät ja seminaarit (5.)	47 %
ministeriöiden viralliset asiakirjat ja selvitykset (6.)	42 %	ministeriöiden viralliset asiakirjat ja selvitykset (7.)	39 %
ministeriöiden koulutustilaisuudet (7.)	42 %	ministeriöiden koulutustilaisuudet (6.)	39 %
muut sähköpostit (8.)	37 %	muut sähköpostit (9.)	22 %
ministeriöiden lehdet (9.)	36 %	ministeriöiden lehdet (8.)	31 %
ministeriöiden esitteet (10.)	25 %	ministeriöiden esitteet (10.)	6 %
faksitiedotteet (11.)	6 %	faksitiedotteet (11.)	3 %
muut faksit (12.)	1 %	muut faksit (12.)	0 %

## Yhteenveto sidosryhmien ja yhteistyötahojen viestinnän vaikuttavuuden arvioinnista

Teemat:	Mitä?	Miten?	Miksi?
	<b>1. Tunnettuus</b>	Kysytään tietoja joko viestintämuotojen käytöstä/ asioinnista/ organisaatiosta tai selvitetään vastaajan tietoja organisaation toiminnasta ja palvelujen tuottamisesta.	Kertoo, kuinka hyvin organisaation toiminta ja tavoitteet tunnetaan niiden keskuudessa, jotka ovat keskeisiä viranomaisia toimeenpanon kannalta tai kansalaisyhteisöjä.
	<b>2. Kokemukset</b>	Kysytään miten ja missä yhteyksissä organisaation kanssa on oltu tekemisissä ja minkälainen kokemus se on ollut.	Kertoo, miksi organisaation kanssa ollaan tekemisissä ja millaiset yhteydenpidon muodot ovat olleet tärkeitä, ja antaa arvioita kokemusten tasosta.
	<b>3. Tyytyväisyys</b>	Kysytään arvioita tyytyväisyydestä organisaation toimintamuotoihin ja sisältöihin.	Antaa kokonaiskuvan toiminnan tasosta muiden toimijoiden silmissä. Antaa myös palautetta yhteistyötahojen toiveista.
	<b>4. Odotukset ja tarpeet</b>	Kysytään tiedon tarpeesta ja viestintämuotojen käyttömieltyyksistä. Odotusten avulla selvitetään laajempia näkemyksiä siihen, kuinka viestintää voisi kehittää (vrt. tyytyväisyys).	Kertoo, kuinka omaa toimintaa voidaan kehittää paremmin kohderyhmän toiveita vastaaviksi, ja millä tavalla yhteistyötä voidaan konkreettisesti tehdä.
	<b>5. Vaikuttamismahdollisuudet / yhteistyö-muodot</b>	Selvitetään käsityksiä erilaisista yhteistyö- ja vaikutusmahdollisuuksista organisaation toimintaan.	Kertoo, minkälaiset tiedot vaikutusmahdollisuuksista on olemassa ja mitä yhteistyömuotoja suositaan, kuin myös yhteistyötahojen ja kansalaisyhteisöjen mukaan pääsystä vaikuttamaan julkisen keskustelun kautta jo valmisteluvaiheessa.
<b>Muita mahdollisia teemoja</b>			
Esim.	<b>Viestin ymmärrettävyys ja perillemeno</b>	Kysytään käsityksiä ja/tai tietoja tietystä asia-aiheesta, josta ministeriö on viestinyt. Selvitetään, mistä lähteestä tiedot ovat peräisin. Mahdollista on myös ministeriön viestien esitestaus.	Saadaan selville, kuinka ymmärrettäviä ministeriön viestit ovat kohderyhmän keskuudessa ja minkä viestintämuotojen avulla viesti tulee perille parhaiten.

## 3.6 Verkkosivustojen analyysi ja arviointi

Verkkosivustojen arviointi on tehty tapausministeriöiden verkkosivuista tammikuussa 2005. Arvioinnissa on kansalais- ja käyttäjälähtöisesti kiinnitetty yleisesti huomiota siihen, kuinka helposti käytettäviä sivut ovat ja millaisiin seikkoihin käyttäjä ja tiedon tarvisija kiinnittää huomiota. Arvioinnin kohteena ovat olleet valtioneuvoston kanslian, kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön sivustot, joista on arvioitu seuraavista näkökulmista:

- saavutettavuus eli verkkosivujen toimivuus
- löydettävyys
- navigoitavuus
- sisällöllinen kattavuus
- palvelun taso
- tiedon ajantasaisuus
- luettavuus
- informatiivisuus
- visuaalisuus

Arviointi perustuu käyttäjien näkökulmasta sivujen arviointiin toisin kuin esimerkiksi *www.laatusivustoon*. *fi*-hanke, jossa verkkosivuja tarkastellaan enemmän organisaation kannalta. Tämä on siis käytettävyyssanalyysejä, jossa tarkastellaan myös sisällön laatua. Verkkoarvioinnin osaraportti on kokonaisuudessaan osassa II. Tässä nostetaan analyysistä seikkoja, joihin yleisesti viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä VISA:ssa kiinnitetään huomiota, olipa kyse itsearviointista, vertaisarviointista tai ulkoisesta arvioinnista. Ministeriöiden verkkosivuista tehty raportti on kokonaan Osassa II.

Verkkopalveluja on ministeriöissä arvioitu käyttäen erilaisia arviointimenetelmiä. Verkkosivuilla olevien satunnaisten kyselylomakkeiden avulla ei saada systemaattista tietoa palvelun käytettävyydestä, koska käyttäjät ja heidän tarpeensa vaihtelevat. Oleellista viestinnän kannalta olisi löytää oikeat käyttäjäryhmät, joille palveluja voidaan räätälöidä yksilöllisemmin. Tässä voidaan käyttää apuna tämän tutkimuksen muita osioita, kuten yhteistyö- ja kumppanuustahojen analyysin tuloksia (Osa II). Verkkoviestintä kaikilla viestinnän osa-alueilla, niin strategisessa johtamisessa, viestinnän toteutuksessa, mediasuhteissa, sidosryhmien ja yhteistyötahojen viestinnässä kuin kansalaisviestinnässäkin on jatkuvasti kasvava viestintämuoto. Erityisesti kriisiviestinnässä verkkoviestinnän rooli korostuu, koska verkkoviestintä on nopea ja vuorovaikutteinen viestinnän muoto. Verkon käyttö kriisiviestinnässä arvioidaan Asian hyökyaaltokatastrofia koskeissa tutkimuksissa.

### 3.6.1 Verkkosivustojen arvioinnin tuloksia

Arvioitavina olivat tutkimuksessa mukana olevien tapausministeriöiden sivustot: [www.vnk.fi](http://www.vnk.fi), [www.ktm.fi](http://www.ktm.fi), [www.vm.fi](http://www.vm.fi), [www.mol.fi](http://www.mol.fi) ja [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Tässä eritellään yhteenvetona eri ministeriöiden sivujen arviointituloksia käyttäjän näkökulmasta.

Ministeriöiden sivustojen *löydettävyydessä* oli suuria eroja. Vaikeimmin näistä sivuista löytyivät työministeriön sivut, koska [mol.fi](http://www.mol.fi) tulee tuntee, jotta suoraan osaa sivuille. Esimerkiksi [www.tyoministerio.fi](http://www.tyoministerio.fi) tai [www.tyovoimahallinto.fi](http://www.tyovoimahallinto.fi) eivät johtaneet mihinkään. Muilla ministeriöillä sivusto löytyi helpommin ministeriön nimellä. Myös [ymparisto.fi](http://ymparisto.fi) sivuilta puuttuivat vaihtoehtoiset osoitteet.

*Käytettävyyssominaisuuksiltaan* VNK oli erinomainen. Sivusto oli myös selkeä ja rakenteeltaan toimiva. Ympäristöministeriön sivut saivat positiivisimmat arviot kokonaisuutena kaikilta keskeisiltä osin. Niiden rakenne oli toimiva ja se mahdollisti sekä hallinnonalan että asia-aiheen mukaisen etenemisen jo ensimmäiseltä sivulta alkaen. Palautemahdollisuudesta VNK:n sivut saivat huonoimman arvion tässä vertailussa, kun taas YM:n ja KTM:n joka sivulla on tämä mahdollisuus. Työministeriön sivut ovat kansalaisen tai muun käyttäjän näkökulmasta ensisijaisesti *verkkopalvelusivustoja*, joissa sähköinen asiointi on viety pitkälle. Palvelu on helppokäyttöinen, vaikka visuaalisesti se näyttää aluksi vaikealta. Sivuilla on paljon palveluja tarjolla, mutta ne ovat vaikeasti hahmotettavissa, kun ei ole kunnon sivukarttoja tai ne eivät toimi kunnolla. Positiivista TM:n sivustoissa on suuri julkaisujen määrä.

*Informoinnin* osalta VM:n sivuja pidettiin erittäin hyvinä, kattavina ja selkeinä; niistä sai nopeasti kokonaiskuvan ministeriön toiminnasta. Sen sijaan vuorovaikutuksellisuuden osalta niillä ja VNK:lla oli suurimmat puutteet. Erityismaininnan KTM:n sivut saivat kolumnista, joka tuo ihmisläheisyyttä sivuille. VNK:n sivujen tekstejä pidettiin eniten viranomaiskielisinä. Vain KTM:n ja TM:n sivuilla oli mahdollisuus tekstin koon muuttamiseen.

*Navigoinnin* suhteen KTM:n ja TM:n sivut olivat vertailussa heikoimmat. Molempien sivut olivat runsaat, eikä liikkuminen ja asioiden etsiminen ollut kovin helppoa. KTM:n sivut vaikuttivat hajanaisilta, ja kokonaiskuvan saaminen ministeriön toimialasta oli melko vaikeaa.

*Visuaalisesti* VNK:n sivut eivät houkuttele, vaikka ovatkin selkeät ja asialliset. Viestinnällisesti parhaimpina pidettiin VM:n ja YM:n sivuja. Kaksi kolmesta arvioijasta arvioi YM:n sivut kohdeministeriöiden sivuista parhaimmaksi keskeisiltä osin.

Näissä lyhyissä yhteenvedoissa on kuvattu sitä, mitä verkkoarvioinnin pienellä tutkimusotoksella saatiin selville. Tämä selvitys tehtiin, jotta löydettäisiin yksinkertaisia työvälineitä itsearviointia ja vertaisarviointia varten käyttäjän näkökulmasta. [www.laatuaverkkoon.fi](http://www.laatuaverkkoon.fi)-sivustot on tehty organisaation tiedottamisen näkökulmasta arvioinnin työkaluksi. Seuraavassa esitetään yhteenvetona, *mitä* verkkoviestinnässä käyttäjän näkökulmasta tulisi arvioida, *miten* ja *miksi* eli millä perusteilla. Tällaista menetelmää voi käyttää myös itsearvioinnin välineenä, vaikka tässä sitä on käytetty vertaisarvioinnissa. Raportti kokonaisuutena on Osassa II.

## Verkkosivustojen arviointi käytettävyyden näkökulmasta

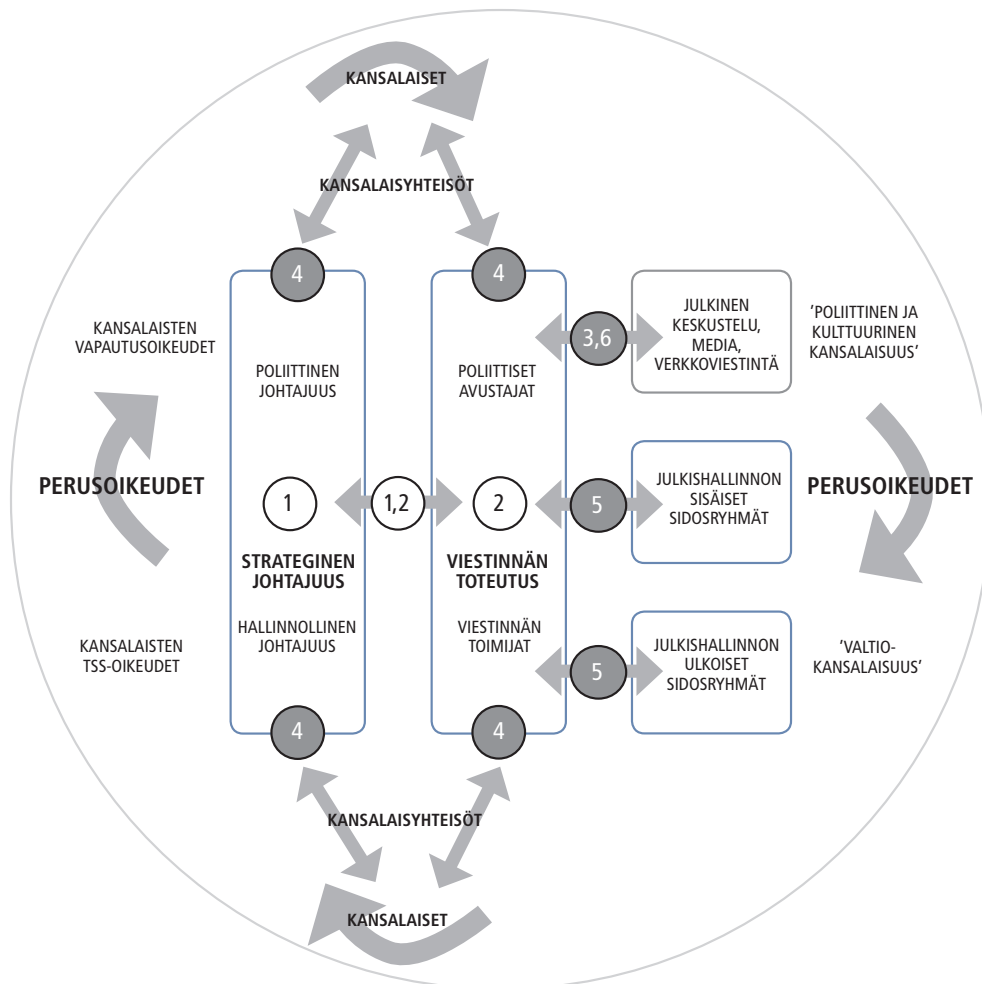
Teemat:	Mitä?	Miten?	Miksi?
Verkkosivujen arviointi	<b>1. Käytettävyys:</b>		
	<b>Saavutettavuus</b>	Selvitetään, onko sivusto kaikkien saavutettavissa (erilaiset selaimet, erilaisten käyttäjien tarpeet)	Verkkoviestinnän tehokkaan toimivuuden kannalta on oleellista, että kaikilla käyttäjillä on mahdollisuus käyttää verkkosivustoa.
	<b>Löydettävyys</b>	Selvitetään, kuinka helposti verkkosivusto on löydettävissä verkosta, miten hyvin se on linkitetty eri suuntiin.	Verkkoviestinnän tehokkaan toimivuuden kannalta on oleellista, että sivusto on mahdollisimman helposti tai nopeasti löydettävissä.
	<b>Navigoitavuus</b>	Selvitetään, tukeeko sivuston rakenne mahdollisimman helppoa ja tehokasta käyttöä.	Selkeä rakenne mahdollistaa tärkeimpien viestien esille tuonnin, tehokkaan tietojen etsimisen sivustosta ja liikkumisen sivustolla.
	<b>2. Sisältö ja laatu</b>		
	<b>Sisällön kattavuus</b>	Selvitetään, onko kaikki oleellinen informaatio tuotu esiin ja onko kaikki tärkein informaatio esillä tai linkitetty selkeästi etusivulle.	Hyvän sisällöllisen kattavuuden avulla pystytään palvelemaan laajaa kävijäkuntaa ja tuomaan parhaiten esiin ministeriön tai muun organisaation toimintaa.
	<b>Palvelun taso</b>	Selvitetään, ovatko sivustossa käytössä kaikki mahdolliset palvelut (hakupalvelut, palaute, julkaisujen hankinta, yhteystiedot) sekä niiden toimivuus.	Keskittämällä palveluja verkkoon vastataan jatkuvasti kasvavaan haluun hoitaa asioita ja hankkia tietoja verkkosivustojen kautta. Julkisen palvelun tuottajan kannalta verkkopalvelut ovat usein tehokkaita ja edullisia, kun ne hoidetaan laadukkaasti.
	<b>Tiedon ajantasaisuus</b>	Selvitetään sivustossa olevan tiedon ajantasaisuus.	Viranomaisten velvollisuus on antaa ajantasaista tietoa. Erilaisten hakujen kautta voi myös selvittää, kuinka paljon verkkoon on jäänyt vanhentuneita sivustoja, joita kansalaiset voivat löytää pääsivuston rinnalla.
	<b>Tiedon luettavuus</b>	Selvitetään, onko tieto esitetty loogisesti, ymmärrettävästi ja helposti luettavasti.	Viestien perillemenon kannalta on oleellista, että kaikki käyttäjät pystyvät ymmärtämään lukemansa tekstin.
<b>Visuaalisuus</b>	Selvitetään, tukeeko sivuston visuaalinen ilme sen käyttötarkoitusta, minkälaisen julkisen kuvan se antaa organisaatiosta ja onko ilme yhtenäinen.	Miellyttävä visuaalinen ilme lisää sivuston käyttöhalukkuutta ja luo myönteisen kuvan organisaatiosta. Hyvin suunniteltu kokonaisilme auttaa myös luotettavan kokonaiskuvan syntymistä.	



## 4 VIESTINNÄN SEURANTA- JA ARVIOINTIJÄRJESTELMÄ – VISA

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeen päätavoitteena on luoda pohjaa viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmälle (VISA), joka soveltuu julkishallinnon kaikkien eri tasojen viestinnän arvioimiseen. Arvioinnin perustan muodostaa suunnitelmallinen *tietojen kerääminen* viestinnästä. Tiedot perustuvat sekä *laadullisiin* että *määrällisiin* indikaattoreihin. Indikaattorien säännöllinen seuranta ja vertailu mahdollistaa viestintää koskevan *muutoksen havainnoinnin*, mikä luo pohjaa *viestinnän vaikuttavuuden* arvioinnille.

### Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä – VISA -kehyskuva



- Viestinnän johtamisen ja ulkoisen viestinnän arvioinnin kohde
- Viestinnän johtamisen ja sisäisen viestinnän arvioinnin kohde

Edellä olevassa VISA-mallissa ovat lähtökohtina toisaalta *valtionhallinnon strategiataso* ja toisaalta *kansalaisen maailma*. Toisaalta viranomaisen toimintaa rajoittavat kansalaisen *vapausoikeudet*, ja toisaalta kansalaisen perustuslakiin kirjatut *taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet* ovat toimeksiantoja viranomaisille huolehtia, että nämä oikeudet toteutuvat.

1. **Strateginen johtajuus** ministeriöissä jakautuu poliittiseen ja hallinnolliseen johtajuuteen. Nämä näkökulmat tulevat esille ministeriöiden strategioissa, hallitusohjelmassa sekä erilaisissa hallituksen politiikkaohjelmissa, joiden toteutumista pitää arvioida myös viestinnän osalta. Muissa valtionhallinnon organisaatioissa eduskuntaa ja tasavallan presidentin kansliaa lukuun ottamatta tällaista yksiselitteistä jakoa poliittiseen ja hallinnolliseen viestintään ei voi tehdä. Niitä arvioitaessa arvioidaan viestinnän johtamista kokonaisuutena suhteessa strategisiin tavoitteisiin.
2. **Viestinnän toteutus** on kaikissa organisaatioissa tärkein arvioinnin kohde. Arvioidaan sekä viestinnän toimivuutta suhteessa strategiseen johtamiseen että käytännön viestinnän toimivuutta suhteessa mediaan, hallinnon sisäisiin ja ulkoihin sidosryhmiin ja yhteistyötahoihin, verkkoviestinnän toimivuutta sekä kansalaisviestintää. Olennaista on huomata, että arvioitaessa valtionhallinnon viestinnän toimivuutta sitä on arvioitava sekä organisaation strategisesta suunnasta että sidosryhmien, yhteistyötahojen että kansalaisen suunnasta käsin.
3. **Julkinen keskustelu** on demokraattisen yhteiskunnan perusedellytys, minkä vuoksi sen vaikuttavuuden arviointi tästä näkökulmasta on erittäin monimutkainen prosessi. Sen selvittäminen, mitkä kaikki tekijät vaikuttavat julkisen mielipiteen muodostumiseen, edellyttää lähtökohdiltaan laajaa yhteiskuntatieteellistä ja kulttuurista tutkimusta. Tässä tutkimuksessa julkista keskustelua on tarkasteltu pääasiassa mediavälitteisesti. Mediaseurannan, -luokittelun ja -analyysin työkaluksi on kehitetty yleinen luokittelurunko (MESLA), jota voi sovittaa organisaatiokohtaisesti. Oleellista mediajulkisuuden arvioinnissa on arvioida paitsi organisaation tavoitteiden toteutumista median kautta, myös kansalaisten pääsyä julkiseen keskusteluun median kautta.
4. **Kansalaisyhteisöt** ovat perusoikeuksien näkökulmasta poliittisen ja kulttuurisen kansalaisuuden sekä valtiokansalaisuuden toteutumisen keskeisiä paikkoja. Kansalaisvaikuttamiseen politiikkaohjelmaan on liittynyt lukuisia tutkimuksia niiden toimivuudesta ja ehdotuksia toimintaedellytysten parantamisesta. Tässä tutkimuksessa ministeriöiden viestintää kansalaisyhteisöille on tutkittu osana muille sidosryhmä- ja yhteistyötahoille tarkoitettua viestintää. Sen sijaan kansalaisia on lähestytty suoraan otantatutkimuksella ja kyselyt heidän tiedontarpeestaan ja kokemuksistaan.
5. **Sidosryhmien ja yhteistyötahojen** näkökulmasta ministeriöiden ja muiden valtionhallinnon organisaatioiden viestinnän arviointi on kulmakivi: viestinnän toimivuutta tulee arvioida molemmista näkökulmista. Sidosryhmät ja yhteistyötahot koko julkisella sektorilla ovat hyvin monitahtoiset – hallinnon sisäisistä ryhmistä, poliittisista puolueista aina liike-elämän yrityksiin ja järjestäytymättömiin kansalaisyhteisöihin. Näiden tahojen kanssa toteutuvan viestinnän arviointi liittyy olennaisesti hallinnonalan tulosneuvotteluihin ja budjetointiin: kuinka paljon resursseja käytetään viestintään, jotta tavoitteet saavutetaan ja jotta kansalaiset saavat äänensä kuuluviin julkisessa keskustelussa ja voivat osallistua yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.
6. **Verkkoviestintä** on hyvin monipuolinen ja jatkuvasti uudistuva seurannan kohde koko julkishallinnossa. Verkko ja siihen liittyvät uudet viestintämuodot, kuten mobiiliviestintä, mahdollistavat nopean tiedonvälityksen maailmanlaajuisesti. Verkkoviestintää tulee sen vuoksi arvioida paitsi organisaation strategisten tavoitteiden näkökulmasta myös viestinnän toimivuuden kannalta.

Erityisesti verkko on tärkeä suoran viestinnän muoto sekä sidosryhmien, yhteistyötahojen että kansalaisten kanssa, myös kriisiviestinnässä. Verkon toimivuuden arviointi erilaisten tilanteiden ja käyttäjien näkökulmasta on samalla demokratian ja hyvän hallinnon arviointia.

Seuranta- ja arviointijärjestelmän kehittämisessä on kiinnitetty huomiota siihen, miten arvioinnin kohteet *määritellään* kunkin viestinnän funktion näkökulmasta ja miten näiden *arvopäämäärät operationalisoidaan* tutkimuskysymyksiksi ja -menetelmiksi. Arviointia varten kerättävän *tiedon määrittely* on järjestelmän kehittämisen kannalta oleellinen kysymys, jotta arviointi voidaan liittää koko organisaation *poliittiseksi ja hallinnolliseksi ohjausvälineeksi*.

Tämän luvun lopussa olevaan VISA:n kehystaulukkoon on tiivistetty ne viestinnän osa-alueilla koottavat tiedot, joita tulisi arvioida, sekä listattu erilaisia menetelmiä, joiden avulla arviointia voisi suorittaa. Lisäksi liitteenä on VISA:n pikatesti, jonka avulla viestintäyksiköt tai tiedottajat omassa työssään voivat arvioida, kuinka organisaatiossa viestintää, sen seuranta ja arviointia hoidetaan.

## 4.1 Viestinnän seuranta ja arviointi käytännössä: arviointisuunnitelma

Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmää on kehitetty toimeksiannon mukaisesti niin, että se voisi palvella valtionhallinnon perustoimintaa ja sen arviointia. Siksi se edellyttää viestinnän liittämistä osaksi muuta suunnittelua ja hallinnon eri organisaation strategisten tavoitteiden ja olosuhteiden huomioimista. Arviointi merkitsee hallinnon eri tasoilla eri asioita. Kunkin toimijan tulee tarkastella arvioitavia asioita oman työnsä ja organisaationsa tavoitteiden näkökulmasta. Viestinnän arviointisuunnitelma rakentuu seuraavista elementeistä: viestinnän päämääristä, käytettävistä menetelmistä, vastuunkantajista sekä seurannan ja arvioinnin koordinoinnista, joita lyhyesti tässä eritellään.

### 4.1.1 Viestinnän ja sen päämäärien yhdenmukaisuus: mitä arvioidaan?

Tärkein arvioinnin kysymys on se, miten viestintä kokonaisuutena toteuttaa sille asetettuja yleisiä päämääriä. Jotta arviointi kyetään kohdentamaan tehokkaasti, on pyrittävä löytämään keskeisimmät kohtaamisen alueet viestinnässä. Seuranta- ja arviointijärjestelmän ytimen muodostavat kysymykset:

- miten viestinnän funktiot ovat toteutuneet suhteessa kansalaiseen (informointi, neuvonta, vuorovaikutus/julkinen keskustelu)
- miten verkkoviestintä on toteuttanut tavoitteita
- miten sidosryhmät ja yhteistyötahot on huomioitu tavoitteiden kannalta
- miten median suhteen tavoitteet ovat toteutuneet
- miten viestinnän käytännön toteutus vastaa tavoitteita
- miten viestinnän strateginen johtaminen on toteutunut

### 4.1.2 Arvioinnin menetelmät: miten arvioidaan?

Arvioinnissa voidaan soveltaa erilaisia käytännön menetelmiä ja työkaluja. Eri arvioinnin kohteen vaativat erilaisia menetelmiä ja välineitä. Esimerkiksi

- Viestinnän funktioiden toteutumista voidaan arvioida haastatteluin, kyselyin, fokusryhmätutkimuksin, mediaseurannalla, kansalaispalautteen analyysillä.
- Verkkoviestintää voidaan arvioida käyttäjä- ja käytettävyydetutkimuksin, sisällönanalyysin keinoin, palauteanalyysin.

- Sidosryhmien ja yhteistyötahojen huomiointia voidaan arvioida kyselyin ja haastatteluin, maine- ja julkisuuskuva-analyysin.
- Medialle asetettuja tavoitteita voidaan arvioida määrällisin ja laadullisin media-analyysin keinoin, toimittajabarometrein, haastatteluin.
- Käytännön toteutusta voidaan arvioida toimintatutkimuksen keinoin, haastatteluin, kyselyin, dokumenttianalyysin.
- Strategista johtamista voidaan arvioida fokusryhmillä, haastatteluilla, havainnoinnilla.

#### 4.1.3 Arvioinnista vastaavat: kuka arvioi, milloin arvioidaan?

Arvioinnin tehokkuuden kannalta on välttämätöntä määritellä täsmällisesti, kuka milläkin organisaation tasolla vastaa arvioinnin suorittamisesta. Koska viestintä on myös strategista johtamista, on luonnollista että päävastuun arvioinnista kantaa viestinnästä vastaava. Hänen tehtävänä on huolehtia siitä, että viestintää seurataan ja arvioidaan säännöllisesti.

Arvioinnissa voidaan käyttää eri hallinnon tasoilla yhdistelmiä itsearviointia, vertaisarviointia ja ulkoisesta arvioinnista.

- **Itsearviointi** soveltuu organisaation sisäiseen jatkuvaan arviointiin. Sen perustan muodostavat yksikkökohtaiset, ennalta vahvistetut, esim. TTS:ssa vuosittain tai useamminkin tarkistettavat viestinnän tavoitteet, joiden toteutumista seurataan systemaattisesti valmiiden itsearviointilomakkeiden ja raporttipohjien avulla. Jatkuvan seurannan ja arvioinnin myötä arvioinnista muodostuu pysyvä käytäntö. Samalla rakentuu kumulatiivinen tietovaranto, jonka perusteella muutoksia voidaan seurata pitkään.
- **Vertaisarviointi** soveltuu myös yksiköiden sisäisen arvioinnin välineeksi. Yksinkertaisin muoto on vertailututkimus (benchmarking), jossa vertaillaan omaa suoritusta muiden vastaavan laajuisten yksiköiden viestinnän toimintaan, ja vertailun avulla pyritään omaksumaan niin sanottuja hyviä käytäntöjä. Vaativampi muoto on esimerkiksi useampien yksiköiden yhdessä toteuttama, niiden itsearviointeihin perustuva koordinoitu vertailu, jossa voidaan tarvita myös ulkoista tutkimusapua.
- **Ulkoisen arviointi** on raskain ja resursseja vaativin arviointimuoto, joka perustuu esim. ulkoisen arviointiryhmän suorittamalle vertailulle. Ulkoisen arviointi tällä tavalla ymmärrettyinä rakentuu itsearviointi- että vertaisarviointiaineistojen vertailulle sekä arviointiryhmän itse keräämille havainnoille ja tiedoille. Ulkoisen arvioinnin käyttö edellyttää huolellista suunnittelua ja sen toteuttamisväli voi olla esimerkiksi vaalikausi tai puolivaalikausi.

Yleisesti voidaan ajatella, että kukin valtionhallinnon tulosyksikkö vastaa itse säännöllisestä itsearviointista. Kukin ministeriö tai keskusvirasto toteuttaa säännöllisesti vertaisarviointia valitsemiensa kumppaneiden kanssa, esimerkiksi joka toinen vuosi. Valtioneuvoston kanslia vastaa tehtävänsä mukaisesti ulkoisen arvioinnin koordinoinnista.

#### 4.1.4 Seurannan ja arvioinnin koordinointi

Samalla kun vastuu viestinnän seurannasta ja arvioinnista on kullakin yksiköllä, on välttämätöntä, että sitä koordinoidaan systemaattisesti ja pysyvästi. Koordinaatiovastuu on valtioneuvoston kanslialla. Koordinaatiovastuuseen kuuluvat:

- viestinnän seurannan ja arvioinnin huomiointi valtioneuvoston strategiatyössä (Hallituksen strategia-asiakirja, ml. hallitusohjelma ja politiikkaohjelmat)
- tutkimuksen koordinaatio (myös yksikköjen itsearvioinnin tueksi käyttämien tutkimuspalvelujen koordinointi)
- viestintäkoulutus, sen suunnittelu ja järjestäminen
- resurssikehityksen seuraaminen
- viestintävälineiden kehittäminen ja käyttöönoton koordinointi
- seurantaa ja arviointia koskevan aineiston kokoaminen ja arkistointi.

Viestinnän toimijoiden tutkimuksesta (Luku 3.2.) kävi ilmeiseksi, että VNK:lle käytännön viestinnän toimijat haluavat vahvemman koordinoijan roolin. Erityisesti ministeriöitä koskevan vertaisarvioinnin luonnollinen paikka olisi VNK, jossa myös muita yhteisiä intressejä koskevia asioita olisi käytännöllisintä seurata ja tutkia. Esimerkiksi EU-puheenjohtajakautteen liittyvä viestinnän seuranta ja arviointi on luonnollista tehdä valtioneuvoston kanslian johtamana.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Valtionhallinnon viestintä 2007 -hankkeessa on kaikkien ministeriöiden aiempien tutkimuksien ja tämän tutkimushankkeen tuloksien perusteella luotu valtionhallinnolle viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Valtionhallinnon viestintä- ja seurantajärjestelmän VISA:n kehittämiseksi Viestinnän tutkimuskeskus CRC on tehnyt useita osatutkimuksia, joilla on haettu tietoja viestinnän seurannan ja arvioinnin kohteista ja menettelytavoista. Näillä osatutkimuksilla on kerätty tietoa ministeriöiden viestinnän toimivuudesta. Samalla on pyritty aineistolähtöisesti kartoittamaan niitä viestinnän arviointiin vaikuttavia tekijöitä, joita tulee ottaa huomioon, kun luodaan valtionhallinnon viestintään toimivaa ja helposti käytettävää viestinnän seurannan ja arvioinnin välinettä. Viestinnän arvioinnissa on ilmennyt monia puutteita, ja tämän raportin loppuosan suosituksissa esitellään ehdotuksia niiden korjaamiseksi.

VISA on kehitetty ministeriöiden ja valtion virastojen ja laitosten viestinnän vaikuttavuuden arvioinnin perustaksi. Sitä on hyvä kehittää ja arvioida kunkin organisaation näkökulmasta. Tiivistetysti edellä esitetyssä seuranta- ja arviointijärjestelmässä painottuvat seuraavat keskeiset arvioinnin kohteet:

- **Mediaseuranta:** Keskeistä on viestien ymmärrettävyys ja perillemeno sekä kansalaisten tietotarpeiden kartoittaminen. Näihin kaivataan arviointia ja kriteereitä. Myös hallinnonalan seuraamista ja poliittisen viestinnän arviointia varten tarvitaan konkreettisia välineitä.
- **Sidosryhmäviestintä:** Sidosryhmäkartoituksen tarvetta korostettiin selkeästi. Kohdennetun viestinnän perillemenon arvioimiseksi kaivataan konkreettisempia välineitä olemassa olevien maine- ja julkisuuskuvamittareiden lisäksi. Sidosryhmien kartoittaminen ja niiden tietotarpeiden huomioon ottaminen osoittautui useissa ministeriöissä puutteelliseksi.
- **Verkkoviestintä:** Erityisesti korostui tarve saada tietoa verkon käyttäjistä ja heidän tarpeistaan. Verkkosivujen analysointiin luodun [www.laatuverkko.fi](http://www.laatuverkko.fi) -työkalun avulla voidaan kartoittaa verkkosivujen toimivuutta organisaation näkökulmasta, mutta se ei ota huomioon kansalaisen tai muun käyttäjän tarpeita. Verkkosivujen viestinnällinen arviointi edellyttää tutkimuksellista jatkotyötä.
- **Kansalaispalautte:** Kansalaispalautteen systemaattinen kerääminen ja kansalaiskeskustelun seuraaminen nousivat esille viestinnän toimijoiden tutkimuksessa ja kansalaiskyselyssä. Kansalaisnäkökulman mukaan ottaminen edellyttää tietojen keräämistä hyvin monista julkisen keskustelun lähteistä. Kansalaisviestintää varten arviointijärjestelmässä on hyvä olla kaikki viestinnän osa-alueet läpileikkaava arviointiasteikko.
- **Viestinnän johtaminen:** Viestintä nähdään kiinteänä osana kaikkea organisaation toimintaa, jota pitää arvioida myös strategisessa ja viestinnän käytännön johtamisessa. Arviointi pitää näissä erityisesti liittää säännölliseen suunnitteluun ja tuloksiin, kuten talous- ja toimintasuunnitelmiin.
- **Sisäinen viestintä:** Ulkoisen viestinnän arviointiin liittyvä sisäinen viestintä nähtiin tärkeäksi arvioinnin kohteeksi erityisesti strategisten viestinnän tavoitteiden ja ydinviestien näkökulmasta. Tutkimus osoitti, että ulkoista ja sisäistä viestintää ei organisaatioissa voida erottaa toisistaan. Erityisesti tämä korostui kriisitilanteiden viestinnän johtamisessa ja arvioinnissa.

- **Resurssit:** Valtionhallinnon viestintään on selvästi vähemmän resursseja kuin yleensä vastaavantasoiset organisaatiot muuten yhteiskunnassa (mm. Yhteisöviestinnän tutkimus 2003). Keskeiseksi heikoiksi lenkeiksi osoittautuivat mediaseuranta ja verkkoviestintä ja niiden analyysit. Mikäli mediaseurannan, verkkoviestinnän ja kansalaispalautteen jatkoanalyysit tehdään viestinnän osastoilla, niihin tarvitaan enemmän resursseja.

Tässä raportissa on esitelty tutkimustuloksia, joihin valtionhallinnon viestintä- ja seurantajärjestelmä voisi perustua. Se ei ole mikään yksi yhtenäinen arviointimittaristo, vaan koostuu useista eri tarpeita varten joustavasti sovellettavista arviointivälineistä. Koska valtionhallinnon viestintä sisältää jo ministeriötasolla hyvin laajoja ja monimutkaisia prosesseja, niiden seuraaminen ja arviointi ei voi olla kovin mekaanista työtä. Tässä raportissa arviointiprosessit ja tasot on jaettu itsearviointiin, vertaisarviointiin ja ulkoiseen arviointiin. Arviointi vaatii pitkäjänteistä ja hyvää suunnittelua ja tulosten systemaattista analysointia, jotta vältetään näennäisarvioinnilta. Itsearviointissa yksiköillä ja viestinnän toimijoilla on mahdollisuus valita vapaammin käytettäviä välineitä kuin vertaisarviointissa. Jotta voidaan sanoa jotain viestinnän vaikuttavuudesta tulosneuvotteluissa ja muussa organisaation tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa, edellytetään yhteisten indikaattoreiden pitkäaikaista seuraamista.

Tutkimustiedon avulla on eritelty sekä tapausministeriöiden että kaikkien ministeriöiden viestinnän vaikuttavuuden nykyistä arviointia. Tämän hankkeen lähtökohtana on ollut kehittää valtionhallinnon viestinnän seuranta ja arviointia tutkimalla viestinnän nykytilaa ja etsimällä viestinnän osa-alueiden kehitystarpeita. Kunkin viestinnän osa-alueen tutkimustuloksia sekä muuten koottuja tietoja on käytetty apuna arviointijärjestelmän luomisessa. Osassa II esitetään kukin osaraportti kokonaisuutena lomakkeineen, joiden kautta voi tarkemmin tarkastella eri osa-alueiden lähestymistapoja ja tutkimustuloksia. Hyvä viestinnän seuranta ja arviointi toteuttaa organisaation strategisia tarpeita ja parantaa kansalaisen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia.

## Suosituksat ja ehdotukset valtioneuvoston kanslialle valtionhallinnon viestinnän kehittämiseksi

Hankkeen tutkimusryhmä esittää tutkimustietoon perustuvia suosituksia valtioneuvoston kanslialle, joka on tilannut tämän tutkimushankkeen. Suositukset ovat sovellettavissa koko valtionhallinnon viestinnän seurantaan ja arviointiin. Suositusten ensimmäisessä osassa esitetään itse arviointijärjestelmän kehittämiseen liittyvät suositukset. Toisessa osassa ovat osatutkimuksissa ilmenneet suositukset, jotka liittyvät viestinnän nykyisten käytäntöjen kehittämiseen tutkituissa organisaatioissa.

### 5.1 Suositukset viestinnän seurannan ja arvioinnin rakentamiseksi

#### 5.1.1 Valtioneuvoston kanslian roolia tulee vahvistaa viestinnän tutkimuksen ja arvioinnin koordinoinnissa

Valtioneuvoston tiedotusyksikön tehtävänä on sovittaa yhteen valtionhallinnon tiedottamista ja koordinoita valtionhallinnon EU-tiedotusta. Yleinen valtionhallinnon viestinnän toimivuuden arviointi ja arviointijärjestelmän rakentaminen on ensisijaisesti valtioneuvoston tiedotusyksikön vastuulla. Tämän tehtävän hoitamista varten valtioneuvoston tiedotusyksikön resursseja tulee vahvistaa.

## 5.1.2 Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän toimivuutta tulee arvioida

Poliittisen ja hallinnollisen viestinnän yhteensovittamista tulee arvioida systemaattisesti. Erityisesti siihen tulee kiinnittää huomiota hallituksen vaihtuessa, kun uudet erityisavustajat tulevat ministeriöihin. Erityisavustajien perehdyttäminen ministeriön viestintäjärjestelmiin ja -käytäntöihin on viranomaisviestijöiden vastuulla. Viestinnän vaikuttavuutta tulee arvioida sekä poliittisten avustajien että viranomaistiedottajien näkökulmista. Myös substanssivirkamiesten ja viestintäyksikön tiedottajien välistä tiedonkulkua ja viestinnän käytäntöjä tulee arvioida.

## 5.1.3 Yhtenäisiä arviointi- ja tutkimuskäytäntöjä on kehitettävä

Jatkuvien viestinnän seuranta- ja arviointikäytäntöjen tulee olla tavoitteena kaikissa ministeriöissä ja niiden hallinnonaloilla. Osa seurannasta voidaan hoitaa yhtenäisillä järjestelmillä ministeriöiden kesken. Yleinen viestintää koskeva tutkimustieto tulee koota ministeriöiden viestintäyksiköihin ja valtioneuvoston kansliaan. Sen sijaan ministeriöiden strategisten asiakirjojen ja viestinnän ohjeiden jakelu on kunkin ministeriön ja yksikön vastuulla.

Jokaisessa ministeriössä tulisi olla nimettynä arvioinnista vastaava henkilö, jonka yhteystiedot löytyvät helposti yhteisestä tietoverkosta. Tarvittavien tutkimuslomakkeiden ylläpitäminen sisäisessä verkossa helpottaa tutkimusten suunnittelua ja toteuttamista. Ministeriöiden sisäisessä tietoverkossa, esim. Senaattorissa, tulee olla sivusto, tietopankki, josta saa kaikki viestinnän arvioinnissa käytettävät yhteiset ohjeistukset ja lomakkeet sekä erilaisia arviointijärjestelmään kuuluvia viestinnän tutkimuksen työvälineitä.

Sisäisen viestinnän toimivuuden ja organisoinnin arviointi tulee liittää osaksi arviointijärjestelmää kussakin organisaatiossa, koska sisäistä ja ulkoista viestintää ei voida käytännössä erottaa toisistaan. Erityisesti tämä korostuu kriisiviestinnässä. Sisäisen viestinnän toimivuuden arvioinnista vastuu on kullakin yksiköllä ja organisaatiolla erikseen.

## 5.1.4 Viestinnän arvioinnissa käytetään eri tasoja sekä suunnittelussa että toteuttamisessa: itsearviointi, vertaisarviointi ja ulkoinen arviointi

Viestinnän seuranta ja arviointia on hyvä tehdä kolmella eri tasolla, joilta samoja viestinnän toimivuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä voi tarkastella eri tavoin.

Viestinnän jatkuva seuranta edellyttää ensinnäkin jatkuvaa sisäistä itsearviointia, jota varten on jokaisella viestintäyksiköllä ja tiedottajalla oltava oman työn kehittämisen välineitä. Konkreettisia välineitä ovat viestinnän toteuttajien kehityskeskusteluihin liittyvät lomakkeet ja vuosisuunnitelmat. Myös monilla substanssiasiantuntijoilla on viestintään kuuluvia tehtäviä, joiden toteutumista tulee arvioida osana viestinnän toimivuutta. Itsearviointi on luonnollista liittää osaksi tulosneuvottelua.

**Vertaisarviointia** tulee tehdä kumulatiivisen tietovarannon kokoamiseksi ja hyvien käytäntöjen levittämiseksi koko valtioneuvostotasolla ja hallinnonaloilla sekä vertailuna alan parhaisiin osajiin (benchmarking). Ministeriötasolla vertaisarvioinnin yleinen vastuu on valtioneuvoston kanslialla. Vertaisarviointia tulee tehdä myös hallinnon rajat ylittävien politiikkaohjelmien ja muiden laajojen yhteistyöohjelmien viestinnästä ja niiden koordinoinnista. Vertaisarviointi tulee tehdä hallituskausittain sekä hallituksen puolivälin tavoitteiden tarkistuksessa.



**Ulkoinen arviointi** antaa viestinnän osaamisesta tietoa laajemmassa yhteiskunnallisessa kehyksessä. Ulkoinen arviointi tulee teettää viestinnän tutkimuslaitoksilla ja yrityksillä, joilla on laajemmin käytettävissä eri alojen viestinnän tutkijoita. Julkisuus- ja läpinäkyvyyssperiaatteiden tulee olla ulkopuolisilta tilattujen tutkimusten lähtökohta.

### 5.1.5 Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmän tulee olla osa organisaation tulohausjärjestelmää

Viestinnän vaikuttavuuden arvioinnin tulokset tulee saada ohjaavaksi elementiksi koko organisaation viestinnän suunnittelussa ja seurannassa. Viestintä pitää ottaa myös osaksi hallinnonalojen tulossopimuksia. Kun toimintaa arvioidaan ja suunnitellaan talous- ja toimintasuunnitelmissa ja tulohausneuvotteluissa, kaikkien viestinnän resurssien tulee näkyä niissä mitattavina suureina, joiden kautta viestinnän tavoitteita ja tuloksia voidaan yleisesti seurata.

Julkisen keskustelun arvioinnissa on kolme keskeistä osa-aluetta, joiden seuranta ja arviointia tulee erityisesti tehostaa: pidemmän aikavälin kehityssuuntien seuranta, poliittisten ja kansalaisteemojen seuranta ja kansalaispalautteen kerääminen ja analysointi. Koottua aineistoa tulee säännöllisin väliajoin analysoida viestinnän vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Viestinnän tehokkuutta ja vaikuttavuutta mitattaessa on kyettävä arvioimaan siihen käytettyjä henkilöresursseja, välineitä ja toiminnallisia prosesseja, joiden kautta vaikuttavuutta arvioidaan. Niiden kautta voidaan arvioida, millaisia yhteiskunnan yleisiä arvopäämääriä ylläpidetään.

## 5.2 Suositukset viestinnän kehittämiseksi

### 5.2.1 Julkisen keskustelun seuranta ja analysointi tulee järjestää ministeriöissä: mediajulkisuus, kansalaisjulkisuus, asiantuntijajulkisuus ja verkkojulkisuus

Mediajulkisuuden seurannan tulisi palvella sekä organisaation poliittisen että hallinnollisen asiantuntija-johdamisen tarpeita. Mediajulkisuuden seurannassa tulisi huomioida seuraavat osa-alueet:

- **Organisaation näkökulma:** miten organisaation tiedotteet ja strategiset pääseiikat tulevat mediassa esille. Kenen näkökulmasta asioita esitetään?
- **Kansalaisteemojen seuranta:** mitä teemoja media painottaa kansalaisyhteisöjen tai yksittäisten kansalaisten avulla, miten ne tulisi huomioida ministeriön asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa?
- **Asiantuntijajulkisuuden seuranta:** miten mediajulkisuudessa tai muilla julkisilla foorumeilla, esim. seminaareissa ja tieteellisissä konferensseissa, esitetyt ministeriön kannalta tärkeät teemat huomioidaan ministeriöiden seurantajärjestelmässä?
- **Verkkojulkisuuden seuranta:** miten verkko toimii kansalaisten ja viranomaisten tiedonvälityksessä, kansalaisten kesken toteutuneen keskustelun paikkana, tietoaaineistojen ja palvelujen välittäjänä ja ylläpitäjänä?

Julkisen keskustelun seuranta, erityisesti mediaseuranta ja analysointia tulee tehdä kaikissa ministeriöissä systemaattisesti ja hallinnonalat ylittävien teemojen, kuten politiikkaohjelmien, osalta yhteisesti. Seurannan ja analysoinnin tulisi palvella sekä substanssiasiantuntijoita että poliittista johtamista.

## 5.2.2 Verkkoviestintää kehitetään kokonaisvaltaisesti niin, että kansalaisten ja yhteisöjen erilaiset käyttötarkoitukset otetaan huomioon

Verkkoviestintä, verkkopalvelut ja muu verkon monipuolinen käyttö ohjaa voimakkaimmin viestinnän kehitystä tällä hetkellä. Verkkoviestinnän resurssit pitää turvata, käytännön osaamista ja toimivuutta pitää jatkuvasti testata. Ministeriöiden verkkoviestinnän kehittämistä linjasi erityisesti valtionhallinnon viestintää 2000-luvulla pohtinut työryhmä (VNK:n julkaisu 5/2001).

Työryhmän muistion suositukset tulee ottaa huomioon, kun valtionhallinnon viestintää kehitetään, seurataan ja arvioidaan. Erityisesti kriisiviestinnässä verkon käyttö tulee suunnitella ja tehdä osaksi jokaisen ministeriön tehokasta päivystysjärjestelmää.

## 5.2.3 Julkishallinnon viestinnän toimijoita ja johtajia varten on luotava viestinnän kehittämisohjelma

Julkishallinnon viestintää varten on luotava erityinen kehittämisohjelma, jossa otetaan huomioon viestintäympäristössä jatkuvasti tapahtuvat muutokset. Viestinnän kokonaisvaltainen ymmärtäminen edellyttää sekä viestinnän toimijoilta että strategisessa vastuussa olevilta jatkuvaa kouluttautumista. Viestinnän osaaminen edellyttää paitsi välttämättömien viestinnän taitojen ylläpitämistä että oikeiden tilannearvioiden tekemistä strategista johtamista varten.

Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä on väline viestinnän ilmiöiden kokonaisvaltaiseen seuraamiseen ja erilaisten koulutus- ja kehittämistarpeiden huomioon ottamiseen. Valtioneuvostotasolla yhteisen viestinnän koulutuksen suunnittelun tulee tapahtua koordinoitusti valtioneuvoston tiedotusyksikön johdolla.

## 5.2.4 Kriisiviestintää on suunniteltava ja seurattava osana normaaliaikojen viestintää

Viestinnän osaamista on ylläpidettävä jatkuvasti, jotta normaali viestintäjärjestelmä pystyy toimimaan kriisitilanteissa tehokkaasti. Kriisiviestinnän ohjeistukset ja koulutus on jatkuvasti pidettävä ajan tasalla ministeriöissä ja muualla valtionhallinnossa.

Viestintää on testattava ja arvioitava kaikissa valmiusharjoituksissa. Kriisiviestinnän säännöllisten harjoitusten kautta saadaan kokemusta paitsi kriisin hoitamisesta, myös tiedonkulusta ja viestinnän kehittämis- tarpeesta. Harjoitukset valmentavat organisaation johtoa, asiantuntijoita ja viestinnästä vastuussa olevia myös normaaliaikojen viestinnän tehostamiseen ja säännölliseen viestinnän arvioimiseen.

## 5.2.5 Suomen tulee olla aloitteellinen EU:n ja sen jäsenmaiden viestinnän arviointijärjestelmän kehittämisessä

Valtioneuvoston kanslian tulee arvioida Suomen EU-puheenjohtajakauden viestintää sovittavan viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmän avulla. Järjestelmä on sellainen hyvä käytäntö, josta on hyvä kertoa myös muille EU-maille.

Valtionhallinnon viestinnän seuranta kotimaassa ja EU-tasolla on kansalaisten perusoikeuksien vaalimista. Miten EU-maissa viranomaiset tuottavat julkista keskustelua, miten kansalaiset voivat päästä julkisen keskustelun kautta osallistumaan yhteiskunnan kehittämiseen ja miten ministeriöiden viestintäjärjestelmät toimivat eri EU-maissa?

Näitä kysymyksiä varten on kehitettävä yhteistä EU-tasoista viestinnän arviointi- ja seurantajärjestelmää, kuten muitakin valtionhallinnon osa-alueita kehitetään yhteisten arviointikäytäntöjen mukaisiksi. Suomi voi olla tässä julkisen keskustelun arviointijärjestelmän kehittämisessä ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamisessa aloitteellinen EU:n jäsenmaiden joukossa.

### 5.2.6 Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä on ulotettava koko valtionhallintoon

Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmän vakiinnuttamiseksi osaksi valtionhallinnon normaalia toimintaa on valtioneuvoston kanslian käynnistettävä pikaisesti hallinnon sisäinen kehittämishanke, jonka tavoitteena on yhtenäisen arviointiohjeistuksen laatiminen eri hallinnon tasoille ministeriöistä ja keskusvirastoista aluehallintoon asti. Kehittämishankkeen tehtävänä on saattaa tämän raportin ehdotukset ja suositukset käytännön tasolle ja laatia niistä yksikkökohtaiset sovellutukset.

### Yhteenvedo: VISA-kehikko Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmän menetelmät ja tutkimuksen kohteet

Julkisuusfunktio	Arvioinnin kohteet	Tutkittava asia: Mitä?	Perustelut: Miksi?	Menetelmät: Miten?	Välineet esim.	Kuka?
<b>Palvelu</b> Integraatiotehtävä	Informointi	ymmärrettävyys, viestien tulkinta, 'perillemeno'	kansalaisten perusoikeudet, oikeus tietoon, viranomaisen tiedontuottamisvelvollisuus	sisältöanalyysi, vastaanoittotutkimus, laadullinen ja määrällinen tutkimus	Ymmärrettävyyden tutkimus, sisällön erittely, diskurssianalyysi	
	neuvonta / vuorovaikutus	vuorovaikutuksen määrä ja laatu, informaatioisällöt	hallintomenettely- ja julkisuuslakien veloitteet	asiakaspalautekyselyt, toimintatutkimukset	Kelan Aspal, OCD, tietovajeet	
<b>Osallistuminen</b> Partisipaatiotehtävä	median tuottama julkinen keskustelu	tekstisisällöt, puheaiheet ja -tavat	deliberatiivinen demokratia, perusoikeus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen	media-analyysi, julkisuuskuva-analyysi, barometrit	Mesla, Media-barometrit, laadullisen media-analyysin välineet	
	kansalais-keskustelu	sisällöt, puhutavat, teemat	perusoikeudet, mielipiteenvapaus, sananvapaus	Mielipidemittaukset, media /verkko seuranta / -analyysi	Monitor, Omnibus ym., Fokus-ryhmät	
<b>Strategian johtaminen ja ohjaava toiminta</b> Legitimaatio- ja kontrollitehtävä	verkkoviestintä	käytettävyys (toimivuus), määrä ja laatu, verkostot	viestintäympäristön muutos, tekninen kehitys; kansalaisten omatoimisuus	käyttötutkimukset, sisältöanalyysi, käytettävyystutkimukset	sisältökartat, VM:n laatukriteeristö, käytötutkimukset	
	sisäiset ja ulkoiset sidos- ja kohderyhmät (asiantuntija-julkisuus)	tietosisällöt, verkostot, toimijat, organisaation lehdet ja muut julkaisuotteet	yhteiskunnan funktionaalinen toiminta, kansalaisten osallistumisoikeus ja yhdistymisvapaus	tapauserittelyt, maine- ja julkisuuskuva-analyysit, sidosryhmätutkimukset ym.	Mainepöytä, OCD, Strada, STM:n mainemittari ym., Fokus-ryhmät	
	viestinnän toteutus ja organisointi	toimintajärjestelmä, rakenne, organisaation kulttuuri- ja valitutumukset	tehokkuus, resurssien oikea hyödyntäminen, kehityskeskusteluun itsearviointi-lomakkeet ym.	toimintatutkimukset, haastattelututkimukset, kyselyt, keskusteluanalyysi, tarinat	Sisäisen viestinnän tutkimukset, puiteanalyysi, TOP-listat	
Kriisiviestintä	viestinnän johtaminen	organisaation kulttuuri ja valtasuhteet, eri tahojen tarpeet ja odotukset, toimintaympäristön seuranta (luotaus)	vastuukysymykset, delegointi, poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin yhteensovittaminen, parlamentaarinen kate	strategia-analyysit, fokusryhmät, haastattelututkimukset, keskusteluanalyysi, analyytinen johtaminen (AI)	Strada-menetelmät, perusviestit, toimintaympäristön analyysi, BSC-, KBS-, CAF-mallit	
		Täydennetään myöhemmin, kun kriisiviestintään liittyvä VNK:n jatkoehke (päätös 28.2.2005) on valmistunut (1.2.-31.5.2005)				

## Lyhenteiden selitykset

### VISA-kehikossa mainittujen tutkimusmenetelmien ja työkalujen selitykset

- **BSC** = Balanced Scorecard, eli tasapainotettu mittaristo tai tuloskortti (tai onnistunut tasapainoinen mittaaminen) Kaplan & Nortin kehittämä kokonaisvaltaisesti tuloksellisuuden arviointiin tarkoitettu mittaristo, jota mm. valtiovarainministeriö on kehittänyt valtionhallinnon käyttöön, ja sitä on käytetty mm. VM:n viestinnän mittaamisessa
- **CAF** = Common Assesment Framework, eli Yhteinen arviointimalli, joka EU:n julkisen sektorin II laatukonferenssin kehittämä itsearviointin työkalu julkishallintoa varten. Suomessa valtiovarainministeriö on lanseerannut mallia hallinnon käyttöön.
- **Kelan Aspal** = Asiakaspalautejärjestelmä, jonka avulla Kelassa kerätään asiakaspalautetta
- **Kontingenssi- eli sovitemalli** on Osmo A. Wiion kehittämä viestinnän järjestelmä-näkemykseen perustuva viestinnän ohjauksen malli. Mm. Miia Jaatinen on väitöskirjassaan (HY) soveltanut ja uudistanut sitä lobbaus-tutkimuksen yhteydessä.
- **KBS** = Knowledge-Based Strategy, on Net Effect Oy:n kehittämä BSC-pohjalta nouseva Tietoon perustuva strategiatyön malli, joka on nimetty KBS-malliksi, mm. Sisäministeriön SM 2010 strategiaprosessin loppuraportti, Kohti yhtenäistä konsernistrategiaa.
- **Laatukriteeristö ja [www.laatuaverkkoon.fi](http://www.laatuaverkkoon.fi)** = Valtiovarainministeriön kehittämä verkkopalvelun laatukriteeristöön perustuva mittaristo, joka on vapaasti käytettävissä em. verkko-osoitteessa.
- **Mainepyörä** = Viestintätoimisto Pohjoisranta oy:n kehittämä mainemittauksen arvioinnin väline. Mm. Kuntaliitto on tuottanut sen avulla ns. kuntamaineen mittariston.
- **Mediabarometri** = tässä tutkimuksessa Mediabarometrillä pääsääntöisesti tarkoitetaan useiden ministeriöiden viestinnän seurannassa käytetty Inforviestinnän tuottama toimittajakyselyihin perustuvaa tutkimus.
- **Mesla** = Valtionhallinnon viestintään tässä hankkeessa Thomas Slätiksen kehittämä media-seurannan, -luokittelun ja analyysin työväline, jonka avulla media- ja tiedotusaineistoista voi määrällisesti eritellä muuttujaluokittain. Esitetty raportin luvussa 3.4.
- **Monitor** = Suomen Gallup oy:n käytössä oleva yleisötutkimuksen väline, joka perustuu tilastolliselle otannalle
- **OCD** = Comprehensive Measures of Organizational Communication, Organizational Communication Development Audit, Osmo A. Wiion kehittämä sisäisen viestinnän ja työtyytyväisyyden kyselyihin perustuva mittaristo. OCD:n käyttöoikeus on Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella ja Inforviestintä Oy:llä.
- **Omnibus** = Taloustutkimuksen tuottama yleisötutkimuksen väline, joka perustuu tilastolliselle otannalle.

- **Sisäisen viestinnän tutkimus** = yksi ministeriöiden käyttämistä sisäisen viestinnän tutkimuksista on Viestintä Oy Intercomin (nyk. Pohjoisranta oy) kyselyrunkoon perustuva tutkimus. Vastaavia tutkimuksia on myös muilla viestinnän tutkimuslaitoksilla.
- **STM:n mainemittari** = Sosiaali- ja terveysministeriön sidosryhmien keskuudessa Vilma Luoma-ahon tekemä mainetutkimus ja sen tuloksena kehitetty mittaristo.
- **Strada** = Teknisen korkeakoulun tuotantotalouden laitoksen Strada-projektin tuottama välineistö selvittää organisaation strategiaa ja sen toimeenpanoa ja viestintää. Strada-projektin työkalut löytyvät [www.strada.hut.fi](http://www.strada.hut.fi) -osoitteesta
- **TOP-listat**, on organisaation eri asioista pitämiä tärkeitä listoja, kuten yhteistyö- ja kohderyhmien tärkeimmät tahot, arvoista tai muista käsitteistä työstetyt organisaatiota kuvaavat listat jne.
- **VISA eli viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä**, joka on tässä hankkeessa kehitetty valtionhallinnon viestinnän kokonaisvaltaista viestinnän seurantaa varten.

## Viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä – VISA -pikatesti

Tämän VISA -pikatestin avulla voit testata, mikä on organisaatiosi viestinnän ja tiedonvälityksen toimivuuden tila ja missä olisi parantamisen varaa. Testin avulla kukin voi tarkastella myös oman työnsä kannalta viestinnän toimivuutta organisaatiossa ja sen eri tasoilla. Testi perustuu tutkimuksessa esiin nousseisiin viestinnän teemoihin ja seurannan kohteisiin, ja se käsittää sekä sisäisen että ulkoisen viestinnän tilan arvioinnin. Testissä tehtävänä on arvioida viestinnän eri osa-alueita niille asetettujen tavoitteiden kannalta. Testiä voidaan myös käyttää yksikön viestintäsuunnitelman runkona. Se osoittaa alueita, joita tulisi ottaa huomioon viestintäsuunnitelmassa.

- A = asia hyvin hoidossa ja systemaattisesti arvioitu  
 B = asia hyvin hoidossa  
 C = asian merkitys on tiedostettu/asian hoitaminen aloitettu  
 D = asia kokonaan hoitamatta

	A	B	C	D
<b>1. Viestinnän asema strategian toteuttamisessa</b>				
- onko organisaation viestinnästä vastaava mukana päättämässä hallinnonalaa koskevasta strategisesta työskentelystä				
- onko ylin poliittinen ja/tai hallinnollinen johto liittännyt viestinnän riittävästi strategian toteuttamiseen				
- onko strategisella johdolla ja viestinnän toimijoilla säännöllistä yhteistyötä viestinnän asioista (kuten palavereita, suunnittelupäiviä, muita yhteistoiminnan muotoja)				
- onko sisäisen viestinnän toimivuuden seuranta järjestetty säännöllisesti ja arvioidaanko sitä osana strategista johtamista				
<b>2. Strategisen viestintäsuunnitelman merkitys</b>				
- onko organisaatiolla strategista viestintäsuunnitelmaa, jonka toteutumista seurataan				
- näkyvätkö organisaation strategiset painopistealueet viestinnän toteutuksessa				
- onko kansalaisten tiedolliset tarpeet ja odotukset otettu huomioon viestinnän suunnittelussa ja määritelty tavoitteet niiden suhteen				
- onko organisaation sidos- ja yhteistyöryhmät määritelty selkeästi ja tavoitteellisesti				
<b>3. Viestinnän kytkeminen vuosisuunnitteluun</b>				
- onko viestinnän organisoinnille ja resurssien kehittämiseksi asetettu selkeät tavoitteet vuosittaisissa tulosneuvotteluissa tai toimintasuunnitelmissa				
- koordinoiko viestintäyksikkö myös muiden yksiköiden viestinnän suunnittelua ja toteutusta viestinnälliset toimenpiteet, jotka koskevat viestintäyksikön lisäksi muitakin yksiköitä ja substanssivirkamiehiä)				
- onko hankesuunnitelmissa otettu huomioon viestintäsuunnitelma ja sen rahoitus				
- toimiiko viestintä- tai tiedotusyksikön oma viestinnän sisältöä koskeva vuosi- tai puolivuosisuunnittelu säännöllisesti				

	A	B	C	D
<b>4. Viestinnän organisointi ja vastuusuhteet</b>				
- onko poliittisen ja hallinnollisen viestinnän väliset suhteet ja vastuut määritelty				
- onko ministeriön ja hallinnonalan välinen viestinnän työnjako selvä ja arvioidaanko yhteistyön toimivuutta säännöllisesti				
- onko viestintä organisoitu siten, että se tukee riittävästi organisaation eri tasojen ja yksiköiden viestinnällistä toimintaa				
- onko viestinnän vastuusuhteet selkeästi määritelty normaaliaikojen viestintätarpeita varten (kuka vastaa mistäkin, kuka on viestintävastuussa milloinkin)				
<b>5. Viestinnän resurssit ja varautuminen kriiseihin</b>				
- onko organisaatiolla tavoitteisiin ja tehtäviin nähden riittävästi voimavaroja (ihmisiä, rahaa, välineitä, ulkoisia viestintäpalveluja)				
- onko organisaatiolla toimiva ja testattu ohjeistus kriisitilanteiden (normaalista poikkeavien häiriötilanteiden) viestintää varten				
- onko kriisitilanteiden päivystysjärjestelyistä laadittu ohjeistus				
- onko viestinnän vastuusuhteet määritelty selkeästi kriisiviestintää vaativia tilanteita varten (kuka vastaa mistäkin, kuka on viestintävastuussa milloinkin)				
<b>6. Viestinnän toteutus ja laadun seuranta</b>				
- seurataanko viestinnän ymmärrettävyyttä ja perillemenoja organisaation ja kansalaisten näkökulmista säännöllisesti				
- onko varmistettu, että julkisiin viestintätilanteisiin joutuvilla on siihen riittävät valmiudet				
- käsitelläänkö viestintäyhteistyön kehittämistä säännöllisesti muiden viranomaisten kanssa				
- onko varmistettu, että viestintä- tai tiedotusyksikön palvelut ovat kaikkien tiedossa ja helposti saatavilla				
- selvitetäänkö organisaatiossa eri osastojen, yksiköiden ja henkilökunnan tiedontarpeita säännöllisesti				
<b>7. Julkisen keskustelun seuranta</b>				
- seurataanko mediassa käytävää organisaatiota koskevaa tai sen toimintaan liittyvää keskustelua säännöllisesti ja systemaattisesti (mediaseuranta)				
- ennakoidaanko organisaation kannalta tärkeitä julkisuudessa esille nousevia, toiminnan kannalta tärkeitä heikkoja signaaleja säännöllisesti				
- onko mediajulkisuutta (mediaseurantaa) koskeva aineisto helposti kaikkien viestinnän toimijoiden saatavilla				
- pidetäänkö mediaan yhteyksiä suunnitelmallisesti ja arvioidaanko yhteyksien toteutumista säännöllisesti				
- onko mediasuhteet ja mediaseuranta otettu huomioon vuosittaisissa tulosneuvotteluissa tai toiminta- ja taloussuunnitelmissa				
<b>8. Kansalaisjulkisuus</b>				
- kootaanko kansalaisten organisaation viestintään kohdistuvista kokemuksista ja odotuksista säännöllisesti tietoja				
- edistääkö organisaatio viestinnän keinoin kansalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia toimialan asioihin				
- asetetaanko tulosneuvotteluiden yhteydessä organisaation sisällä ja hallinnonalalla konkreettisia tavoitteita organisaation ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen edistämiseksi				



	A	B	C	D
<b>9. Asiantuntijajulkisuus ja kansalaisyhteisöt</b>				
- pidetäänkö yhteistyökumppaneihin säännöllisesti yhteyttä niiden viestinnällisten odotusten ja tarpeiden kartoittamiseksi (asiakaspalautteet, kyselyt ym.)				
- arvioidaanko organisaation yhteistyösuhteita eri sidosryhmiin ja kansalaisyhteisöihin säännöllisesti				
- huomioidaanko yhteistyökumppaneiden kokemukset viestinnän kehittämisessä tulosneuvottelutavoitteiden tai toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteydessä				
<b>10. Verkkajulkisuus</b>				
- onko verkkoviestinnän kehittäminen kytketty kiinteästi viestinnän strategiseen johtamiseen ja toteuttamiseen				
- arvioidaanko verkkoviestintää säännöllisesti käyttäjien näkökulmasta (visuaalinen selkeys, informaation täsmällisyys, käytön helppous, tietojen ajantasaisuus, palautteeseen vastaaminen)				
- onko verkkoviestinnän kehittämistarpeet huomioitu riittävästi tulosneuvottelujen tai toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteydessä				
- käytetäänkö verkkoa riittävästi myös hallinnonalaan koskevassa seurannassa ja tietojen keruussa				
<b>11. Viestinnän osaamisen kehittäminen</b>				
- onko viestinnän koulutustarpeita arvioitu ja osaamisen kehittämiseen laadittu suunnitelmat				
- onko organisaatiossa pitkäjänteinen, koko henkilöstön koulutustarpeet kattava viestinnän koulutussuunnitelma				
- onko viestintäkoulutus liitetty tulosneuvotteluihin tai toiminta- ja taloussuunnitelmiin				
- onko kriisiviestinnän koulutustarve kartoitettu ja kriisiviestintää harjoiteltu				
<b>12. Viestinnän seuranta ja arviointi</b>				
- toteutetaanko organisaatiossa säännöllisesti viestinnän itsearviointia				
- toteutetaanko organisaatiossa viestinnän vertaisarviointia ja "hyvien käytäntöjen" seuranta				
- toimeenpannaanko organisaatiossa viestinnän ulkoista arviointia				
- arvioidaanko kaikkien viestinnän tavoitteiden toteutumista säännöllisesti osana normaalia organisaation toiminnan suunnittelua ja arviointia				

## 6 CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

A new system for monitoring and evaluating government communications, under the acronym VISA, had been created on the basis of the results of the project Government Communication 2007 and earlier studies carried out at the ministries. To develop the system, the Communication Research Centre (CRC) at the University of Helsinki has carried out several subprojects to gain information on the targets of and procedures used in current methods of monitoring and evaluating the ministries' communication processes and their performance. The CRC has also used the research material to identify those evaluation factors that will be essential for creating a working, easy-to-use tool for monitoring and evaluating government communication. Several areas in the evaluation process have been pointed out for further development and will be mentioned in the recommendations presented at the end of this report.

VISA has been developed to provide a basis for evaluation of the effectiveness of communication in ministries and government agencies and institutions. The system should be developed further and evaluated with regard to the specific viewpoints of each individual organization. In brief, the main target areas under the VISA system are as follows:

- Media research: Key areas are clarity and effectiveness of messages and identification of the public's need for information. Related evaluation methods and criteria are required. Concrete tools are also required for monitoring government sectors and evaluating political communications.
- Communication with stakeholders: There is a distinct need for identifying the various stakeholders. In addition to existing barometers for assessing ministries' reputations and public images, more concrete tools are required for evaluating the effectiveness of targeted information. At several ministries, there are shortcomings in identifying the stakeholders and meeting their information needs.
- Internet communication: There is an urgent need to gain information on network users and their needs. Created for analyses of web pages, [www.laatuaverkkoon.fi](http://www.laatuaverkkoon.fi) may provide information on the performance of web pages from the viewpoint of the organizations themselves, but it does not respond to the needs of individual members of the public or other users. Evaluation of communication through web pages requires further research.
- Feedback from the public: Results from surveys among the communication actors and the public highlighted a need for systematically collecting feedback from the public and keeping a keen ear on public debate. To ensure that the public's point of view is taken into consideration, information must be gathered from a very wide range of arenas for public debate. The evaluation system should preferably include an evaluation scale for all sub-areas of communication with the public.
- Communication management: Communication must be seen as an integral part of all activities of the organization and evaluated in the context of strategic management and the practical management of communication as well. Evaluation must in particular be integrated into regular planning and achieved results (e.g. budgets and action plans).

- **Internal communication:** Internal communication, related to the evaluation of external communication, was considered important to evaluate, particularly from the viewpoint of the strategic goals and core messages of communication. According to the results of the survey, external and internal communication are inseparable, particularly where management and evaluation of communication during emergencies are concerned.
- **Resources:** The resources for government communication are clearly more limited than in other organizations at a comparable level in society (see e.g. study into corporate communication 2003). The weakest links detected were media research, Internet communication and related analyses. An increase in resources is required if communication departments are to carry out further analyses of media research, Internet communication and feedback from the public.

This report has presented results of research that could be used to create a government communication and monitoring system. The system does not consist of a single uniform set of evaluation indicators but a variable set of evaluation tools that can be applied in a flexible manner, since even government communication at the ministry level consists of extensive, complex processes that cannot be monitored or evaluated in an overly mechanical manner. In this report, evaluation processes and levels are divided into self-evaluation, peer evaluation and external evaluation, all of which require sound long-term planning and systematic analysis of the results to avoid pseudo-evaluation. Self-evaluation offers units and communication actors the opportunity to choose from a wider range of evaluation tools than peer evaluation. In order to provide useful material on the effectiveness of the communications to be used at performance negotiations and other occasions where the achievement of organizational goals is evaluated, common indicators require to be observed over a long period of time.

The results of the survey have been used to analyse the current state of the ministries reviewed and of all ministries with regard to evaluation of the effectiveness of their communication processes. The starting-point of the project was to improve the monitoring and evaluation of government communications through an analysis of the current state of those communications and an identification of specific sub-areas that need further development. The results of surveys of all communication sub-areas and other data have been used to help build an evaluation system. Part II presents each sub-report and the related questionnaires, which help to examine the various approaches applied to these sub-areas and the results gained. A good system for monitoring and evaluating government communications meets the strategic needs of the organizations and improves the public's opportunities to contribute and participate.

## Recommendations and proposals submitted to the Prime Minister's Office to improve government communication

On the basis of the results of the surveys carried out at the request of the Prime Minister's Office, the project team submits a series of proposals to the Prime Minister's Office. The recommendations may be applied to the monitoring and evaluation of communication within state administration. The first group of recommendations refer to development of an evaluation system. The second group of recommendations is based on the results of the sub-projects and relates to current communication practices in the organizations surveyed.

## 6.1 Recommendations to create a system for monitoring and evaluating communications

### 6.1.1 Strengthen the role of the Prime Minister's Office in coordinating research and evaluating communication processes

The Government Information Unit is responsible for the consistency of government communication processes and for coordinating information on the EU provided by the government. Overall evaluation of the performance of government communications and construction of an evaluation system are primarily the unit's responsibility, which is why the unit's resources must be increased.

### 6.1.2 Evaluate the performance of political and administrative communication

The consistency of political and administrative communications must be evaluated systematically. This is particularly important when the Government changes and new special advisers take up their posts at the ministries. The responsibility for their induction into the ministries' communication systems and practices lies with the communication personnel within the administration. Evaluation of the effectiveness of government communications must be carried out from the viewpoint of the politically appointed special advisers and the communication personnel within the administration. The communication processes and practices applied by government officials and the staff at the Government Information Unit must also be evaluated.

### 6.1.3 Develop joint practices for evaluation and research

All ministries and administrative sectors within the ministries' purview should strive for the implementation of continuous practices for monitoring and evaluating government communication. A certain part of the evaluation can be organised through joint arrangements. General information research results concerning communications should be collated at the information offices of each ministry and at the Prime Minister's Office, while each ministry should be responsible for distributing its own strategic documents and communications instructions.

Each ministry should appoint an official responsible for the evaluation, whose name should be easy to obtain from the joint data network. Research will be easier to plan and carry out if the necessary questionnaires are available via an internal network or intranet. A joint ministry intranet (e.g. Senaattori) should contain a site or database for retrieval of all joint instructions and questionnaires required for evaluation of communications as well as a variety of communication research tools.

Because internal and external communications are in practice inseparable, particularly at times of public emergency, evaluation of the performance and organization of internal communications within each organisation must be integrated into the evaluation system. Each unit and organization is responsible for evaluating the performance of their internal communications.

#### 6.1.4 Evaluate communications on several levels of planning and implementation: self-evaluation, peer evaluation and external evaluation

Communications should be evaluated on three different levels to gain different perspectives on the performance and effectiveness of communications.

First of all, continuous monitoring of communications requires continuous internal self-evaluation; for this purpose, all information units and information officers must have the proper tools to develop their own performance. Such concrete tools include questionnaires and annual plans related to performance reviews of those responsible for communications. Other experts, too, have duties related to communications the performance of which should be evaluated as part of the effectiveness of communications. Self-evaluation should be a natural, integral part of performance negotiations.

Peer evaluation is necessary for accumulating information and disseminating good practices throughout the inter-ministry level and government sectors and as part of sectoral benchmarking systems. At ministry level, the overall responsibility for peer evaluation lies with the Prime Minister's office. Peer evaluation is also necessary for coordination and evaluation of communications related to inter-sectoral policy programmes other broad cooperation programmes and should be carried out during each successive government and at mid-term target reviews.

External evaluation provides information on the quality of government communications in the broad framework of society as a whole. It should be carried out by research institutes and companies specializing in communications as these can appoint a wide range of communication experts from various fields. Any surveys commissioned from external partners must be based on the principles of publicity and transparency.

#### 6.1.5 Make the system of monitoring and evaluating communication an integral part of management by results within each organization

The results of evaluating the effectiveness of the communications should be a guiding element in the planning and monitoring of the communications of the entire organization. Communication must also be incorporated into sectoral performance targets. As evaluation of and plans for the organization's activities are included in budgets, action plans and performance negotiations, all communication resources should be treated as measurable quantities that allow overall monitoring of the objectives and results of communication.

There are three particular areas in the public debate where monitoring and evaluation must be intensified: monitoring long-term trends, monitoring the topics of political and public debate, and gathering and analysing feedback from the public. The material gathered should be analysed regularly to evaluate the effectiveness of the communications.

Whenever the effectiveness and impact of communications is evaluated, the human resources, tools and operating processes related to the effectiveness must be evaluated as well, in order to assess the kind of value objectives prevailing in the society.

## 6.2 Recommendations to improve communications

### 6.2.1 Ensure that ministries will build a system of monitoring and analysing public debate: media relations, communication with the public, presentation of the ministries' expertise, and Internet communication

Monitoring media relations should serve the needs of both the political and the administrative expertise management within organizations. The following areas should be taken into account:

- The organization's viewpoint: how are the organization's communications and strategic priorities presented in the media? Whose point of view is presented in the media?
- Topics of public debate: what topics are underlined by grassroots organizations or individual citizens through the media and how should these be taken into consideration when matters are prepared and decided at ministries?
- Presentation of ministry expertise: when topics essential to ministries are presented in the media or other public forums, such as seminars and academic conferences, how are they handled by media research systems in the ministries?
- Internet communication: how well does the Internet work in communication between the public and the authorities, in public debate, and in providing and maintaining databases and services?

Systematic monitoring of public debate, and particularly the monitoring and analysis of presentation of public affairs in the media, should be carried out by all ministries, with joint efforts in the case of cross-sectoral topics such as policy programmes. Such monitoring and analysis is useful to both substance experts and political leaders.

### 6.2.2 Develop Internet communication comprehensively to cover the different needs of both individual citizens and organizations

The strongest trends in communications are currently driven by Internet communication, online services and various other uses of the Internet. The resources for Internet communications must be ensured and related user skills and performance continuously tested. Development of Internet communication by the ministries has been discussed by a working group on government communications for the first decade of the 21st century in particular. The recommendations of this working group should be considered in the development, monitoring and evaluation of government communications. With public emergencies particularly in mind, the use of the Internet should be planned and integrated into an effective emergency communication system at all ministries.

### 6.2.3 Draw up a communications development programme for actors and leaders in government communication

A special development programme should be created for government communication, with a view to the continuous change going on in the communications environment. A comprehensive understanding of communications requires continuous training for both communication actors and persons carrying strategic responsibilities. Proficiency in government communication requires both maintenance of the necessary communication skills and an ability to make accurate situation analyses for strategic management.

A system for monitoring and evaluating communications will provide a tool for the comprehensive monitoring of communication events and for identifying a wide range of training and development needs. At the Government level, the planning of joint training should be a coordinated process led by the Government Information Office.

#### 6.2.4 Emergency communications must be planned and monitored as part of non-emergency communications

Government communication skills must be maintained continuously to ensure that the normal communication systems will be able to perform efficiently at times of emergency. Instructions and training courses related to emergency communications must be up to date at the ministries and other government agencies.

All training for emergency situations must include the testing of communications. In addition to giving experience of crisis management, regular exercises in emergency communications provide experience in information processes and communication development needs. Training prepares the organization's leadership, specialists and persons responsible for their organizations' communications for more intensive communication in normal situations and for evaluating it on a regular basis.

#### 6.2.5 Finland must take initiative for developing an evaluation system for the EU and Member States' communications

The Prime Minister's Office should evaluate communication during the Finnish EU Presidency with the means of an agreed evaluation and monitoring system. The system provides a best practice example that ought to be shared with the other EU countries.

Monitoring government communication both in Finland and at the EU level is important for the basic rights of the Finnish people. How do the authorities in the EU Member States contribute to public debate, how can people participate in the development of society through public debate and how do communication systems applied by government ministries in the various states work?

These issues require a common monitoring and evaluation system at the European level as well as development of other government areas to comply with common evaluation practices. In this matter, Finland can take the initiative for developing an evaluation system for public debate and increasing citizens' engagement within the EU countries.

#### 6.2.6 The system for evaluating and monitoring communications must cover all branches of state administration

In order to root the evaluation and monitoring system as an integral part of state administration procedures, the Prime Minister's Office must launch an internal administrative development project aiming at the establishment of a uniform evaluation criteria applicable at all levels of state administration; from the ministries and central agencies to regional administration. The development project must provide detailed means for the practical level application of the proposals and recommendations put forward in this report.

## Lähdekirjallisuus

**Arendt, Hannah** (2003), *Vita Activa Ihmisenä olemisen ehdot*. Vastapaino, Tampere.

**Habermas, Jürgen** (2004) *Julkisuuden rakennemuutos*. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta. Vastapaino, Tampere.

**Kalliokoski, Jyrki** (toim.1996), *Teksti ja ideologia: kieli ja valta julkisessa kielenkäytössä* Helsingin yliopiston suomen kielen laitos, Helsinki.

**Kantola, Anu** (2002) *Markkinakuri ja managerivalta*. Pallas-Lokikirjat, Helsinki.

**Ullamaija Kivikuru** (toim. 1996) *Kansa euromyllyssä: journalismi, kampanjat ja kansalaisten media-  
maisemat Suomen EU-jäsenyyssprosessissa*. Yliopistopaino, Helsinki.

**Konstari, Timo** (1977) *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa: tutkimus yleisen asiakirjan julkisuudesta  
hallinnon kontrollin välineenä*. Helsingin yliopisto. Helsinki.

**Lumijärvi, Ismo & Kaarlejärvi Jani** (2000) *Ministeriöt arviointitutkimusten hyödyntäjinä*. Tampereen  
yliopisto, hallintotiede A: 23, Tampere.

**Robert Kaplan & David Norton** (2004) *Strategiakartat: aineettoman pääoman muuttaminen mitatta-  
viksi tuloksiksi*. Talentum, Helsinki.

**Tuori, Kaarlo** (2002) *Kriittinen oikeuspositivismi*. WSOY/WSLT, Vantaa.





VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISBN 952-5354-81-4  
ISSN 0782-6028