

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Luoma-aho, Vilma

Title: Lupa toimia : julkisorganisaatioiden sidosryhmäsuhteet

Year: 2006

Version: Published version

Copyright: © 2006 Media & Viestintä

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Luoma-aho, V. (2006). Lupa toimia : julkisorganisaatioiden sidosryhmäsuhteet. Tiedotustutkimus, 29(3), 38-51. <https://doi.org/10.23983/mv.62389>

LUPA TOIMIA

– JULKISORGANISAATIOIDEN SIDOSRYHMÄSUHTEET

Medioituvan ja nopeasti muuttuvan maailman keskellä julkisorganisaatiota uhkaa legitimaatiokriisi: miten viestiä sellaisten julkisten palveluiden tarpeellisuudesta, joiden kohteena on yhteinen hyvä? Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan tutkimalla sidosryhmiä, stakeholdereita, jotka asioivat julkisten organisaatioiden kanssa. Stakeholder on käsitteenä melko uusi julkisille organisaatioille, mutta se heijastaa hyvin niitä erilaisia odotuksia, joita valtionhallintoon kohdistetaan nyky-yhteiskunnassa. Valtionhallinnon tuoreen sidosryhmätutkimuksen tulosten mukaan julkisten organisaatioiden ja niiden sidosryhmien välinen suhde koostuu neutraalista maineesta ja korkeasta luottamuksesta. Suhdetta kuvaamaan voidaan käyttää termiä luottojoukot (faith-holders), sillä julkisorganisaatioiden olemassaolo nojaa juuri toistuvien sidosryhmien hyväksyntään.

Valtionhallintoa on viestinnän näkökulmasta vaikea lähestyä. Vaikka sota-ajan propagandasta onkin enää jäljellä vain muisto, valtionhallinto edelleen sekä viestii kansalaisille ja tuottaa keskeistä sisältöä medioihin että säätelee viestimien toimintaa erilaisten lakien ja asetusten kautta. Tätä suhdetta on usein lähestytty varsin konkreettisesti, keskittymällä esimerkiksi julkisuuteen pääsyyn tai median valvontatehtävään. Viestijänä valtionhallintoa on tutkittu vähän, ja organisaatioviestinnän, julkisuustyön ja tiedottamisen kannalta vieläkin vähemmän. Viestinnän ymmärtämiseksi ei kuitenkaan riitä vain kohteen tai viestin tutkiminen, vaan on otettava huomioon itse vuorovaikutussuhde valtion ja kansalaisten välillä. Tämän artikkelin tavoitteena on keskittyä juuri tuohon suhteeseen, ja peilata uusien tutkimustuloksien valossa valtionhallintoon sopivia tapoja suhtautua yhä sirpaloituneemman maailman tuottamiin erilaisiin sidosryhmiin.

Valtionhallinnon viestintä on tavoitteellista ja strategisesti suunniteltua toimintaa, kuten 2003 ilmestynyt valtionhallinnon viestintäsuositus kertoo. Strategisen viestinnän suunnitteluun kuuluu keskeisenä osana kohderyhmien tiedostaminen ja tunteminen. Kohde puolestaan ohjaa organisaation viestintää. Tuntemattomille massoille viestiminen on tasapuolisuudesta huolimatta usein tuloksien suhteen epävarmaa, ja julkiset organisaatiot ovat heräämässä analysoimaan erilaisia sidos- ja kohderyhmiä ympärillään. Voidaan sanoa, että käsitys julkisten organisaatioiden legitimitetistä on muuttumassa. Pelkkä äänestäjien mobilisointi ja yksisuuntainen tiedottaminen

eivät enää riitä, vaan vuorovaikutus ja kontaktit kansalaisten kanssa nähdään tärkeinä osina toimivaa demokratiaa.

Julkiset organisaatiot ovat olemassa palvellakseen kansalaisia, joten niiden olemassaolon edellytyksenä on kansalaisten hyväksyntä. Erilaiset järjestöt ja ryhmittymät ovat ottamassa yhä aktiivisempaa roolia julkishallinnon suhteen. Puhutaankin 'monikonktextisesta legitimitietistä' (Holmström 2004, 125) ja 'alhaalta-ylös'-näkökulmasta (Beck Jørgensen ym. 1998, 500), jolloin julkisten organisaatioiden oikeutus olla olemassa koostuu yhdessä erilaisten tahojen hyväksynnästä ja yhteistyöstä. Keskeistä ei ole enää valvonta tai hallinta vaan tuki ja yhteistyö. Vielä ollaan kuitenkin kaukana esimerkiksi sähköisen kaupankäynnin mukanaan tuomista "arvioi palveluni"-maine-näppäimistä, joilla kansalainen voisi heti valtion kanssa asioituaan ilmaista tyytyväisyytensä tai tyytymättömyytensä esimerkiksi internetissä.

Sidosryhmäajattelun oletuksena on, että ne organisaatiot, jotka toimivat yhteistyössä ympäristönsä kanssa menestyvät paremmin kuin ne, jotka eivät yhteistyötä harjoita. Yhteistyö edellyttää jatkuvaa viestintää ja valppautta huomata ympäristöstä erilaisia organisaation toiminnalle tärkeitä ryhmiä. Näistä ajatuksista koostuu myös sidosryhmäajattelu, *stakeholder thinking* (Freeman 1984; Näsi 1995; Mitchell ym. 1997). Sidosryhmäajattelu on alun perin liikkeenjohdon idea, joka on osoittautunut hyödylliseksi myös organisaatioiden viestinnässä. Sidosryhmäajattelu perustuu neljälle pääajatukselle (Jones & Wicks 1999, 207). Ensinnäkin organisaatiolla on suhteita ympäristöönsä, se sekä vaikuttaa että vaikuttuu ympäristöstään. Toiseksi, sidosryhmäajattelussa ovat keskeisiä organisaation ja sidosryhmien väliset suhteet, ennen kaikkea niiden laatu ja sisältö. Kolmanneksi, kaikkien sidosryhmien mielipiteet ovat itsessään arvokkaita eikä minkään ryhmän oleteta olevan muita arvokkaampi. Neljänneksi, sidosryhmäajattelu palvelee organisaation johtoa päätöksenteossa ja on siksi melko organisaatiokeskeinen.

Julkisissa organisaatioissa sidosryhmä on melko uusi ja kiisteltykin käsite, jonka lähinnä taloudelliset tehokkuuspaineet ovat tuoneet keskusteluun. Kuitenkin se sopii hyvin julkiselle sektorille, jossa on paljon erilaisia ja jopa päällekkäisiä yleisöjä ja tahoja, joiden kanssa yhteistyö on tarpeellista (Theaker 2004, 218). Keskeistä sidosryhmätutkimuksessa on määrittää organisaation ja sidosryhmien välistä vuorovaikutusta sekä siihen vaikuttavia tekijöitä (Freeman 1995; Näsi 1995; Mitchell ym. 1997). Sidosryhmien uskotaan jatkuvasti arvioivan organisaatiota, ja monien sidosryhmien arviot yhdessä muodostavat näkymättömän kokonaisuuden, organisaation aineettoman toimintaympäristön. Nämä arviot muodostuvat yksilöllisesti ja organisaation tahdosta riippumatta, mutta arviot ja mielikuvat vaikuttavat sidosryhmien käyttäytymiseen ja suhtautumiseen organisaatiota kohtaan (Davies ym. 2004). Organisaatio voi julkisuustyön kautta pyrkiä ohjaamaan sidosryhmien mielipiteitä myönteiseen suuntaan (Grunig 1992; Lehtonen 1998; Bentele & Nothhaft 2004; Bromley 1993; Fombrun & van Riel 2003; Pharoah 2003).

Säilyttääkseen legitimitietinsä organisaation on suostutteltava toimintaympäristönsä ja sidosryhmänsä myönteisiksi toiminnalleen. Ajatus suostuttelusta on herättänyt keskustelua ja vaikuttanut myös valtionhallinnon viestintäsuosituksiin. Suositukset korostavat, että julkisten organisaatioiden maineen tulisi muodostua tekemisestä eikä imagomainonnasta (Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002). Suostuttelu ei välttämättä kuitenkaan ole pelkkää imagomainontaa, vaan se voi olla esimerkiksi hyvien kokemusten tarjoamista. Suostuttelun tulee siis perustua todellisille teoille, ja tavoitteena on hieman utopistinen, joskin yleisesti hyväksytty kaksisuuntainen vuorovaikutus organisaation ja sidosryhmien välillä (Grunig & Hunt 1984).

JULKINEN VAI YKSITYINEN?

Julkishallinnon saadessa yhä enemmän yrityksille tyypillisiä piirteitä (esimerkiksi ulkoistaminen ja kilpailuttaminen), herää kysymys, voidaanko enää edes puhua julkisista organisaatioista. Vaikka jotkut julkiset palvelut ovat kansalaiselle maksullisia, julkisorganisaatioiden päärahoitus tulee kuitenkin vielä verovaroista. Rahoitusperä vaikeuttaa entisestään roolijakoa: yhteisen hyvän, asiakkaiden oikeuksien ja sidosryhmien yhteistyön yhteen sovittaminen on haasteellista. Jotkut ovat kyseenalaistaneet koko managerialismin sopimisen julkishallintoon, sillä kansalaisten tasa-arvo saattaa kärsiä eletessä markkinoiden ehdoilla (Denhart & Denhart 2000; Patulny 2003). Tasapuolisuuden vaatimus vaikeuttaa palveluiden räätälöintiä, sillä yksityisen ja julkissektorin luonne ja palvelut poikkeavat toisistaan. (Määttä & Ojala 1999; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000; Nieminen 2000.)

Grönroos (1987, 10) kuitenkin väittää, että asiakaslähtöisyys on tärkeää myös valtionhallinnossa eikä tasapuolisuusvaatimus sulje pois hyvää palvelua. 'Asiakas'-käsite ei tosin sovi kaikkiin vuorovaikutussuhteisiin. Kaikki valtionhallinnon asiakkaat eivät valitse asiakkuuttaan: erilaiset valvontaviranomaiset ovat tästä hyvä esimerkki. Cinca ym. (2003, 256) toteavat, ettei asiakkaalla voida tarkoittaa julkishallinnossa samaa kuin yksityisellä puolella, sillä julkishallinnossa ei ole kilpailua tai valinnanvaraa, eikä menetettyjä asiakkaita voida koodata tietokantaan. Monissa valtionhallinnon toimintamuodoissa voidaankin ajatella, että palvelun saaja on yhteiskunta tai yhteinen hyvä. Vaikka kilpailutuksen ja yksityistämisen myötä julkisten palvelujen tehokkuus ja vaatimukset nousevat, on monilla organisaatioilla vielä monopoliasema, minkä vuoksi managerialististen ajatusten soveltamisessa tulee olla varovainen (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 192). Mikäli julkishallinnon sidosryhmäajattelussa yhteinen hyvä ei mene yksilön edun edelle, puhutaan korruptiosta tai lahjonnasta. Suomi on kuitenkin maailman vähiten korruptoituneita maita, ja kansalaiset ovat sisäistäneet yhteisen hyvän ajamisen edut (Transparency International 2005).

Monet julkishallinnon organisaation tuotteet ovat palveluita. Näihin liittyvä laatu takuu on ongelmallinen, sillä kokemukset laadusta ovat subjektiivisia ja palvelut luonteeltaan erilaisia kuin tuotteet. Henkilökohtaiset suhteet ovat kaikkein vaikuttavimpia luottamuksen ja maineen syntymiselle (Luoma-aho 2006; Grunig & Hon 1999; Bromley 1993). Vaikka aineettomat seikat ovat merkittäviä myös julkishallinnossa, on virkamiehillä oma vahva kulttuurinsa ja tarkoin säädetty toimintatavat, jolloin läpinäkyvyys on erityisen tärkeää.

Julkishallinnon asiakkaiden odotukset ovat nousseet teknologian kehityksen myötä. Puhutaan jopa mobiilijoukoista: yhdessä toimivista, toisiaan tuntemattomista yksilöistä (Rheingold 2002). Muuttuvan ympäristön keskellä toiminnan arviointi ja mittaaminen ovat tarpeen, mutta julkishallinnon asiakastyytyväisyyden mittaustavojen puuttuessa tyydytään usein muuntelemaan yksityisellä puolella hyväksi todettuja ja käytössä olevia mittareita ja barometrejä (Luoma-aho 2005). Välineiden samanlaisuudesta huolimatta keskinäinen vertailu on ongelmallista. Julkishallinnon asiakastyytyväisyyttä mitattaessa tulisi pyrkiä selvittämään, miten kansalaisia on kuultu ja heidän auttamisessaan onnistuttu (Bolton 2003). "Palaute on arvokasta", summaa Valtionhallinnon viestintäsuositus (2002, 13).

VIRANOMAISVIESTINTÄÄ SIDOSRYHMILLE

Vuoden 2003 jälkeen viestintäsuunnitelmat ovat olleet Suomen julkisorganisaatioissa pakollisia. Tämä ei välttämättä kuvaa aikaisemman viranomaisviestinnän heikkoa tilaa, vaan ennemminkin heijastaa viestinnän merkityksen kasvua nyky-yhteiskun-

nassa. Uusista termeistä huolimatta Suomen julkisten organisaatioiden legitimaation haaste säilyy, koska aineettomien palveluiden hyödyllisyyttä on vaikea todistaa (Cinca ym. 2003). Sidosryhmien tyytyväisyyden on arvioitu vaikuttavan julkisten organisaatioiden legitimitettiin (Cheung 1996), ja siksi sidosryhmäjohtamista pidetään yhtenä ratkaisuna legitimitettiin ongelmiin.

Sidosryhmäajattelua voidaan pitää hyvin demokraattisena mallina, sillä monien eri yleisöjen ja sidosryhmien vuorovaikutus ja yhteistyö ovat mahdollisia lähinnä demokraattisessa yhteiskunnassa. On tosin ehdotettu, että demokratia-vajeisissakin maissa toimisi oma sidosryhmäjärjestelmänsä: virallisesti tunnustettuja tärkeitä yhteistyökumppaneita olisi vain vähemmän, ja epävirallisella viestinnällä olisi keskeinen rooli (Tampere 2003). Eroja on havaittavissa myös lähempänä: EU:n viestintäohjeet kannattavat viranomaistietojen paljastamista vasta, kun asiasta ollaan varmoja ja päätökset on tehty, kun taas pohjoismaisen avoimuusperiaatteen mukaan kaikkien viranomaisten prosessien pitäisi olla läpinäkyviä ja esillä (ks. Commission of the European Communities 2002 ja Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002). Toiminnan läpinäkyvyys ja dialogi sidosryhmien kanssa ovat omiaan pitämään yllä vastuullista ja oikeaa toimintaa. Sidosryhmäajattelu ei siis sinänsä ole julkisorganisaatioille mitään uutta: viestintä vaatii aina kohteen ja tavoitteen analysointia. Uutta on puolestaan organisaatiota ympäröivien yleisöjen analysointi. Tätä yleisöjen analyysiä hoidetaan usein julkisuustyön (*Public Relations*) kautta. Julkisuustyö keskittyy juuri organisaatiolle tärkeiden suhteiden kultivointiin sekä niiden kautta organisaation pitkän aikavälin selviytymiseen sekä legitimitettiin.

Liikkeenjohdon tavoin valtionhallinto on usein hyvin organisaatiokeskeistä ja uudistuksiin tottunutta, ja siksi virkamiehet ymmärtävät helposti sidosryhmäajattelua. Lisäksi valtionhallinnossa korostetaan tasavertaista palvelua erilaisille ryhmille (Theaker 2004). Toisaalta voidaan kyseenalaistaa, sopiiko sidosryhmäajattelu valtionhallintoon laisinkaan, sillä sidosryhmien rooli ei ole laissa yhtä tarkasti määritelty kuin kansalaisten rooli. Ennen managerialismin rantautumista suomalaisiin julkisorganisaatioihin keskustelua käytiin lähinnä kansalaisten oikeuksista ja vastuista. 1980-luvun *Total Quality Managementin* sekä *New Public Managementin* myötä asiakasajattelusta tuli arkipäivää ja huomio keskittyi enemmän palveluun ja markkinoihin. Sidosryhmäajattelu puolestaan tuo julkisorganisaatioiden toimintaan uuden elementin: yhteistyön erilaisten tahojen kanssa. Sidosryhmäajattelu poikkeaa kansalais- sekä asiakas-ajattelusta siinä, että hallitsemisen tai vaikuttamisen sijaan myös sidosryhmien panos organisaation toiminnassa pyritään huomioimaan. Sidosryhmäajattelu ottaa kansalais- ja asiakas-käsitteitä paremmin huomioon myös segmentoituneet osayleisöt ja näiden erilaiset roolit ja tarpeet. Viestinnän tulisi olla kaksisuuntaista ja symmetristä (Grunig & Jaatinen 1999) hukkaamatta kuitenkaan asiakaspalvelua tai kansalaisten tasa-arvoista asemaa suhteessa hallintoon (Luomaaho 2005).

KANSALAISISTA SIDOSRYHMÄKSI

Julkishallinnon kohderyhmistä puhuttaessa tuodaan usein esiin termejä kuten kansalainen, asiakas, käyttäjä, kuluttaja tai sidosryhmän edustaja eli *stakeholder*. Käsitteitä käytetään joskus toistensa synonyymeina, ja hallinnon julkaisuissa niillä kaikilla viitataan tahoihin, joita valtionhallinto palvelee. Nämä termit kuvaavat hyvin julkishallintoon kohdistuvia paineita. Perustuslaki mainitsee vain kansalaiset, kun taas hallinnon julkaisut ja suositukset ottavat huomioon myös asiakkaat ja sidosryhmät. Käyttäjä ja kuluttaja puolestaan viittaavat tiettyyn tapahtumaan tai yksittäiseen tilanteeseen. Tässä artikkelissa kiinnostuksen kohteena ovat lähinnä pidem-

pää vuorovaikutussuhdetta kuvaavat käsitteet kansalainen, asiakas ja *stakeholder*. (Palvelusitoumus; Pekola-Sjöblom ym. 2002; Vuokko 2004.) Erottelulla pyritään parantamaan erilaisten ryhmien palvelua, mutta Nieminen (2000, 113) kysyy, voidaanko julkisyhteisön kohderyhmiä ylipäätään erotella. Tuhoako ryhmittely tasavertaisuuden?

Kommunikatiivisen toiminnan (Habermas 1981) näkökulmasta julkishallinnon tavoitteena on vuorovaikutus kaikkien niiden välillä, jotka vaikuttavat tai vaikuttavat julkisorganisaation toiminnasta (Freeman 1984), jolloin tasavertaisuudella on keskeinen merkitys. Käsitteenä 'kansalainen' sopii parhaiten tähän ajatteluun, sillä se painottaa tasavertaisuutta ja vastuuta. Käsitteenä se ei kuitenkaan itsessään ole arvovapaa tai takaa tasapuolisuutta, sillä jopa demokratian syntysijoilla antiikin kaupunkivaltioissa (*Polis*) kansalaisuus annettiin lähinnä varallisuuden ja sukupuolen mukaan. Valtionhallinnon tehtävä onkin haasteellinen: toisaalta kaikkia tulisi kohdella tasapuolisesti kun taas toisaalta erilaiset tarpeet tulisi täyttää. Erilaisten tarpeiden täyttäminen edellyttää ryhmittelyä ja segmentoitumista, eikä roolijako sittenkään helpotu, sillä monilla kansalaisilla on useita päällekkäisiä rooleja. Nämä päällekkäiset roolit vaikuttavat viestintään, mutta ne voidaan myös kääntää organisaation eduksi (Bernstein 1984).

Suomen julkishallinto ei ole suljettu järjestelmä, vaan altis useiden eri ryhmien ja yksilöiden vaikutukselle (Määttä & Ojala 1999; Vuokko 2004). Näiden ryhmien ja yksilöiden nimittäminen vaikuttaa niiden nauttimaan statukseen sekä vaikutusvaltaan. 'Sidosryhmä'-käsite (*stakeholder group*) on nostettu kuvaamaan niitä erilaisia tahoja, joiden kanssa vuorovaikutus on muuta kuin palvelua. Täysin käsitteet sidosryhmä ja *stakeholder* eivät kohta, sillä siinä missä sidosryhmät tunnetaan, ei kaikkia *stakeholder*-tahoja välttämättä osata identifioida etukäteen. Tässä artikkelissa ne tarkoittavat kuitenkin samaa, ja yksikkömuodon vuoksi tästä eteenpäin käytänkin sanaa *stakeholder*. Yksittäinen sidosryhmän jäsen eli *stakeholder* kuvaa käsitteenä kansalaisen ja asiakkaan käsitteitä paremmin sitä yhteyttä tai sidosta joka kyseisellä taholla on julkishallintoon.

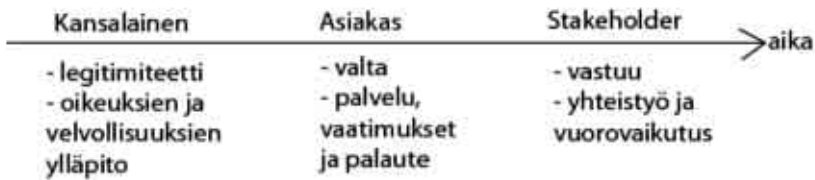
'Kansalaiset' ovat rooliltaan melko neutraaleja: heillä on laissa ja asetuksissa määrättyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaiset maksavat veroja ja heillä on oikeus yhteiskunnan palveluihin, mutta palvelumaksujen ja managerialismin myötä palvelun laatu ja palvelumaksut ovat nostaneet 'asiakkuuden' keskeiseen rooliin (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000). Asiakkuuteen liittyy myös selvemmin vaihtaminen: asiakkaat odottavat palvelua ja vastinetta rahoilleen. Keskeistä asiakkuudessa ei ole tasavertaisuus vaan palvelu. Vaikeaa palvelusta tekee se, että kokemus palvelusta määritellään subjektiivisesti (Luoma-aho 2006).

Sidosryhmäajattelu (*stakeholder thinking*) syntyi alun perin vastakohtana klassisen taloustieteen osakasajattelulle (*shareholder*). Sen vahvuus on kaikkien eri tavoin organisaation toimintaan vaikuttavien tahojen tunnustaminen. Sidosryhmiksi katsotaan usein tahot, joiden tukea organisaatio tarvitsee ollakseen olemassa (Stanfordin tutkimusryhmä, Freeman 1984, 31). Lisäksi sidosryhmiksi luetaan usein kaikki sellaiset tahot, jotka joko ovat organisaation toiminnan vaikutuspiirissä tai pyrkivät vaikuttamaan sen toimintaan (Calton & Kurland 1996). Toisaalta sidosryhmiksi lukeutuvat myös tahot, joita organisaatio ei tunne tai tunnista, mutta jotka pyrkivät vaikuttamaan organisaatioon. Useimmat sidosryhmäteoriat perustuvat oletukselle, että kaikkien mahdollisten sidosryhmien kanssa tulisi muodostaa jonkinlainen suhde, jonka laatu vaikuttaa organisaation toimintaan (Jones & Wicks 1999, 207). Julkiset organisaatiot hyödyntävät sidosryhmäajattelua, kun ne pitävät kansalaisia asiakkaina ja erilaisten sidosryhmien edustajina.

Toisaalta julkisilla organisaatioilla ei ole aina selvästi määriteltyjä sidosryhmiä. Voidaan ajatella, että ne ovat olemassa palvelukseen yhteistä hyvää. Kuka on koh-

teena esimerkiksi säteilyturvallisuudessa tai vakuutusvalvonnassa? Kansalaiset eivät myöskään tunne monia julkisia organisaatioita kovin hyvin, ja havahtuvat niiden olemassaoloon vasta, kun jokin menee pieleen (Lehtonen 2002). Yleisen hyvän toteutumista voivat parhaiten arvioida sellaiset sidosryhmät, joilla on omakohtaisia kokemuksia.

Käsitteet kansalainen, asiakas ja *stakeholder* ovat kehittyneet ajan myötä. Tämä kehitys on esitetty kuviossa 1. 'Kansalainen' on käsitteenä vanhin, ja sen käyttö Suomessa voidaan ajoittaa jopa jo ruotsinvallan ajalle, vaikka erityisesti se rantautuikin vasta edustuksellisen demokratian myötä. 'Asiakas'-ajattelu sai vahvempaa kannatusta TQM:n (*Total Quality Management*) ja managerialismin myötä 1980-luvulla. *Stakeholder* on valtionhallinnon käsitteenä uusin. Kuten asiakaskin, *stakeholder* on liikkeenjohdon käsite, vaikka hieman syvällisempi kuin asiakas: sidosryhmäsuhde ovat teoriassa läpinäkyvämpi ja tasapuolisempi kuin asiakkuus. Uudet käsitteet ovat syntyneet käytännön kautta kehitettäessä valtionhallinnon tehokkuutta ja palvelua. Roolit ovat kuitenkin päällekkäisiä ja yhdellä taholla voi olla sekä kansalaisen, asiakkaan että sidosryhmän roolit.



Kuvio 1. Käsitteiden kansalainen, asiakas ja *stakeholder* keskeiset korostukset ajan jatkumolla kuvattuna.

Termit asiakas ja sidosryhmä voidaan nähdä neoliberalistisen ajattelun tuloksina julkishallinnossa. Termeistä on se hyöty, että ne antavat kasvot ja äänen yksilöille kansalaisten joukossa, mutta niiden on pelätty heikentävän tasa-arvoa. Asiakas- ja sidosryhmäajattelu painottavat palautetta ja asiakastyytyväisyyttä, koska yksittäisillä kansalaisilla ajatellaan olevan sidos tai panos valtionhallinnon toimintaan. Muutoksen myötä myös valtionhallinnon viestintäajattelun ideaali on muuttunut yksisuuntaisesta tiedottamisesta kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen ja viestintään (Valtionhallinnon viestintäsuositus). Vuorovaikutus ja luottamus nousevat entistä suurempaan arvoon nykyisessä medioituneessa yhteiskunnassa, jossa sidosryhmillä on yhä nopeampi pääsy erilaisiin reaaliaikaisiin viestintävälineisiin ja jossa mielipiteet liikkuvat nopeasti julkisuudessa. Sidosryhmäajattelu poikkeakin aikaisemmista kansalaisten luokittelusta juuri tasapuolisuutensa vuoksi: se säilyttää kansalaisten tasavertaisuuden, eikä managerialistisen asiakas-ajattelun mukaan valitse ketä palvelullaan ja ketä ei (Luoma-aho 2005).

ROOLIT JA SUHDEJOHTAMINEN

Roolien määrittely on usein tieteenalakysymys. Hallinnon, johtamisen sekä julkisuustyön kirjallisuus painottaa julkishallinnon yleisöistä puhuttaessa termiä *stakeholder*, kun taas sosiaalitieteissä ja yhteiskuntatutkimuksessa kansalainen on tärkeä käsite. Asiakkuus on parhaiten esillä liikkeenjohdon ja markkinoinnin kirjoituksissa, vaikka asiakkuutta pidetään tärkeänä myös julkishallinnossa (Grönroos 1987; 2000; Vuokko 2004). Kaikissa näissä on lopultakin kyse hallinnon toimivuudesta ja sen suhteesta hallittaviin: asiakkuuteen kuuluu muutakin kuin palvelut ja tuotteet. Uu-

simpinen käsitysten mukaan tavoitteena on luoda kestävä suhde, jonka kautta vuoro-vaikutus jatkuu ja sitä voidaan kehittää. Viestinnän kirjallisuudessa puhutaan tällöin suhteiden hallinnasta tai suhdejohtamisesta (*Relationship Management*, ks. Ledingham & Bruning 2000). Suhdejohtamisen ideoita on managerialismin myötä omaksuttu myös julkishallintoon.

Suhdejohtamisella tarkoitetaan johtamistapaa, joka ottaa vuoro vaikutuksen pitkän aikavälin kehityksen huomioon. Se kuvaa siirtymistä yksittäisistä vaihdantatapahtumista pitkäaikaisten suhteiden korostamiseen. Taustalla on ajatus, että luottamuksen aikaansaaminen ja uskollisuus palkitaan myös rahallisesti. Räättälöidyt julkiset palvelut ovat tehokkaampia kuin universaalit hyvinvointivaltion massapalvelut. Suhdejohtamisessa keskeistä ei kuitenkaan ole yksilöiminen vaan vuoro vaikutus-suhteen hoitaminen pitkällä aikavälillä ja pyrkimys yksittäisten toimintojen sijasta pitkäkestoiseen suhteeseen. (Grunig & Hon 1999; Ledingham & Bruning 2000; Grönroos 2000.)

Suhteeseen vaikuttavat keskeisesti kansalaisen roolit, jotka muuttuvat tilannekohtaisesti. Useimmat valtionhallinnon kanssa asioivat ovat kansalaisia. Kun vuoro vaikutus tapahtuu meso-tasolla, esimerkiksi kansalaisten edustaessa omaa työpaikkaansa tai muuta yhteisöä tai aatetta, tulee heistä *stakeholdereita*. Kun yhteistyöhön liittyy liiketoimintaa, muuttuu rooli asiakkuudeksi. Termien voidaan nähdä liittyvän vastuuseen ja siihen, kenen nimissä tai puolesta vuoro vaikutus tapahtuu.

Kuntapuolella Pekola-Sjöblom ym. (2002) erottavat viisi eri roolia kuntalaiselle. Näitä ovat samastuva, asioita seuraava, kansalainen, äänestäjä ja edustautuva kuntalainen. Useimmat näistä rooleista viittaavat kansalaisuuteen, vaikka suhteissa esiintyy myös vaihdantaa ja pitkäkestoistakin vuoro vaikutusta. Keskeistä tutkimuksen tuloksissa ovat huomiot, että suomalaisille on tärkeämpää samaistuminen kansallisvaltioon kuin yksittäiseen kuntaan tai alueeseen, ja että kaikki seuraavat jollain tapaa kotikuntansa asioita. Vaikka äänestysprosentit raportin mukaan ovatkin melko alhaisia, on edustustehtävien vastaanottamisessa nähtävissä kiinnostuksen nousua. Pekola-Sjöblomin ym. jaottelu on myös tehtäväkeskeinen: käytännössä nämäkin roolit ovat päällekkäisiä.

Kansalainen, asiakas ja *stakeholder* ovat paljolti päällekkäisiä nimityksiä. *Stakeholder* käsitteenä viittaa tahoihin, joiden tuetta organisaation toiminta loppuisi (Freeman 1984, 31) tai laajemmin niihin, jotka vaikuttavat organisaation toiminnasta tai pyrkivät vaikuttamaan siihen (Näsi 1995). Nämä määritelmät sulkevat sisäänsä kaikki, joilla on jonkinlainen sidos julkishallintoon. Suurin osa sidosryhmistä on myös kansalaisia oikeuksineen ja vastuineen (Pekonen 1983). Kaikki kansalaiset eivät kuitenkaan ole asiakkaita. Asiakkuus viittaa niihin *stakeholdereihin*, jotka maksavat palveluista tai tuotteista (Grönroos 2000). *Stakeholder* on käsitteistä laajin, ja sen voidaan katsoa kattavan sekä kansalaiset että asiakkaat. Nämä päällekkäisyydet ja laajuudet ovat esiteltynä kuviossa 2.



Kuvio 2. Erilaisten roolien ulottuvuudet ja keskinäiset suhteet käsitteiden asiakas, kansalainen ja stakeholder välillä.

Roolin sopivuus riippuu näkökulmasta ja vuorovaikutustilanteesta. 'Kansalaisuuden' liittyy yhtäläisyyden korostus, mutta siitä puuttuu nykyjulkishallinnolle tärkeä palvelun merkitys. 'Asiakkuudesta' puolestaan puuttuu yhtäläisyys, sillä raha ratkaisee ja asiakkuus koskee ainoastaan tiettyjä tahoja. *Stakeholder* vaikuttaa rooleista kattavimmalta, sillä se sisältää muut roolit ja korostaa yhteistyötä. Entä miten julkisorganisaation suhtautumista ohjaava kansalaisten rooli tulisi valita? Kun tarkoituksena on yhteiskunnallinen vaikuttaminen, on kyseessä kansalaisuus. Asiakkuus puolestaan liittyy tuotteiden tai palveluiden ostamiseen. Sidosryhmä on kyseessä silloin, kun sidos valtionhallinnon toimintaan on muunlainen: *stakeholder* on mikä tahansa vaikuttava tai vaikuttava taho. Kaikilla näillä on omat heikkoutensa, mutta ne ovat onnistuneet tuomaan esiin sellaisia puolia valtionhallinnon toiminnasta, joiden merkitys muuten jäisi hämäräksi.

AINEETTOMAT PÄÄOMAT: AVAIN STAKEHOLDER-MAAILMAAN

Suomen hyvinvointivaltio on vaatinut ylläpitoonsa suuren julkisen sektorin ja raskaan byrokratian. Lisäksi yhteiskunnan monimutkaistumisen myötä julkisetkin organisaatiot ovat entisestään erikoistuneet ja kasvaneet viime vuosikymmenien aikana (Beck Jørgensen ym. 1998; Harisalo & Stenvall 2003). Rahoituksen vähetessä julkisia organisaatioita kohtaa legitimaation haaste. Ratkaisuna tähän on ehdotettu neoliberalistisen ajattelun ja managerialismin myötä monia bisnespohjaisia johtamis- ja organisointimalleja, joiden tarkoituksena on vähentää byrokratiaa ja lisätä joustavuutta ja tehokkuutta (Vuokko 2004). On jopa ehdotettu, ettei Suomi olisi enää hyvinvointivaltio, vaan hyvinvointiyhteiskunta, jossa valtion osuus julkisten organisaatioiden rahoituksesta koko ajan vähenee (Kettunen 2001). Suomea on kuvailtu liberaaliksi demokratiaksi, jolla on vahvat universaalit hyvinvointivaltion jäänteet (Luoma-aho 2005, 14–15).

Sidosryhmäsuhteiden onnistumisen mittaaminen on yksi tapa vastata legitimaation haasteeseen. Sidosryhmiä kuulemalla saadaan käsitys julkisten organisaatioiden tarpeellisuudesta sekä hyödystä, jota näistä suhteista voi organisaatiolle olla. Mittaaminen on kuitenkin haasteellista, sillä kokemukset ovat hyvin vaihtelevia ja valtionhallinto kohtaa sidosryhmiään eri tasoilla. Toimintaympäristön ja sidosryhmien ymmärtämiseen käytetäänkin usein vaikuttamiseen ja yhteistyöhön liittyviä aineettomia käsitteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi luottamus ja maine (Bromley 1993; Fombrun & van Riel 2003; Kramer & Tyler 1996; Bentele 2005; Rothstein 2003; Fukuyama 1995).

Lähtökohtana pidetään, että hyvä maine ja sidosryhmien organisaatiota kohtaan tuntema luottamus muodostavat aineetonta pääomaa, joka tukee organisaation toimintaa ja vaikuttaa myönteisesti organisaation ympäristöön (Hill 1990). Maine on se kokemusten summa (sekä välillisten että henkilökohtaisten), joka arvioijalle on kertynyt julkishallinnosta. Mainella tarkoitetaan eräänlaista intertemporaalista identiteettiä (Pizzorno 2004), menneiden tekojen summaa ja niiden perusteella muodostunutta yleistä mielipidettä. Maine on yleinen ymmärrys siitä, kuinka luotettava toinen osapuoli on (Misztal 1996), ja se muodostuu ajan ja kokemusten kautta (Bromley 1993; Fombrun 1996). Mainessa voidaan erottaa tavoitemaine ja sidosryhmämaine: tavoitemaine on sitä, mitä organisaatio haluaa olla, kun taas sidosryhmämaine on sitä, miten sidosryhmät organisaation näkevät (Luoma-aho 2005).

Positiivisen toimintaympäristön luominen on ajankohtaista suomalaisille julkisille organisaatioille, sillä sekä EU:n että Suomen valtionhallinnon viestintäsuositukset julkaistiin vuonna 2002. Näiden perusteella sidosryhmien kanssa pyritään vuorovaikutukseen entistä avoimemmin eikä julkisten organisaatioiden viestintä enää ole

valinnaista tai epävirallista (Valtionhallinnon viestintäohje 2002). Vuorovaikutus edellyttää luottamusta, jonka syntyminen vie aikaa. Luottamuksella viitataan arvioihin toisten odotustenmukaisesta toiminnasta (Sztompka 2000), hyvän toivomiseen, riskin ottamiseen ja tunteeseen siitä, että vuorovaikutus jatkuu (Seligman 1997; Hosmer 1995). Sekä maine että luottamus syntyvät ja niitä ylläpidetään verkostoissa sekä erilaisten kokemus- ja vuorovaikutustilanteiden kautta. Sidosryhmien luottamus ja organisaation hyvä maine sidosryhmien keskuudessa ovat tärkeä resurssi organisaatiolle ja sen legitimaatiolle; voidaan jopa nähdä, että ne ovat organisaatiolle sosiaalista pääomaa.

Taloudellisten pakotteiden myötä julkisiin organisaatioihin on rantautunut ajatus kaiken mittaamisesta kannattavuuden ja rahan kautta. Tässä keskustelussa sidosryhmäsuhteiden arvoa voidaan valottaa sosiaalisen pääoman käsitteen kautta. Sosiaalinen pääoma viittaa sosiaalisissa suhteissa sijaitsevaksi, hyödynnettäväksi resurssiksi (Lin 2001; Kumlin & Rothstein 2005). Hyödynnettävyydellä tarkoitetaan sitä, että muiden pääomajajien mukaisesti se muuttuu pääomaksi vasta sitten, kun siitä on hyötyä. Sosiaalinen pääoma voi olla esimerkiksi luottamusta tai ”hyvää tahtoa” toimijoiden välillä, mutta tarvittava määrä voi vaihdella. Maine ja luottamus sinänsä eivät ole organisaatiolle sosiaalista pääomaa, jos niitä ei voi hyödyntää sosiaalisissa verkostoissa. Siten sosiaalista pääomaa voidaan pitää sosiaalisten kontaktien määrän ja niissä vallitsevan luottamuksen tulona (Rothstein 2003). Sosiaalinen pääoma nähdään eräänlaisena lopputulona sopivasta maineesta ja luottamuksesta: jos sidosryhmillä on sekä hyviä kokemuksia että luottamusta, on heillä suurempi halu yhteistyöhön ja toiminnan kehittämiseen jatkossakin.

SIDOSRYHMIEN NEUTRAALI SUHDE VALTIONHALLINTOON

Mainetta ja luottamusta voidaan ajatella jatkumoina. Luottamusjatkumon toisessa päässä on epäluottamus ja toisessa sokea luottamus – jopa usko. Maine-ulottuvuuden toisessa päässä puolestaan nähdään huono maine ja toisessa erittäin hyvä maine. Liikkeenjohdon kirjallisuudessa tavoitteena nähdään jatkumon ääripäät: loistava maine ja korkea luottamus (Fombrun & van Riel 2003). Nämä ideaalit eivät kuitenkaan sovelu valtionhallintoon sellaisenaan.

Hyvä maine on kuin lupaus, joka vaatii jatkuvaa lunastusta ja ylläpitämistä. Valtionhallinnon organisaatioilla on harvoin käytössä resursseja maineensa johtamiseen eikä julkisuuskuva vaalimista pidetä edes sopivana (ks. Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002). Lisäksi julkiset organisaatiot tarvitsevat kriittisen etäisyyden sidosryhmiinsä voidakseen toimia tasapuolisesti (Luoma-aho 2006). Liian korkea luottamus tai liian hyvä maine asettavat epärealistisia odotuksia sidosryhmille ja putoamisen riski kasvaa (Sztompka 1997; Prêtre 2000). Äkillinen luottamusputa voi olla hyvinkin kohtalokas valtionhallinnon organisaatioille, joiden vastuulla on monia tehtäviä yhteiskunnan toimimisesta aina kansalaisten terveyden ja turvallisuuden varjelemiseen. Myös valvonta julkishallinnossa perustuu usein pistokokeisiin ja sisältää siksi epävarmuutta. Lisäksi erinomainen maine ja korkea luottamus ovat usein liitoksissa räätälöityyn, yksilölliseen palveluun, joka ei julkisissa organisaatioissa tasapuolisuuden ja kustannuksien vuoksi ole mahdollista.

Julkisten organisaatioiden toiminnan kannalta suositeltavaa olisi luoda neutraaliin maineeseen ja luottamukseen perustuva suhde sidosryhmiin (Luoma-aho 2005). Tasapuolinen, vaikkakin juuri siksi byrokraattinen valtionhallinnon toiminta on omiaan yleistämään luottamuksen koko yhteiskuntaan (Rothstein 2003). Tämä neutraaliusolettamus vaikuttaa myös viestintään ja sen suunnitteluun, vaikka tavoitmaineen ja sidosryhmämaineen kohtaaminen on edelleen tärkeää.

Näitä neutraaliusoletuksia testattiin laajassa valtionhallinnon sidosryhmätutkimuksessa vuosina 2003–2005 (tutkimus ja tulokset tarkemmin Luoma-aho 2005). Tutkimukseen osallistui yhteensä 19 valtionhallinnon organisaatiota, jotka edustivat viranomaistehtäviään sekä valvontaa, lainsäädäntöä, tutkimusta että puolikapallisia monopoleja. *Stakeholdereita* kyselyyn osallistui yli 2000, ja palautusprosentit vaihtelivat 50–60% välillä. Tutkimukseen valittiin sellaiset *stakeholderit*, jotka olivat toistuvasti tekemisissä organisaatioiden kanssa, kuten julkisten organisaatioiden omat työntekijät, asiakkaat, valvottavat, päättäjät ja muut viranomaiset. Tutkimukseen ei siis otettu mukaan suurta yleisöä, joiden tiedot ja kokemukset organisaatioista olisivat olleet sattumanvaraisia. Tutkimuksessa käytettiin julkisille organisaatioille kehitettyä mainemittaria¹, joka kartoitti erilaisten sidosryhmien mielipiteitä valtionhallinnon organisaatioiden toiminnasta. Lähtökohtana kartoitukselle käytettiin neutraaliusajatusta: sidosryhmien mielipiteiden (sidosryhmämaineen) tavoitteeksi ei asetettu erittäin hyvää mainetta (4–5 asteikolla arvot 1–5) vaan neutraali, hyvä maine (asteikolla 1–5 arvot 3–4). Samoin luottamuksen tason oletuksena oli kriittistä etäisyyttä kuvaava neutraali luottamus.

Toistuvat sidosryhmät osoittautuivat sekä taustoiltaan että vastauksiltaan erittäin homogeeniseksi ryhmäksi riippumatta erilaisista organisaatioista. Keskivertovastaaja oli asiantuntijatehtävissä Etelä-Suomessa toimiva yli 50-vuotias mies, joka asioi kyseisten organisaatioiden kanssa lähinnä kuukausittain. Pääasiassa vastauksien sävy oli asiallinen ja neutraali, eikä vahvoja tunteenpurkauksia ollut paljon, vaikka mittari kartoitti sekä henkilökohtaisia kokemuksia, ensivaikutelmia että odotuksia. Luottamus osoittautui kuitenkin tärkeäksi arvoksi sidosryhmille. Analyyseissa paljastui, että sidosryhmien suhtautuminen julkisiin organisaatioihin oli hieman erilaisista kuin hypoteesien pohjalta saatettiin odottaa. Neutraaliusoletus täyttyi osittain, sillä maineen osalta hypoteesi vahvistui, mutta luottamuksen suhteen ei. Vaikka maine olikin kokonaisuudessaan melko neutraali, sisältyi siihen arvioitua korkeampi luottamus. Sidsoyryhmien suhde julkisiin organisaatioihin oli luottamuksen osalta selvästi neutraalia korkeampi.

Tulosten mukaan siis julkisten organisaatioiden ja sidsoyryhmien suhde perustuu neutraalille maineelle, mutta korkealle luottamukselle. Luottamus oli paikoin jopa niin korkea, että sitä saatettiin verrata uskoon, toisin sanoen lujaan luottamukseen. Lisäksi tavoitemaine ja sidsoyryhmämaine olivat hyvin lähellä toisiaan (Luoma-aho 2005). Tämä on hyvää palautetta resurssivaiketuksissa painiskevalle valtionhallinnon viestinnälle.

LUOTTOJOUKOT: VALTIONHALLINNON SOSIAALISTA PÄÄOMAA?

Käsitteenä *stakeholder* heijastaa hyvin niitä erilaisia odotuksia, joita valtionhallintoon kohdistetaan nyky-yhteiskunnassa. Valtionhallinnon tuoreen sidsoyryhmätutkimuksen (Luoma-aho 2005) tulosten mukaan julkisten organisaatioiden ja niiden sidsoyryhmien välinen suhde koostuu neutraalista maineesta ja korkeasta luottamuksesta. Näin siis toistuvien sidsoyryhmien mielipiteet osiltaan legitimoivat tutkimuksessa kartoitetut julkiset organisaatiot. Vaikka julkishallinnon legitimizeetti ei ole yksin sidsoyryhmien mielipiteistä kiinni, on sen olemassaolon tarkoitus kuitenkin sidottu toistuviin sidsoyryhmiin ja heidän tyytyväisyyteensä.

Artikkelin alkupuolella pohdin erilaisia valtionhallinnon sidsoyryhmiin kohdistuvia rooleja. Vaikka sidsoyryhmien ajattelemisen asiakkaina ja kansalaisina tuokin esiin tärkeitä odotuksia, ei mikään ehdotetuista termeistä osuvasti kuvaa toistuvia sidsoyryhmiä, joille on ominaista poikkeavan korkea luottamus. Toistuva asiointi ja korkea sidsoyryhmien luottamus voidaan nähdä julkisten organisaatioiden hyötynä,

jopa pääomana. Omakohtaista kokemusta omaavat *stakeholderit* ovat luotettavia lähteitä, ja korkea luottamus on todiste hyvin toimineesta yhteistyöstä. Ei ole itsestään selvää, että kokemukset usein toistuvasta yhteistyöstä olisivat tarpeeksi positiivisia muodostaakseen korkean luottamuksen, sillä vuorovaikutus ja yhteistyö julkisten organisaatioiden kanssa ovat hyvin erilaisia eri ryhmille. Korkean luottamuksen omaavia, toistuvia sidosryhmiä voidaan kutsua luottojoukoiksi (suomennos alkuperäisestä termistä *faith-holders*, Luoma-aho 2005).

Laajan julkisen sektorin tulevaisuus niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa on yleisen keskustelun mukaan synkkä. Managerialismin vahvistuessa entistä useammat julkisorganisaatiot joutuvat taisteluun olemassaolostaan ja monet tulevat häviämään. Tässä olemassaolon taistelussa viestintä nousee yhä keskeisempään rooliin. Ei riitä, että julkiset organisaatiot toimivat, niiden tulee myös kertoa toiminnastaan. Yleisten trendien mukaan kansalaisten kiinnostus julkishallintoa kohtaan on vähenemässä ja poliittinen aktiivisuuskin on melko alhainen. (Ilmonen & Jokinen 2002; Rothstein 2003.) Luottojoukoissa puolestaan heijastuu valtionhallinnon sidosryhmäajattelun myönteinen tulevaisuus. Kun resurssit eivät riitä palvelemaan kaikkia asiakkaita tai yhteistyöhön kaikkien *stakeholdereiden* kanssa, nousee tärkeäksi vaalia sitä yhteistyötä, mitä on jo vuosien myötä luotu hyvällä toiminnalla. Tätä hyötyä kuvastaa juuri luottojoukkojen käsite (*faith-holders*). Luottojoukko syntyy kun toistuvasti organisaation kanssa tekemisissä olevien sidosryhmien luottamus organisaatiota kohtaan on tarpeeksi suuri ollakseen hyödyllinen resurssi organisaatiolle. Siinä missä suomennos luottojoukot viittaa ryhmään, voi myös yksilö olla *faith-holder*. Suurten joukkojen hyvät kokemukset ovat tosin omiaan yleistämään luottamuksen koko yhteiskuntaan (Rothstein & Stolle 2002).

Luottojoukoilla on sekä useita kontakteja julkisten organisaatioiden kanssa että hyvin korkea luottamus organisaatioita kohtaan. Valtionhallinnon toiminta helpottuu, kun toistuvilla yhteistyökontakteilla on myönteinen suhtautuminen ja realistiset odotukset. Myönteinen suhtautuminen on organisaatiolle sosiaalista pääomaa (Lin 2001), ja luottojoukot voivat nousta tulevaisuudessa keskeiseen osaan pohdittaessa valtionhallinnon legitimitettä. Kuvio 3 kuvastaa tätä trendiä.



Kuvio 3. Käsitteiden kansalainen, asiakas, stakeholder ja *faith-holder* keskeiset korostukset ajan jatkumolla kuvattuna.

Luottojoukkojen käsite on kiinnostava, kun valtionhallinnon viestintä ja sidosryhmäsuhteet eivät ole enää valinnaisia, vaan sekä ohjeistettuja että arvioituja (Valtionhallinnon viestintäsuositus ja VISA-valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä). Suomalaisilla julkisilla organisaatioilla vaikuttaisi olevan ympärillään suuri joukko myönteisesti suhtautuvia, luotettavia ja yhteistyöhaluisia sidosryhmiä. Luottojoukot tuovat mukanaan myös viestinnällisen paradigman muutoksen kehittämisestä tukemiseen. Ne kyseenalaistavat myös julkisten organisaatioiden yhä uusien johtamistrendien mielekkyyden ja jatkuvan kehittämisen tarpeellisuuden. Kun sidosryhmät ovat myönteisiä, ei tarvita toistuvasti uusia johtamistrendejä tai organisoimismalleja. Luottojoukoille riittää, että julkiset organisaatiot toimivat omalla alallaan yhtä luotettavasti kuin tähänkin asti. Julkisten organisaatioiden tulee kuitenkin harjoittaa eräänlaista suhdejohtamista huolehtimalla, että luottojoukkojen

keskuudessa maine säilyy. Sosiaalinen pääoma nimittäin säilyy, kun sitä käytetään (Ojala ym. 2006). Toisaalta trendien seuraaminen itsessään voi tuoda mukanaan isomorfistisia maine-etuja, kun organisaatiot trendien kautta yhdistetään jatkuvaan kehitykseen. Nämä maine-edut saattavat jopa olla merkityksellisempiä kuin johtamistrendien mukanaan tuomat organisatoriset muutokset (Weber 1994; Staw & Epstein 2000).

Toisaalta tulee muistaa, että luottamus ansaitaan joka päivä uudestaan, ja huonot kokemukset ovat usein vahvempia vaikutteita kuin hyvät kokemukset. Organisaation on kuitenkin helpompaa toipua esimerkiksi kriisistä, kun sen sidosryhmät luottavat siihen. Maine toimii eräänlaisena suojana, ja vahvistaa legitimitettä. Luottojoukot sosiaalisen pääoman muotona ovat pitkälti hyödyntämätön resurssi nopeita tuloksia ja säästöjä korostavassa valtionhallinnossa. Luottojoukkojen hyödyntäminen vaatii kuitenkin pitkän tähtäimen ajattelua, ja poliittisten tarpeiden pelikentässä tämä on usein käytännössä vaikeaa. Neutraali toimintaetäisyys ja yhteistyökumppaneiden luottamus ovat kuitenkin erityisen tarpeen suomalaiselle valtionhallinnolle reaaliaikaistuvassa ja monimutkaistuvassa maailmassa. Osataanko tätä resurssia hyödyntää, riippuu lähinnä päättäjien ja virkamiesten kyvystä nähdä pidemmälle tulevaisuuteen kuin tähän asti. Jos kaikki julkisen sektorin organisaatiot huomaisivat raportoida heihin kohdistuvan luottamuksen toistuvien sidosryhmien taholta, voitaisiin Suomen VISA-pisteillä nousta PISA-pisteiden (*Program for International Student Assessment*, OECD:n kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman) tasoiseen maailmanmaineeseen.

Viitteet:

- ¹ Mittarista tarkemmin, katso Luoma-aho 2005. Mainemittari kartoitti avokysymyksiä kautta vastaajien ensivaikutelmia, kokemuksia ja odotuksia organisaatioiden suhteen, ja semanttisen differentiaaliväittämien kautta viittä maineen ulottuvuutta. Nämä ulottuvuudet (ja kaksi esimerkkiväittämää) olivat:
 1. *Viranomaistoiminnat (byrokraattinen – joustava ja sulkeutunut – avoin)*
 2. *Luottamus (epäluotettava – luotettava, vastuuton – vastuullinen)*
 3. *Palvelut (ei selvitä asiakkaiden tarpeita – selvittää asiakkaiden tarpeet, ei tavoitettavissa – tavoitettavissa)*
 4. *Arvostus (tuntematon – tunnettu, jäljessä alallaan – suunnannäyttäjä alallaan)*
 5. *Tehokkuus (hidas – nopea, ei pysy sovituisia aikatauluissa – pysyy sovituisia aikatauluissa)*

Kirjallisuus

- Beck Jørgensen, Torben & H. Hansen & M. Antonsen & P. Melander (1998). Public Organizations, Multiple Constituencies, and Governance. *Public Administration* 76: Autumn, 499-518.
- Bentele, Günter (2005) Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Begriffe, Ansätze, Forschungsübersicht und praktische Relevanz. Teoksessa Bentele, Günter; Fröhlich, Romy & Szyszka, Peter (toim.) *Handbuch Public Relations*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, Günter & Howard Nothhaft (2004) The Intereffication Model: A Review of the Theoretical and the Empirical Research. A Paper presented at the EUPRERA seminar Public Relations and the Public Sphere. Leipzig, Germany 23.9.2004-26.8.2004.
- Bornstein, David (1984) *Company Image and Reality. A Critique of Corporate Communications*. Eastbourne: Holt, Rinehart and Winston.
- Bolton, Mike (2003) Public sector performance measurement: delivering greater accountability. *Work Study* 52:1, 20-24.
- Bromley, Dennis Basil (1993) *Reputation, Image and Impression Management*. West-Sussex: Wiley.
- Calton, Jerry & Nancy Kurland (1996) A theory of Stakeholder Enabling. Giving voice to an Emerging Postmodern Praxis of Organizational Discourse. In Boje, David; Gephart, Roger Jr & Thatchenkery, Tojo (toim.) *Postmodern management and organizational theory*. Thousand Lakes: Sage.
- Cheung, Anthony (1996) Public sector reform and the re-legitimation of public bureaucratic power. The case of Hong Kong. *International Journal of Public Sector Management* 9: 5/6, 37-50.
- Cinca, Carlos Serrano; Cecilio Mar Molinero & Alexandre Bossi Queiroz (2003) The measurement of intangible assets in public sector using scaling techniques. *Journal of Intellectual Capital* 4:2, 249-275.

- Commission of the European Communities (2002) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an Information and Communication Strategy for the European Union. [online] [cited 1.5.2006]
<URL:http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0350en02.pdf>
- Davies, Gary & Rosa Chun & Rui Vinhas da Silva & Stuart Roper (2004). A corporate Character Scale to Assess Employee and Customer Views of Organizational Reputation. *Corporate Reputation Review* 7:2, 125-146.
- Denhardt, Robert & Janet Denhardt (2000) The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60:6, 449-459.
- Freeman, Robert Edward (1984) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, Robert Edward (1995) Stakeholder thinking: The State of the Art. Teoksessa Näsi, Juha (toim.) *Understanding Stakeholder Thinking*. Jyväskylä: LSR-julkaisut.
- Fombrun, Charles & Cees van Riel (2003) *Fame and Fortune: how successful companies build winning reputations*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Fombrun, Charles & Naomi Gardberg & Joy Sever (2000). The Reputation Quotient: A multi-stakeholder measure of corporate reputation. *The Journal of Brand Management* 7:4, 241-255.
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Grunig, James (1992) Communication, public relations, and effective organizations. Teoksessa Grunig, James; Dozier, David; Ehling, William; Grunig, Larissa; Repper, Fred & White, John (toim.) *Excellence in Public Relations and Communication Management*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, 1-28.
- Grunig, James & Linda Hon (1999) Guidelines for Measuring Relationships in Public Relations. The Institute for Public Relations Commission on PR Measurement and Evaluation. [online][cited 2.1.2004]
<URL:http://www.instituteforpr.com/index.phtml?article_id=pdf>
- Grunig, James & Todd Hunt (1984) *Managing Public Relations*. New York: Rinehart & Winston.
- Grunig, James & Mia Jaatinen (1999) Strategic, Symmetrical Public Relations in Government: From Pluralism to Societal Corporations. *Journal of Communication Management* 3:3, 218-234.
- Grönroos, Christian (2000) *Service management and marketing: a customer relationship management approach*. Toinen painos. Chichester: John Wiley & Sons.
- Grönroos, Christian (1987) *Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa*. Suomentanut Leena Sopenlehto. Helsinki: Valtion kehittämiskeskus.
- Habermas, Jurgen (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Translated by Thomas McCarthy. Lontoo: Heinemann.
- Harisalo, Risto & Jari Stenvall (2003) Trust Management in the Finnish Ministries: Evaluation of Management Systems. *International Journal of Public Administration* 26:8/9, 915-940.
- Hill, Charles (1990) Cooperation, opportunism and the invisible hand: Implications for transaction cost theory. *Academy of Management Review* 15: 3, 500-513.
- Holmström, Susanne (2004) The Reflective Paradigm of Public Relations. In van Ruler, Betteke & Vercic, Dejan (toim.) *Public Relations and Communication Management in Europe. A Nation-by-Nation Introduction to Public Relations Theory and practise*. Berlin: Mouton de Gruyter.
- Hosmer, Larue Tone (1995) Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review* 20:2, 379-403.
- Jones, Thomas & Andrew Wicks (1999) Convergent stakeholder theory. *Academy of Management Review* 24, 206-221.
- Kettunen, Pauli (2001) Oliko hyvinvointivaltio projekti? Ennen ja Nyt. 4/2001. [online] [viitattu 1.11.2004] <URL: <http://www.ennenjanyt.net/4-01/kettunen.htm>>
- Kramer, Roderick & Tom Tyler (toim.) (1996) *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- Ledingham, John & Bruning, Stephen (toim.) (2000) *Public Relations as Relationship Management. A Relational Approach to the Study and practise of Public Relations*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lehtonen, Jaakko (2002) *Julkaisuuden riskit. Mainostajien liitto*.
- Lehtonen, Jaakko (1998) Yhteisöt ja julkisuus. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija & Kunelius, Risto (toim.) *Viestinnän jäljillä*. Juva: WSOY, 119-142.
- Kumlin, Staffan & Bo Rothstein (2005) Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies* 38:4, 339-365.
- Lin, Nan (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lumijärvi, Ismo & Jussi Jylhäsaari (2000) Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Tampere: Gaudeamus.
- Luoma-aho, Vilma (2005) Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organisations. *Jyväskylä Studies in Humanities* 42, University of Jyväskylä.
- Luoma-aho, Vilma (2006) Intangibles of Public Organizations: Trust and Reputation. Teoksessa

- Luoma-aho, Vilma & Peltola, Sari-Maarit (toim.) *Public Organizations in the Communication Society*. Publication of the Department of Communication, 29. University of Jyväskylä.
- Misztal, Barbara (1996) *Trust in Modern Societies*. Padstow: Polity Press.
- Mitchell, Ronald & Bradley Agle & Donna Wood (1997) *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*. *Academy of Management Review* 22:4, 853 – 886.
- Määttä, Seppo & Timo Ojala (1999). *Tasapainoisen onnistumisen haaste – johtaminen julkisella sektorilla*. Hallinnon kehittämiskeskus, valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.
- Nieminen, Hannu (2000) *Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa*. Teoksessa Aula, Pekka & Hakala, Salli (toim.) *Kolmet kasvat. Näkökulmia organisaatiaviestintään*. Helsinki: Loki-Kirjat, 109-130.
- Näsi, Juha (1995) *What is Stakeholder Thinking? A snapshot of a social theory of the firm*. Teoksessa Näsi, Juha (toim.) *Understanding Stakeholder Thinking*. Jyväskylä: LSR-julkaisut.
- Ojala, Jari; Tanja Hakoluoto & Anna Hjorth & Vilma Luoma-aho (2006) *Hyvä paha sosiaalinen pääoma*. Teoksessa Jokivuori, Pertti, Latva-karjanmaa, Raija & Ropo, Arja. (toim.) *Työelämän taitekohtia*. Työpoliittinen tutkimus. Helsinki: Työministeriö.
- Palvelusitoutumus. *Suomalainen malli*. (1997) *Palvelusitoutumushankkeen muistio*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita. Helsinki: Edita.
- Patulny, Roger (2003) *Bonding, bridging and investment: important aspects of a national social capital policy strategy*. *Melbourne Journal of Politics*. January 03.
- Pekola-Sjöblom, Marianne & Voitto Helander & Stefan Sjöblom (2002) *Kuntalaisen monet kasvat*. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia*, 37. Helsinki: Kuntaliitto.
- Pekonen, Kyösti (1983) *Byrokraatia politiikan näkökulmasta*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pharoah, Andrew (2003) *Corporate reputation: the boardroom challenge*. *Corporate Governance* 3:4, 46-51.
- Pizzorno, Alessandro (2004) *Resources of Social Capital: Reputation and Visibility*. A presentation given at the ECSR Summer School on Social Capital, Trento Italy, August 22nd -27th, 2004.
- Prêtre, Serge (2000) *Features and Abilities of a Trustworthy Regulator*. In *Investing in Trust: Nuclear Regulators and the Public*. Workshop proceedings. Paris: OECD.
- Rheingold, Howard (2002) *Smart Mobs. The next social revolution*. Cambridge, MA: Perseus Publishing.
- Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo & Dietlind Stolle (2002) *How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*. A Paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29th - September 1st, 2002.
- Seligman, Adam (1997) *The Problem of Trust*. New Jersey: Princeton University.
- Staw, Barry & Lisa Epstein (2000) *What the Bandwagons Bring: Effects of Management Techniques on Corporate Performance, Reputation and CEO Pay*. *Administrative Science Quarterly* 45:3, 523-556.
- Sztompka, Piotr (2000) *Trust. A Sociological Theory*. Port Chester, NJ: Cambridge University Press.
- Sztompka, Piotr (1997) *Trust, Distrust and the Pradox of Democracy*. *Wissenschaftszentrum Berlin Für Sozialforschung*. [online] [viitattu 20.6.2006]. <URL: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1997/p97-003.pdf>>
- Tampere, Kaja (2003) *Public Relations in a Transition Society 1989-2002. Using a Stakeholder Approach in Organisational Communications and Relations Analyses*. Jyväskylä Studies in Humanities 8. University of Jyväskylä: Tartu University Press.
- Theaker, Alison (2004) *The Public Relations Handbook*. Toinen painos, Lontoo: Routledge.
- Transparency International *Corruption Perceptions Index* (2005). [online] [viitattu 8.4.2006]. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005
- Valtionhallinnon viestintäsuositus (2002) *Recommendation by the Prime Minister's Office on the Principles and Procedure of Central Government Communication*. *Communication in the Finnish State Administration – towards open, trustworthy and efficient administration*. Prime Minister's Office 2002/5. [online] [cited 30.5.2003]. <URL:<http://www.vnk.fi/tiedostot/pdf/en/32204.pdf>>
- Vuokko, Pirjo (2004) *Nonprofit-organisaatioiden markkinointi*. Porvoo: WSOY.
- Weber, Max (1994) *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.