

VAASAN YLIOPISTO

Markkinoinnin ja viestinnän yksikkö

Viestinnän monialainen maisteriohjelma

Sara Katajakoski

Auktoriteetteja, lakeja ja moraalista arvopohjaa  
Maakuntauudistuksen legitimitetin rakentuminen

Organisaatioiden viestinnän pro gradu -tutkielma

Vaasa 2018



## SISÄLLYS

### TIIVISTELMÄ

### TAULUKOT

1 JOHDANTO	5
1.1 Tavoite	6
1.2 Aineisto	9
1.3 Menetelmä	12
2 VIESTINNÄN ROOLI ALUEHALLINNON UUDISTUKSISSA JA MUUTOKSEN OIKEUTTAMISESSA	15
2.1 Maakuntaudistus aluehallinnon uudistuksena	15
2.2 Maakuntaudistuksen viestintä valtiovarainministeriön ohjauksessa	18
2.2.1 Katsaus maakuntaudistuksen viestintään	19
2.2.2 Maakuntaudistus muutoksena	22
3 VIESTINTÄ JA LEGITIMITEETTI JULKISHALLINNON KONTEKSTISSA	25
3.1 Julkishallinnon viestinnän piirteitä	26
3.1.1 Julkisuus, avoimuus, hyvä hallinto ja osallistaminen	27
3.1.2 Julkishallinnon viestinnän poliittinen konteksti	29
3.1.3 Haasteita viestinnälle	30
3.2 Legitimiteetti	33
3.2.1 Legitimaation kategoriat	36
3.2.2 Legitimiteetin rakentaminen ja legitiimi asema toiminnan oikeuttajana	40
3.2.2 Viestintä legitimoinnin työkaluna	41
3.2.3 Sidosryhmäkeskeisen legitimiteetin haasteet maakuntaudistukselle	42
4 MAAKUNTAUDISTUKSEN LEGITIMITEETIN RAKENTUMINEN VIESTINNÄN KEINAIN	44
4.1 Legitimaation kategoriat viestinnässä	46
4.2 Legitimaation kategoriat uutisissa ja tiedotteissa	49

4.2.1 Auktorisointi	52
4.2.2 Moraalinen evaluointi ja abstraktio	57
4.2.3 Rationalisointi	61
4.2.4 Tarinallistaminen	63
4.3 Yhteenveto	65
<b>5 PÄÄTÄNTÖ</b>	<b>69</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>76</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>82</b>
<b>TAULUKOT</b>	
Taulukko 1. Aineiston esittely ja pääpiirteinen jaottelu	44
Taulukko 2. Aineiston koodaustavan havainnollistaminen	49
Taulukko 3. Legitimaation kategorioiden esiintyminen aineistossa	65
Taulukko 4. Legitimaation kategoriat suhteessa aiheen virallisuuden asteeseen	66

---

**VAASAN YLIOPISTO****Markkinoinnin ja viestinnän yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Sara Katajakoski
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Auktoriteetteja, lakeja ja moraalista arvopohjaa Maakuntauudistuksen legitimiteetin rakentuminen
<b>Tutkinto:</b>	Filosofian maisteri
<b>Koulutusohjelma:</b>	Viestinnän monialainen maisteriohjelma
<b>Suuntautumisvaihtoehto:</b>	Organisaatioiden viestintä
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2018
<b>Työn ohjaaja:</b>	Merja Koskela

---

**TIIVISTELMÄ**

Vuonna 2020 voimaan astuvaa maakunta- ja sote-uudistusta kutsutaan Suomen hallintohistorian suurimmaksi reformiksi. Uudistuksessa Suomeen luodaan 18 uutta maakuntaa, ja samassa yhteydessä uudistetaan myös sosiaali- ja terveystalvet. Maakuntauudistuksen kaltaisten reformien legitimiteettiä on tutkittu vain vähän, vaikka legitimiteetillä on merkittävä rooli muutoksen onnistumisessa, etenkin julkishallinnon alalla. Muun muassa demokratian kannalta on tärkeää, että hallintorakenteet koetaan legitimeinä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten maakuntauudistuksen legitimiteetti rakentuu Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistuissa tiedotteissa ja uutisissa. Menetelmänä tutkimuksessa käytettiin legitimaatioanalyysiä, joka pohjautui van Leeuwenin legitimaation kategorioihin: auktorisointiin, moraaliseen evaluointiin ja abstraktioon, tarinallistamiseen sekä rationalisointiin.

Alueuudistus.fi-sivusto on alustana osaltaan institutionalisoitunut koko uudistuksen ääneksi. Tiedotteet ja uutiset tulevat uudistusta toimeenpaneilta tahoilta, mutta taustalla on vahva poliittinen konteksti, joka on otettava huomioon legitimiteetin rakentumista tarkasteltaessa. Kun poliittisessa puheessa uudistusta legitimoidaan tyypillisesti hyvin eksplisiittisesti, ei virkamiesviestinnässä voida näin enää tehdä. Toisaalta virkamiesviestinnässäkin puhutaan usein esimerkiksi ministerin äänellä, jolloin poliittisuus korostuu.

Maakuntauudistuksen legitimiteetti rakentui aineiston uutisissa ja tiedotteissa pääasiallisesti auktorisoinnin sekä moraalisen evaluoinnin ja abstraktion kautta. Näitä kahta kategoriaa käytettiin myös usein yhdessä, toisiaan vahvistavina legitimoinnin keinoina. Rationalisointia esiintyi legitimaation kategorioista seuraavaksi eniten, ja tarinallistamista kaikkein vähiten. Reformin legitimiteetin pohja perustui aineistossa useimmiten auktoriteetteihin, lakeihin ja säännöksiin, jotka taas kumpuavat moraalista arvopohjasta ja edustavat demokraattista järjestelmää.

---

**ASIASANAT:** Maakuntauudistus, legitimiteetti, julkishallinnon viestintä, aluehallinnon uudistukset, legitimaatioanalyysi, diskurssit



## 1 JOHDANTO

”Maakuntauudistushan kaatuu vielä kevään aikana, eikä maakuntavaaleja koskaan järjestetä!” – Helsingin kaupungin pormestari, Jan Vapaavuori blogissaan 6.3.2018<sup>1</sup>

Juha Sipilän hallituksen maakuntauudistusta on kritisoitu julkisessa keskustelussa paljon. Kritisoiduksi joutuminen ei sinänsä ole erityistä, sillä julkiset valtionhallinnon organisaatiot ovat joutuneet 2000-luvulla kamppailemaan muun muassa erilaisten legitimizeettikriisien kanssa. Tilanne eroaa hyvinvointivaltion kukoistuksen vuosikymmenistä 1960- ja 1970-luvuilla. Samalla, kun viime vuosikymmeninä julkiset toimijat ovat joutuneet erikoistumaan ja kasvamaan toiminnoiltaan, ovat niiden resurssit pienentyneet. (Luoma-Aho & Peltola 2006: 11, Luoma-Aho 2007: 125) Säästötavoitteet ovat 2000-luvulla saaneet alulle useita hallituksen reformeja, jotka vaativat onnistuakseen legitimizeettiä (ks. Tolkki, Airaksinen & Kyösti 2017). Legitimizeetti on yleistetty käsitys tai oletus siitä, että kyseisen tahon toimet ovat haluttuja, soveliaita tai sopivia. Kyse on siis pohjimmiltaan olemassaolon oikeutuksesta, mihin jokainen auktoriteettijärjestelmä pyrkii. (Suchman 1995: 574, van Leeuwen 2007: 91)

Vuonna 2020 voimaan astuvaa maakuntauudistusta nimitetään Suomen hallintohistorian suurimmaksi reformiksi (ks. Alueuudistus.fi 2017), eikä täysin syyttää. Aikaisemmista reformeista esimerkiksi vuoden 2010 aluehallintouudistus ei lopulta vaikuttanut kovinkaan paljoa valtion aluehallinnon ja kuntaperusteisen maakuntahallinnon vallanjakoon (Virkkala 2013: 13).

Nyt pääministeri Juha Sipilän hallituksen toteuttamalla maakuntauudistuksella tavoitellaan hallituksen toimintasuunnitelman mukaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamista ja julkisen aluehallinnon järjestämisen yksinkertaistamista (Hallituksen toimintasuunnitelma 2017: 67). Suomeen luodaan 18 uutta maakuntaa, minkä yhteydessä uudistetaan myös maan sosiaali- ja terveystalvet.

---

<sup>1</sup> Sitaatti on Helsingin pormestari Jan Vapaavuoren 6.3.2018 julkaistusta Kolmen isännän lojaliteetiloukussa? -blogista. Lainattu 15.4.2018

Kyse on eräänlaisen uuden hallinnon tason luomisesta. Maakuntien palveluita ja rahoitusta uudistetaan, ja jatkossa itsehallinnollisille maakunnille siirtyy uusia tehtäviä. (Alueuudistus.fi 2017)

## 1.1 Tavoite

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää, miten maakuntauudistuksen legitimitteetti rakentuu Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistuissa tiedotteissa ja uutisissa. Alueuudistus.fi on alustana mielenkiintoinen, sillä siellä julkaistaan sisältöä usean ministeriön puolesta. Viestien ääni tulee näin ollen uudistusta toimeenpanevilta tahoilta, mutta taustalla on vahva poliittinen konteksti, joka on myös otettava huomioon. Kun poliittisessa puheessa maakuntauudistusta legitimoidaan hyvin eksplisiittisesti, ei virkamiesviestinnässä voida näin enää tehdä. Toisaalta virkamiesviestinnässäkin puhutaan usein esimerkiksi ministerin äänellä, jolloin poliittinen puoli vahvistuu.

Tutkielmassa keskitytään analysoimaan uudistuksen legitimitteettiä valtiovarainministeriöstä ja valtioneuvostosta erillisenä toimijana. Tällaisessa tilanteessa on kyse *ei-inhimillisestä toimijasta*, joka on saanut toimijuutensa inhimillisiltä toimijoilta, eli käytännössä ihmisiltä maakunta- ja sote-uudistuksen takana. (Jansen 2016: 255, 256) Tällä tutkielmalla lisätään ymmärrystä siitä, miten toiminnalla voi olla omaa legitimitteettiä irrallisena sitä toteuttavasta organisaatiosta. Tutkielma tuottaa myös lisää tietoa ajankohtaisesta uudistuksesta, joka on tähän mennessä jäänyt jo paljon tutkitun sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen jalkoihin.

Pohdittavaa tarjoaa esimerkiksi se, kenelle mahdollisesti saatu legitimitteetti oikeastaan menee, jos uudistus sitä saa. Ei ole aivan yksiselitteistä, siirtyykö legitimitteettiä tällaisessa tilanteessa poliittiselle vallalle vaiko toimeenpaneville tahoille, eli virkamiehille ja heidän edustamilleen organisaatioille. Alueuudistus.fi-sivuston tiedotteiden ja uutisten rooli uudistuksessa on mielenkiintoinen, sillä toimeenpanovaiheen viestinnässä kuuluu vääjäämättä sekä toimeenpanijan että poliitikkojen ääni. Verkkosivusto on eräällä tapaa institutionalisoitunut uudistuksen

ääneksi, kun moni eri uudistusta valmisteleva toimija on antanut ääntään ja samalla toimijuuttaan sivustolle ja uudistukselle, yhteisen valtioneuvoston logon alle (ks. Jansen 2016: 255, 256).

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun taustalla on tilanne, jossa poliittiset päättäjät ovat päättäneet kansan antamalla mandaatilla uudistuksesta (tutkielman tekovaiheessa osa laeista on vielä hyväksymättä), ja nyt toimeenpanoa ja valmistelua toteuttavat virkamiehet. Se, kuka legitimoii ja mitä, voi tästä johtuen olla usein monitulkintaista. Jos esimerkkinä on tilanne, jossa viestistään valtiovarainministeriön äänellä laaja-alaisesta valmistelusta ja toimintatapojen simuloinnissa, herää kysymys siitä, legitimoiko tämä uudistuksen toimeenpanevien tahojen toimintaa vai uudistusta poliittisen päätöksenteon tuotteena. Tämän tutkielman lähtökohtana on, että uudistuksen erillisiäkin osa-alueita legitimoidessa rakennetaan koko uudistuksen laajempaa legitimizeettiä. On silti kysyttävä, kenen kautta legitimointi lopulta tapahtuu ja kenelle legitimizeetti mahdollisesti uudistukselta heijastuu.

Tutkielman tavoitteeseen pääsemisessä apuna käytetään kolmea tutkimuskysymystä.

1. Millaisia legitimizeetin rakentumisen keinoja eli legitimaation kategorioita viestinnästä on tunnistettavissa?
2. Miten näitä legitimaation keinoja käytetään ja millaisissa yhteyksissä?
3. Millaisia genrestä tai puhujasta riippuvia piirteitä tai mahdollisesti jopa malleja tiedotteiden ja uutisten legitimaation kategorioista on tunnistettavissa?

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä saadaan kartoitettua kaikki mahdolliset aineistossa esiintyvät legitimaation kategoriat. Toinen tutkimuskysymys työstää ensimmäisen tutkimuskysymyksen tuloksia. Sen avulla selvitetään, miten jo aineistosta tunnistettuja legitimaation kategorioita käytetään. Käyttöä tutkimalla käy ilmi se, jos jokin kategoria on kaikista yleisin, tai osaa yhdistellään toisia useammin. Kolmannella tutkimuskysymyksellä tehdään johtopäätöksiä jo saaduista tuloksista. Genrellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa tekstilajia, joita ovat esimerkiksi tiedotteet ja uutiset (ks.

Kotimaisten kielten keskus 2018). On mahdollista, että kysymykseen vastaamalla löydetään aineiston tuloksista vielä jotain sellaisia mielenkiintoisia yksityiskohtia, joiden rooli saattaa nousta esille tutkimuksen tuloksia kootessa.

Tutkimuksen aihe on tärkeä, sillä se tuottaa uutta tietoa hyvin ajankohtaisen, Suomelle merkittävän ja vielä tutkimusta tehtäessä meneillään olevan uudistuksen legitimoinnista viestinnän keinoin. Kuten jo todettiin, on uudistus legitimizeettitutkimuksen kohteena harvinainen ja siitä syystä myös mielekäs. Esimerkiksi Kyösti, Airaksinen, Parkkinen ja Kolehmainen (2017: 40) toteavat, että maakuntauudistuksen legitimizeettikysymys on jäänyt reformin valmistelussa vähälle huomiolle. Heidän mielestään legitimizeetti näyttäytyy ongelmallisena etenkin tulevien maakuntavaalien järjestämisen näkökulmasta.

Legitimeettiä on tarkasteltu sekä suomalaisessa että kansainvälisessä viitekehyksessä pääasiassa itse toimijan, kuten organisaation, legitimizeetin kannalta (esim. Malmelin 2011; Gill & Wells 2014; Vaara, Tienari & Laurila 2006). Tämä saavutettu legitimizeetti oikeuttaa legitimiä asemaa nauttivan organisaation toiminnan, kuten esimerkiksi toiminnan uudistuksen. Itse toimintojen legitimizeettiä on tutkittu vähemmän, muun muassa juuri siitä syystä, että toimijan legitimiin aseman oletetaan oikeuttavan kaiken toiminnan. Muun muassa Hyndman, Liguori, Meyer, Polzer, Rota, Seiwald ja Steccolini (2017) ovat pohtineet sitä, kuinka niukasti itse uudistuksien legitimizeetistä löytyy tutkimusta. Maakuntauudistuksen legitimizeettiä on kuitenkin ehditty käsitellä Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun KAITSE-hankkeen väliraportissa (Kyösti ym. 2017), mutta ainoastaan käytännön toimien tasolla, joiden voidaan hallinnon tapauksessa nähdä vahvistavan legitimizeettiä. Vaikka hankkeen esiselvityksessä ja väliraportissa on korostettu viestinnän merkitystä maakuntauudistuksen ja sen legitimizeetin kohdalla, ei sitä ole kuitenkaan tutkittu.

Organisaatioiden legitimizeettiä on tutkittu jo kauan ja monesta eri näkökulmasta (ks. Vaara ym. 2006: 780). Koska uusien hallintorakenteiden arvo syntyy toisaalta niiden koetun soveltuvuuden ja toisaalta niiden legitimiin aseman kautta, on toiminnan koettu legitimiys maakuntauudistuksen kaltaiselle toimelle elintärkeää (ks. Kyösti ym. 2017:

7). Ilman kollektiivista näkemystä maakuntauudistuksen oikeutetusta olemassaolosta voitaisiin sitä kritisoida esimerkiksi tarpeettomana ja järjettömänä (Roundy 2010: 90; Bitektine & Haack 2015: 50).

Maakuntauudistus on kuitenkin jo itsessään niin suuri uudistus, ettei sitä voida järkevästi oikeuttaa sitä ohjaavan valtiovarainministeriön tai laajemmin koko valtioneuvoston legitimitietin kautta, vaikka se siihen vaikuttaakin. Maakuntauudistuksen legitimitiettiä rakennetaan näin jollain tapaa ulkopuolisesti, omana toimijanaan. Vaikka uudistus on hallituksen reformi ja näin poliittinen, tuotetaan sitä silti virkamiestasolla.

## 1.2 Aineisto

Tämän tutkielman aineistoksi valittiin valtioneuvoston [Alueuudistus.fi](http://Alueuudistus.fi)-sivustolla julkaistut maakuntauudistusta keskeisesti käsittelevät uutiset ja tiedotteet. [Alueuudistus.fi](http://Alueuudistus.fi) on kaikki ministeriöt kattavan valtioneuvoston yhteinen sivusto, josta kerrotaan tarkemmin luvussa 2.2.1. Uutiset ja tiedotteet valikoituivat aineistoksi niiden suuren roolin vuoksi. Uutiset ja tiedotteet lähtevät muun muassa mediajakelulla julki.

Aineistoksi valittiin sekä uutiset että tiedotteet siitä syystä, ettei niillä ollut juurikaan merkittäviä eroja sisältönsä puolesta. Kummassakin genressä esiintyi legitimitiettiä rakentavaa viestintää. [Alueuudistus.fi](http://Alueuudistus.fi) on pääasiassa valmistelijoille ja asiantuntijoille suunnattu sivusto (vrt. [Omamaakunta.fi](http://Omamaakunta.fi)), ja se näkyy myös tiedotteiden ja uutisten sisällössä. Oletettu kohderyhmä on asiasta kohtalaisen perillä olevat henkilöt, asiantuntijat ja valmistelijat. Tämä on tärkeää, sillä legitimitietti muodostuu yleisön kokemuksissa (Suchman 1995: 574). Esimerkiksi maakunnille annettavien vaikutusmahdollisuuksien ja tuen korostaminen tekstissä ei rakentaisi uudistuksen legitimitiettiä uudistuksen valmistelusta huonosti perillä olevalle kansalaiselle, mutta maakuntauudistusta omassa työssään valmistelevalle tämä voi olla hyvinkin vahva viittaus siihen moraalisen arvopohjaan, jonka kautta maakuntauudistusta legitimoidaan. Tämä oletettu kohderyhmä otetaan huomioon analyysiä tehdessä.

Aineisto kerättiin marraskuun 20. päivänä 2017 aikaväliltä 6.7.2017–20.11.2017. Noin kolmen ja puolen kuukauden aikaväli koettiin mielekkääksi aineiston laajuuden vuoksi, sillä uutisia ja tiedotteita julkaistiin tänä aikana yhteensä 103. Tiedotteet ja uutiset vaihtelevat pituudeltansa, ja sanoja aineistossa on yhteensä noin 23 200. Heinäkuun alussa julkaistuja uutisia ja tiedotteita ei koettu aineistoon sopiviksi, sillä ne käsittelivät lähinnä maakuntauudistuksen yllättävään siirtymiseen liittyviä asioita. On perusteltua ajatella, että näissä tiedotteissa legitimizeettiä rakennettiin hieman eri asioille kuin itse uudistukselle. Uutinen maakuntauudistuksen siirtymisestä julkaistiin 5.7.2017, mistä syystä aineisto on kerätty vasta seuraavasta päivästä lähtien.

Aineisto kerättiin poimimalla Alueuudistus.fi-sivuston uutisista ja tiedotteista ensin kaikki valitulla aikavälillä julkaistut sisällöt. Sisältöjä tarkasteltiin aineistonkeruuvaiheessa ensin kokonaisuutena, jonka jälkeen siitä eroteltiin suoraan maakuntauudistusta käsittelevät ja tulkinnan mukaan legitimoivia sisältävät tekstit. Lopullinen legitimaatioanalyysi tehdään virketasolla. Virkkeen mahdollista roolia legitimizeetin rakentajana tarkastellaan kuitenkin laajemmassa kontekstissa. Kontekstina virkeille toimii sekä sitä ympäröivä teksti että myös laajempi yhteiskunnallinen konteksti.

Koska maakuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta toteutetaan suureksi osaa limittäin, heijastuu tämä myös aiheesta julkaistaviin uutisiin ja tiedotteisiin. Merkittävä osa uutisista ja tiedotteista käsittelee molempia aiheita. Tämän tutkielman legitimoivia käsittelevään aineistoon nostettiin myös sellaiset maakuntauudistuksesta kertovat legitimaatiota sisältävät tekstit, joissa oli mukana asiaa sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksesta. Aineistosta jätettiin pois yksinomaan sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta käsittelevät tekstit ja sellaiset maakuntauudistuksesta kertovat uutiset ja tiedotteet, jotka eivät tulkinnan mukaan sisältäneet legitimizeettiä rakentavaa viestintää. Tällaisia olivat esimerkiksi pelkästään ilmoitusluontoiset tekstit. Sosiaali- ja terveyspalveluiden teksteihin sisältyminen huomioitiin legitimaation kategorioita eritellessä niin, ettei pelkkää sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta legitimoivia virkeitä otettu mukaan analyysiin.

Aineistosta karsittiin pois myös sellaiset ilmoitusluontoiset tekstit, jotka olivat faktapitoisia lyhyitä ilmoituksia, eivätkä ne liittyneet maakuntauudistukseen. Näiden ei tulkittu sisältävän minkäänlaista legitimoivaa viestintää. Tällainen on esimerkiksi 8. elokuuta 2017 julkaistu ilmoitusluontoinen teksti otsikolla ”Matias Hilden ministeri Vehviläisen uudeksi erityisavustajaksi”. Virkailmoituksista osa oli huomattavasti laajempia kuin toiset, ja osa näistä sisälsi myös legitimoivaksi tulkittavaa viestintää. Tästä syystä muutama virkailmoituksista karsiutui aineiston ulkopuolelle.

Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistaan blogeja, mutta ne sijaitsevat eri kanavassa kuin tiedotteet ja uutiset. Kyseisiä Muutoksessa-blogeja ei tutkita tässä tutkielmassa. Aineistoon sisältyy kuitenkin muutama uutinen, jossa uutisoitiin erityisen merkittävistä blogijulkaisuista.

Aineistosta jätettiin ulkopuolelle myös esimerkiksi valtiovarainministeriön budjettiehdotuksia ja talousarvioesityksiä koskevat uutiset ja tiedotteet, sillä ne olivat sekä hyvin yleisluontoisia että informaatiokeskeisiä, eivätkä ne myöskään koskettaneet maakuntauudistusta itsessään. Poikkeuksen näistä teki 19. syyskuuta julkaistu tiedote ”Hallitus esittää sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon 181 miljoonan euron määrärahaa”, joka sekä koski maakuntauudistusta että sisälsi legitimoivaa viestintää.

Alustavan tarkastelun perusteella esiin seuloituista 103 uutisesta ja tiedotteesta maakuntauudistusta keskeisesti käsitteleviä oli yhteensä 64. Näistä 48:n tulkittiin sisältävän legitimizeerivaa rakentavaa viestintää. Tämän tutkielman analysoitava aineisto koostuu näistä 48 uutisesta ja tiedotteesta. Tarkasteltavia virkkeitä tämän tutkielman analyysiin kertyi lähes 800. Aineisto on näin ollen riittävä tutkielman tavoitteisiin pääsemisessä. Aineiston yksiköiden määrä riittää tyypittelyyn ja vertailuun.

### 1.3 Menetelmä

Tutkielman aineistoa analysoidaan van Leeuwenin (2007) legitimaation kategorioiden avulla. Legitimiteettiä voidaan rakentaa neljän eri legitimaation kategorian muodossa, jotka ovat auktorisointi, rationalisointi, moraalinen evaluointi ja abstraktio sekä tarinallistaminen. Nämä kategoriat voivat olla osittain päällekkäisiä ja esiintyä sekä yksin että yhdessä. (van Leeuwen 2007). Aineistosta tulkittavat legitimaation keinot luokitellaan näihin kategorioihin. Samalla arvioidaan sitä, jos aineistosta kumpuaisi syytä muodostaa sopivampi, uusi kategoria.

Van Leeuwenin (2007) malli koettiin tutkielman tavoitteisiin sopivaksi esimerkiksi siksi, että sitä on käytetty hyvin tuloksin kehyksiltään poliittisten teemojen tarkastelussa (ks. van Leeuwen ja Wodak 1999: 111). Tämän tutkielman asetelma on tosin uudistuksen legitimiteetin vuoksi harvinainen.

On siis mahdollista, että aineiston teksteistä löytyvät legitimiteettiä rakentavat keinot menevät legitimaation kategorioiltaan osittain päällekkäin. Suchmanin (1995: 586) mukaan organisaatiot tavoittelevat eriäviin logiikkoihin perustuvaa, eri kategorioihin asettuvaa legitimiteettiä usein samanaikaisesti. Myös esimerkiksi Aggerholm ja Thomsen (2016: 203) ovat tehneet samantaisia huomioita tutkimuksissaan. He veivät ajatuksensa vielä askeleen pidemmälle todetessaan johtajien käyttävän erilaisia legitimaatiostrategioita *tarkoituksellisesti* saadakseen alaistensa tuen tuleville muutoksille.

Van Leeuwenin (2007) mallia on pidetty aikaisemmin yleisluontoisena niin, ettei sitä voida täysin soveltaa esimerkiksi legitimiteettiin median kontekstissa (Vaara ym. 2006: 794) Tämän tutkielman analyysin pohjaksi van Leeuwenin (2007) auktorisoinnin, moraalisen evaluoinnin ja abstraktion, rationalisoinnin ja tarinallistamisen legitimaation kategoriat koettiin sopiviksi. Analyysin kohdalla pidetään kuitenkin mahdollisena sitä, että kategorioita kehitetään aineiston pohjalta julkivaltion toimijan uudistuksen legitimiteetin luonteeseen sopivaksi. Esimerkiksi Vaara, Tienari ja Laurila (2006) kehittivät van Leeuwenin (2007) mallia pidemmälle lisäten siihen yhden kategorian lisää. Malliin lisätyllä viidennellä kategorialla, *normalisoinnilla*, tarkoitetaan legitimaatiota

normaaliin tai luonnolliseen toimintaan tai käytökseen viittaamalla (Vaara ym. 2006: 797). Van Leeuwenin (2007) mallissa normalisoiminen luetaan moraalisen evaluoinnin alalajiksi.

Tämän tutkielman legitimaatioanalyysi toteutetaan tieteellisen teoriapohjan avustamana tulkitsevalla otteella. Taustalla on diskurssianalyysin ajatuksia siitä, miten tässä tapauksessa legitimaatiokeinot toimivat maailman rakentamisen välineinä (ks. Jørgensen & Phillips 2002: 4,5). Diskurssianalyysillä tarkoitetaan tutkimusmenetelmää, joka auttaa tulkitsemaan tekstin merkityksiä diskurssiensa kehyksissä, jolloin kyseessä on siis kielen käytön tutkimus. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006) Diskurssianalyttistä tutkimuksesta tekee legitimaatiokeinojen vahva linkki kontekstiin, diskursseihin, sekä niiden mahdollisuus rakentaa kuvaa maailmasta. Tässä tutkielmassa vahvalla kontekstisidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että aineiston virkkeitä ja legitimaation keinoja tarkastellaan tietyssä ajassa, paikassa sekä kulttuurisessa kehyksessä, johon tulkinta suhteutetaan. (Ks. Jokinen, Juhila & Suoninen 2008, 30)

Diskurssianalyttinen tutkimus perustuu sosiaaliseen konstruktionismiin, joka tarkastelee merkitysten ja todellisuuden sosiaalista rakentumista (ks. Jørgensen & Phillips 2002: 4,5). Diskurssit, joita vahvistetaan tässä tapauksessa legitimaatiokeinoin, ovat myös osa vallan käyttöä, mistä syystä niiden olemassaolo on tärkeää tiedostaa myös tämän tutkielman kohdalla. Valta nimittäin piilee esimerkiksi kielen käytössä. Kriittisessä diskurssin-tutkimuksessa painotetaan usein myös diskurssien poliittista luonnetta, sillä merkitysten luominen on poliittista. Esimerkiksi juuri maakuntauudistusta hallitsevasta diskurssista voidaan käydä poliittisesti kamppailua. (Horsti 2005: 60)

Tämän tutkielman aineiston erittelemisen esimerkiksi yhtäläisyyksiä ja eroja etsien tapahtuu siis suhteessa diskursseihin. Legitimaatioanalyysi valittiin tämän tutkielman menetelmäksi, sillä se auttaa diskursiivisen näkökulmansa vuoksi liittämään valitun tekstiaineiston sen laajempaan kontekstiin.

Tutkielman lopulliseksi aineistoksi muodostuneet 48 uutista ja tiedotetta järjestellään ja koodataan niiden keskeisimpien legitimizeettien viestinnän keinoin rakentavien

legitimaation kategorioiden mukaan. Kategorioiden käyttötapoja ja konteksteja tulkitaan, ja niistä etsitään mahdollisia malleja. Perusteita aineiston koodaukselle ja tästä johdettavia tuloksia ja johtopäätöksiä esitellään tarkemmin luvussa 4.

## 2 VIESTINNÄN ROOLI ALUEHALLINNON UUDISTUKSISSA JA MUUTOKSEN OIKEUTTAMISESSA

Tässä tutkielmassa keskitytään maakuntauudistuksen legitimitetin rakentumiseen viestinnässä, eikä siinä perehdytä itse uudistukseen osana aluehallinnollista politiikkaa. Maakuntauudistuksen viestintää ei kuitenkaan voida tutkia kovin syvällisesti uudistuksen aluehallinnollista pohjaa ymmärtämättä, mistä syystä perustaa käydään tässä luvussa läpi.

Maa voidaan jakaa alueisiin eri tavoilla. Jako voi koostua hallinnollisista, homogeenisistä ja toiminnallisista perusteista. Maakuntauudistuksessa kyse on hallinnollisesta aluejaosta, mikä on aikoinaan luotu toiminnan ohjausta ja valvomista varten. Aluehallinnolla viitataan taas kaikkeen siihen hallintoon, mitä keskushallinnon ja kuntasektorin välille jää. Aluehallinnot ovat Suomessa koostuneet organisaatioista, joiden vastuulla on ollut aluekehittäminen, valvonta, ohjaustehtävät ja koordinointi. Suomella ei ole ollut muiden Pohjoismaiden kaltaista itsenäistä aluehallintoa, mikä tulee muuttumaan maakuntauudistuksen myötä, kun maakunnille siirtyy uusia tehtäviä ja uutta itsenäisyyttä. (Virkkala 2012: 6;7;10)

Suomen aluehallinnon uudistuksia voidaan tarkastella esimerkiksi territoriaalisen ja funktionaalisen organisoitumisperiaatteen näkökulmasta tai osana eurooppalaista aluetason reformia (Virkkala 2012: 10). Maakuntauudistus on territoriaalinen luonteeltaan. Maakunnat kattavat rajatun alueen, jolle tulee hoidettavaksi sille lain mukaan määrätty tehtävät. (Tolkki ym. 2017: 5)

### 2.1 Maakuntauudistus aluehallinnon uudistuksena

Aluehallinnon uudistuksesta on keskusteltu jo pitkään. Poliittisista puolueista keskusta on puoltanut maakuntien itsenäistä asemaa sekä maakuntahallintoa, kun taas esimerkiksi kokoomus on kannattanut valtakunnallisen päätöksenteon vahvistamista ja valtion roolia. (Ks. Virkkala 2012: 5). Maakuntauudistuksesta on keskustelu jo kauan, mutta se esiteltiin

viimein keskustan, kokoomuksen ja perussuomalaisten muodostaman Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa vuonna 2015.

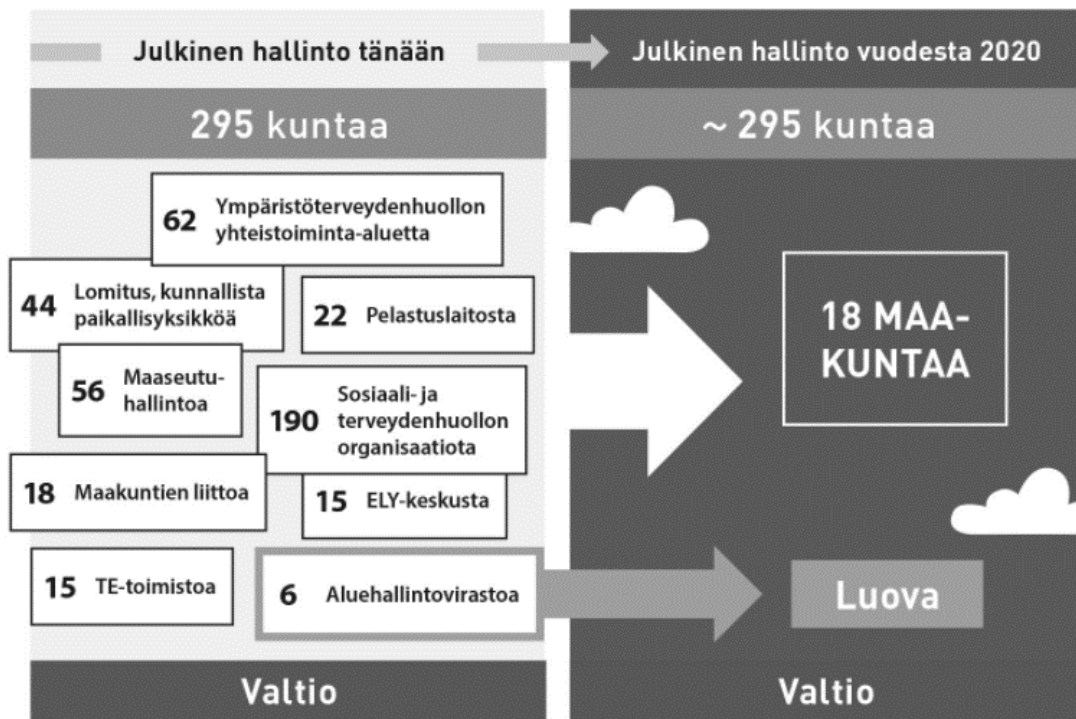
Suomen nykyiset maakunnat on luotu hallinnollisiksi yksiköiksi vuonna 1993 toteutetussa aluehallintouudistuksessa (Virkkala 2012: 9) Maakuntauudistuksessa Suomeen luodaan 18 uutta maakuntaa. Reformin yhteydessä uudistetaan myös maan sosiaali- ja terveystalvet. Maakuntien palveluita ja rahoitusta uudistetaan, ja jatkossa itsehallinnollisille maakunnille siirtyy uusia tehtäviä. Kyse on eräänlaisen uuden hallinnon tason luomisesta kunnan ja valtion välille. Suomen hallinto jaetaan kolmeen hallinnolliseen tasoon: valtioon, maakuntaan ja kuntaan. Sosiaali- ja terveystalveluiden uudistus liittyy maakuntauudistukseen kiinteästi, sillä uudet maakunnat ovat jatkossa vastuussa näiden palveluiden järjestämisestä. Uudistuksen on tätä pro gradu -tutkielmaa kirjoitettaessa tarkoitus astua virallisesti voimaan 1.1.2020. (Valtioneuvosto 2017)

Maakunnille siirtyvät tehtävät ovat Alueudistus.fi-sivuston (Valtioneuvosto 2017) mukaan ”sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto, maatalous ja maaseudun kehittäminen, alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotouttamisen edistäminen, alueiden käytön suunnittelu ja ohjaus, maakuntakaavoitus sekä rakennustoiminnan edistäminen, kala- ja vesitalous, vesihuollon suunnittelu sekä vesi- ja merenhoito, liikennejärjestelmä-suunnittelu ja alueellinen tienpito, maakunnallisen identiteetin sekä kulttuurin, osaamisen ja liikunnan edistäminen, yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen sekä lain perusteella annettavat muut alueelliset tehtävät”. (Valtioneuvosto 2017)

Uudistuksen tavoitteet ovat suuria. Hallituksen toimintasuunnitelman mukaan maakuntauudistuksella tavoitellaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamista ja julkisen aluehallinnon järjestämisen yksinkertaistamista (Hallituksen toimintasuunnitelma 2017: 67).

Tällä hetkellä Suomessa on yli 400 organisaatiota hoitamassa niitä tehtäviä, joita nyt kaavailtaan maakunnille. Rakenne, jossa 295 kuntaa, 62 ympäristöterveyden-

huoltoaluetta, 44 lomituksen kunnallista paikallisyksikköä, 190 sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiota, 56 maaseutuhallintoa, 22 pelastuslaitosta, 18 maakuntien liittoa, 15 ELY-keskusta, 15 TE-toimistoa ja 6 Aluehallintovirastoa hoitaa nyt näitä tehtäviä, joita siirtyisi 18 maakunnan ja Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan hoidettavaksi. Tätä muutosta on havainnollistettu kuvassa 1. (Valtioneuvosto 2017)



**Kuva 1.** Maakuntauudistuksen vaikutus julkisen hallinnon organisaatioihin (Valtioneuvosto 2017)

Alueuudistus.fi-sivustolla kerrotaan, että reformilla tavoitellaan ”sekä kustannusten kasvun hillitsemistä että peruspalveluiden vahvistamista”. Lisäksi tavoitteena on ”tarjota ihmisille nykyistä yhdenvertaisempia palveluja, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja sekä hyödyntää digitaalisuutta entistä enemmän”. (Valtioneuvosto 2017) Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistuihin maakuntauudistuksen tavoitteisiin voidaan nähdä sulautuvan myös osa sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen tavoitteista.

## 2.2 Maakuntauudistuksen viestintä valtiovarainministeriön ohjauksessa

Tässä luvussa selvennetään sitä kontekstia, jossa tutkielman aineistona olevat tiedotteet ja uutiset ovat olemassa. Legitimiteettitutkimusta tulee tehdä kontekstissa legitimizeettää rakentavan viestinnän merkittävän kontekstisidonnaisuuden vuoksi (van Leeuwen 2007: 92).

Valtiovarainministeriö vastaa maakuntauudistuksen valtakunnallisesta viestinnästä, vaikka se ei ulkopuolelle aina näykään. Uudistuksesta itsestään viestitään ministeriöiden yhteisen valtioneuvoston logon alla. Maakuntauudistuksesta viestii ministeriöiden lisäksi myös usea muu taho, esimerkiksi maakunnat itse. Yksi esimerkki on Uudenmaan liitto, joka käsittää yhteensä 26 kuntaa. Uudenmaan liitto viestii maakuntauudistukseen liittyvistä asioista aktiivisesti muun muassa omilla verkkosivuillaan ja sosiaalisessa mediassa. (Uudenmaan liitto 2017<sup>2</sup>)

Maakuntauudistuksen viestintä on tässä tutkielmassa käsiteltävien legitimizeetin ja muutoksen lisäksi tärkeää myös esimerkiksi aiheen selkeyttämisen ja kansalaisten informoinnin tasolla. Esimerkiksi Tolkki, Airaksinen ja Kyösti (2017) ovat todenneet, että ihmiset puhuvat maakuntauudistuksen kohdalla usein hyvin eri asioista. Tämä johtuu heidän mukaansa näkökulmaerojen lisäksi myös uudistuksen monimutkaisuudesta. (Tolkki ym. 2017: 8)

Maakuntauudistuksen viestinnän ei tulkita tässä tutkielmassa olevan enää näin uudistuksen toteutusvaiheessa yhtä poliittista viestintää kuin mitä se aikaisemmin oli. Virkamiesviestinnän tulisi teoriassa olla neutraalia. Viestinnän konteksti on kuitenkin erittäin poliittisesti sävyttynyt, ja näitä sävyjä heijastuu myös aineiston tiedotteisiin ja uutisiin. Puhdasta poliittista viestintää tulkitaan tässä vaiheessa olevan esimerkiksi poliittisten hahmojen kuten kansanedustajien keskustelutilaisuuksissa käytävä debatti

---

<sup>2</sup> [www.uudenmaanliitto.fi](http://www.uudenmaanliitto.fi)

siitä, onko maakuntauudistus tarpeellinen. Se on eksplisiittisempää legitimointia kuin mitä tässä tutkielmassa tarkasteltavat uutiset ja tiedotteet sisältävät.

### 2.2.1 Katsaus maakuntauudistuksen viestintään

Valtionhallinnon viestinnän keinoja ja kanavia ovat muun muassa tiedotteet ja erilaiset tiedotus- ja keskustelutilaisuudet, verkkoviestintä, esitteet ja muut julkaisut, asiakaspalvelu, kampanjat sekä messu- ja näyttelyesittelytymiset (Valtioneuvoston kanslia 2010: 15). Valtiovarainministeriö sekä ohjaa maakuntauudistuksen valtakunnallista viestintää että myös viestii siitä itsekin muutaman eri viestintäkanavan kautta.

Reformin viestinnän kannalta on tärkeää, että sillä on omakin mediasa, eli verkkosivut. Oman median rooli korostuu entisestään, kun suomalaisten mediatalojen maakuntauudistuksesta välittämä kuva on jokseenkin negatiivissävytteinen ja julkista kritiikkiä on esitetty paljon, myös esimerkiksi kaupunkien suunnalta (ks. Kyösti ym. 2017: 39). Medialla on teoriassa valtaa vaikuttaa yhteiskunnassa esimerkiksi päätöksentekoon, mielipiteisiin ja asenteisiin liittyen (ks. Kunelius, Noppari & Reunanen 2009). Tämä johtunee osaksi siitä, että median rooliin liitetään usein portinvartija-ajatus, jonka mukaan journalistit seisovat informaation ja kansan välissä. Näin journalisteilla on valta informaationkulkuun ja kansalaiset teoriassa luottavat siihen, että he saavat tarvitsemansa tiedon mahdollisimman objektiivisesti. (Hill & Lashmar 2014: 222–225). Negatiivisen medianäkyvyyden on esitetty johtavan myös eräänlaiseen mediapahoinvointiin tietyn aiheen, esimerkiksi juuri julkishallinnon toimien suhteen (Castells 2009: 358, 359). Tällainen kyynisyys ja kokemus tehottomuudesta eivät uudistukseen liitettynä ole sitä edistäville tahoille kovin edullisia.

Uudistuksesta viestitään esimerkiksi sekä sille perustettujen [Alueuudistus.fi](http://Alueuudistus.fi) ja [Omamaakunta.fi](http://Omamaakunta.fi)-sivustojen että ministeriön omien verkkosivujen kautta. Näiden muodoltaan pysyvämpien sisältöjen lisäksi uudistuksesta julkaistaan myös uutisia, tiedotteita, blogeja ja uutiskirjeitä. Sosiaalisessa mediassa maakuntauudistuksesta

viestitään esimerkiksi valtiovarainministeriön omien Twitter-tilien @VMuutiset sekä kunta-asioihin keskittyneen @VMkunta kautta. Maakuntauudistuksesta viestitään myös esimerkiksi havainnollistavin videoin, infolehtisin, faktapaketein, tilannekartoin ja tapahtumin. Maakuntauudistuksesta viestitään valmisteluvaiheessa myös maakuntavierailujen muodossa. Maakuntauudistuksesta viestitään toki myös monin muin keinoin, kuten esimerkiksi mediapuhelimeen tai kansalaispalautteeseen vastaamalla. (Ks. valtioneuvosto 2017, valtiovarainministeriö 2017)

Tässä tutkielmassa keskitytään sellaiseen valtiovarainministeriön ohjaamaan tai tuottamaan viestintään, jota julkaistaan uutisina tai tiedotteina uudistuksen verkkosivuilla osoitteessa [www.alueuudistus.fi](http://www.alueuudistus.fi). Aineiston uutiset ja tiedotteet eivät ole kuitenkaan yksinomaan valtiovarainministeriön viestinnän tuottamia, vaan joukossa on myös esimerkiksi muiden uudistuksen valmistelussa mukana olevien ministeriöiden viestinnän tuottamia sisältöjä. Kyse on valtioneuvoston yhteisestä hankkeesta ja näin myös sivustosta. Tämän lisäksi sivustolla julkaistaan myös muiden tahojen, kuten maakuntien tuottamia sisältöjä. Sivun uutisissa ja tiedotteissa julkaisut sisällöt voidaan perusteltavasti nähdä hyvin keskeisinä sisältöinä uudistuksen liittyen. Niiden on koettu ylittävän kanavan julkaisukynnyksen.

On huomioitava, että [Alueuudistus.fi](http://Alueuudistus.fi) on ensisijaisesti maakuntauudistusta valmisteleville tahoille ja asiantuntijoille suunnattu viestintä- ja tiedonhakukanava. Tämä vaikuttaa sisältöihin. Kontrasti 8.3.2018 julkaistuun, kansalaisille suunnattuun [Omamaakunta.fi](http://Omamaakunta.fi)-sivustoon on suuri. Kohderyhmälähtöisten sivujen sisältöjen lisäksi myös legitimoinnissa on suuria eroja. [Omamaakunta.fi](http://Omamaakunta.fi)-sivustolla uudistuksesta kerrotaan ja sitä perustellaan hyvin maanläheisesti ja eksplisiittisesti, kun [Alueuudistus.fi](http://Alueuudistus.fi)-sivustolla legitimoinnin keinot ovat implisiittisempiä ja tunnistettavissa ainoastaan hyvin syvän analyysin keinoin. [Omamaakunta.fi](http://Omamaakunta.fi)-sivusto julkaistiin tämän tutkimuksen teon aikana, mistä syystä sitä ei olla otettu mukaan tutkimukseen esimerkiksi vertailun kohteena.

Eräänlaisesta vastakohdasta, eli hyvin eksplisiittisestä legitimoinnista toimii hyvänä esimerkkinä heti [Omamaakunta.fi](http://Omamaakunta.fi)-sivuston eräänlainen hissipuhe:

”Maakunta- ja sote-uudistus on tekoja tavallisen, hyvän suomalaisen arjen puolesta, eriarvoistumista vastaan ja tasa-arvon puolesta. Uudistus tehdään, jotta kaikilla – myös lapsillamme ja heidän lapsillaan – on laadukkaat ja mahdollisimman tasavertaiset julkiset palvelut kaikkialla maassa. Uudistus myös lisää ihmisten mahdollisuuksia osallistua. Maakuntien asukkaat saavat paremmin äänensä kuuluville itseään, läheisiään, omaa arkeaan ja ympäristöään koskevissa asioissa.”

Omamaakunta.fi eroaa Alueuudistus.fi-sivustosta siinäkin, ettei sen kautta julkaista tiedotteita eikä uutisia. Alueuudistus.fi-sivustolla tiedotteet ja uutiset on nostettu näkyvästi esille heti etusivulle.

Tiedotteiden, erityisesti lehdistötiedotteiden, tavoitteena on ensisijaisesti julkaisukynnyksen ylittäminen ja näin tiedon levittäminen laajemmalle. Tiedotteet ovat kuitenkin paljon muutakin kuin pelkkää tiedottamista, ja niillä voidaan esimerkiksi pyrkiä vaikuttamaan tai saada aikaan haluttua käytöstä ja toimintaa, esimerkiksi käsitystä legitimitetistä. (Ks. Kankaanpää 2002: 55–57) Käytännön tasolla tiedotteen yleisin rooli liittyy organisaation merkittävimpien tapahtumien laajalle viestimiseen: tiedotteen sisällön uutisarvo on korkea, ja sillä pyritään saamaan huomiota mediassa. Uutisen tapauksessa huomiota saatetaan pyrkiä saavuttamaan esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Tavoittamisen kohteena ei aina ole media, vaan esimerkiksi organisaation omat sidosryhmät. Uutisten sisällöt saattavat liittyä kevyempiin aiheisiin, kuten päivityksiin tai uutiskirjeisiin. (Mynewsdesk 2017) Tässä tutkielmassa tiedotteita ja uutisia ei tarkastella niiden oletetusti perimmäisen tarkoituksen eli informoinnin kannalta, vaan ne nähdään legitimitettä rakentavan viestinnän välineenä.

Alueuudistus.fi-verkkosivusto on eräällä tapaa institutionalisoitunut uudistuksen ääneksi. Kyseinen institutionalisoitunut ääni taas kumpuaa monesta eri lähteestä, jolloin se, kuka legitimoii ja mitä, voi usein olla haastavasti tulkittavissa. Instituutiot koostuvat vakiintuneista viestinnän ja toiminnan malleista, jotka ylittävät tiettyjen organisaatioiden rajat (Lammers & Mattea 2017: 196). Alueuudistus.fi-sivuston mahdollisen institutionalisoitumisen huomioon ottaminen auttaa ymmärtämään sitä, millaista siellä julkaistavan viestinnän luonne ja näin myös legitimaatio on. Sivustolla julkaistavien tiedotteiden ja uutisten rooli uudistuksessa on mielenkiintoinen, sillä toimeenpano-

vaiheen viestinnässä kuuluu vääjäämättä sekä toimeenpanijan että poliitikkojen ääni. Näin ollen sivustolla toteuttavan viestinnän malli ylittää eräällä tapaa organisaatioiden rajoja, ja yhdistää eri tapoja yhdeksi uudistuksen ääneksi. (Ks. Lammers & Mattea 2017: 195, 196) On kysyttävä, kenen kautta legitimointi lopulta tapahtuu ja kenelle legitimizeetti mahdollisesti uudistukselta heijastuu.

### 2.2.2 Maakuntauudistus muutoksena

Maakuntauudistuksessa on pohjimmiltaan kyse muutoksesta. Julkiset organisaatiot Euroopassa ovat 1980-luvulta lähtien saaneet kokea yhä suuremmissa määrin muutoksia ja reformeja. Legitimizeetti on keskeisessä asemassa ja tuottaa haasteita eritoten juuri muutoksia toteuttaville organisaatiolle. (Erkama & Vaara 2010: 816; Aggerholm & Thomsen 2016: 195) Uudistusprojektien esittämät uudet käytännöt ja ideat vaativat legitimoitua, jotta ne voidaan hyväksyä ja edelleen jalkauttaa organisaatioihin (Hyndman ym. 2017: 2)

Maakuntauudistuksen mukanaan tuomat muutokset vaikuttavat moneen eri hallinnon tasoon, ja näin myös moneen eri legitimizeetin tasoon. Kyösti, Airaksinen, Parkkinen ja Kolehmainen (2017) kertovat uudistuksen legitimizeettikysymysten koskettavan sekä kuntia että maakuntia. Kuntien perustehtävät tulevat uudistuksen myötä muuttumaan, mikä asettaa ne uuden haasteen eteen myös legitimizeettinsä osalta. Uudet maakunnat saavat tai joutuvat aloittamaan legitimizeettinsä rakentamisen tyhjästä, mikä saattaa olla hyvinkin haasteellista. Julkisuuskuva maakunnista on ollut sekava, mikä tulee luultavasti vaikuttamaan myös legitimizeatiotyöhön. (Kyösti ym. 2017: 40)

Näistä syistä legitimizeettiin pyrkivän viestinnän tulee tarttua myös muutokseen liittyviin aiheisiin. Esimerkiksi Suddaby ja Greenwood (2005) ovat tutkimuksissaan todenneet kielen kautta rakennettavalla, diskursiivisella legitimizeoinnilla olevan suurta merkitystä juuri institutionaalisen muutoksen kohdalla. Myös vuonna 2010 toteutetun aluehallinnon uudistuksen arviointiraportissa nostetaan esille viestinnän keskeinen rooli onnistuneen

uudistuksen läpiviennissä (Valtiovarainministeriö 2011: 69) Legitimiteettiä rakentavalla viestinnällä tehdään myös samalla muutosviestintää.

Keskitetyn viestintätoimen roolia pidetään muutosviestinnän onnistuneessa toteutuksessa usein keskeisenä (Koskela 2012: 65). Muutosviestinnällä on legitimiteetinkin kautta suuri rooli muutoksen onnistumisessa, missä ei esimerkiksi vuoden 2010 aluehallinnon uudistuksessa sen arvioinnin mukaan aivan onnistuttu. Uudistushankkeen arviointiraportin mukaan esimiehet eivät tällöin täysin tyydyttävästi ymmärtäneet rooliaan muutosjohtajina. (Valtiovarainministeriö 2011: 170)

Nyt toteutettavaa maakuntauudistusta varten on perustettu keskitetty viestintäryhmä, joka vastaa esimerkiksi tutkielman aineistoina olevista tiedotteista ja uutisista tai vähintään niitä julkaisevasta verkkosivustosta silloin, kun tiedote tai uutinen on jonkun muun tahon tuottama. Maakuntauudistuksella on myös erikseen nimitetyt muutosjohtajat. (Valtioneuvosto 2017)

Maakuntauudistuksen viestintää varten perustettua viestintäryhmää kuvataan Alueuudistus.fi-sivustolla seuraavasti:

”Asukkaille suunnatun viestinnän lisäksi huomioidaan tiedottaminen kuntien ja maakuntien poliittisille päätöksentekijöille sekä poliittisille puolueille osana toimivan maakuntademokratian ja demokraattisen osallisuuden rakentamista ja sen edellyttämää viestintää. Viestintäryhmän tehtävänä on varmistaa yhtenäinen ja tasapainoinen viestintä. Ryhmän erityisenä vastuuna on varmistaa hyvän viestinnän edellytykset yhteistyössä alueiden kanssa ja samalla huolehtia, että uudistuksen kohteena oleville viranomaisille ja henkilöstölle tiedotetaan yhdenmukaisesti, säännöllisesti ja samanaikaisesti uudistuksen etenemisestä. Viestintäryhmä kokoontuu säännöllisesti myös laajennetussa kokoonpanossa. Toimitusneuvostossa linjataan muun muassa uudistuksen viestinnän painotuksista ja sisällöistä. Toimitusneuvosto on koordinoiva taho, jonka vastuulla on huolehtia että uudistus näyttäätyy hallinnonaloittain kansallisella tasolla tasapuolisena. Ryhmän jäsenet koostuvat pääosin ministeriön viestijöistä.”

Viestintäryhmän konkreettisiksi tehtäviksi sivustolla mainitaan yhtenäisen ja tasapainoisen viestinnän varmistaminen, uudistuksen viestinnän suunnitteleminen ja koordinoiminen, hyvän viestinnän edellytyksien varmistaminen yhteistyössä alueiden kanssa, varmistaminen, että uudistuksen kohteena oleville viranomaisille ja henkilöstölle

tiedotetaan yhdenmukaisesti, säännöllisesti ja samanaikaisesti uudistuksen etenemisestä sekä kansalaisten maakuntauudistukseen liittyvän tietoisuuden lisääminen. Tietoisuuden lisäämistä perustellaan sillä, että ”ihmisillä on oltava tarvittava tieto miksi uudistus tehdään ja miten uudistus vaikuttaa heidän palveluihinsa ja oikeuksiinsa. Lisäksi on kyettävä viestimään miten palveluja jatkossa saa sekä mistä voi saada lisätietoja”. (Valtioneuvosto 2017)

### 3 VIESTINTÄ JA LEGITIMITEETTI JULKISHALLINNON KONTEKSTISSA

Organisaatiot, oli sitten kyse julkisen tai yksityisen puolen toimijasta, jakavat osittain sellaisia samoja piirteitä, jotka erottavat ne muista sosiaalisista systeemeistä, kuten ryhmistä. Toisaalta organisaatiot toimivat kuitenkin hyvin erilaisten ehtojen alaisena, jotka taas vaikuttavat esimerkiksi siihen, missä, miten ja milloin niiden odotetaan viestivän. (Fredriksson & Pallas 2016a: 149) Organisaatioiden tapaa käsitellä aiheita ja toimintaa toteutetaan suhteessa monenlaisiin organisointiin, suoriutumiseen ja hallitsemiseen liittyviin toimintaperiaatteisiin (Fredriksson & Pallas 2016b: 153) Vaikka yksityisenkin sektorin organisaatiot toimivat jollain tasolla poliittisen auktoriteetin alaisena, koskee tämä julkisorganisaatioita huomattavasti merkittävämmiin. Julkisorganisaatioiden poliittisesta järjestelmästä kumpuava tilivelvollisuus ohjaa sekä niiden rakenteita että prosesseja. (Pandey & Garnett 2006: 38) Tämä koskettaa myös viestintää.

Näin organisaatioviestintää tutkittaessa on tärkeää tehdä ero julkisorganisaatioiden viestinnän ja muiden, kuten voittoa tavoittelevien yritysten viestinnän välillä. Julkisten toimijoiden viestinnän nähdään olevan luonteeltaan kommunikatiivista, kun yritysten viestintä painottuu strategiseen suuntaan. Kommunikatiivinen toiminta perustuu yhteisön jäsenten yhteisymmärryksen saavuttamiseen. Strateginen toiminta tähtää rationaalisella toiminnalla tavoiteltuun päämäärään, jolloin myös viestintä nähdään resurssina. Syy tähän erotteluun syntyy julkisten ja yksityisten organisaatioiden päämäärien, toiminnan ehtojen, perusarvojen ja jäsenyyden eroja tarkastelemalla. (Nieminen 2000: 109, 110) Maakuntauudistus on siitä mielenkiintoinen julkinen hanke, että siihen liittyvään sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen liittyy myös yksityistämistä, jolloin esimerkiksi Niemisen (2000: 110) erottelu julkisyhteisöjen ja muiden yhteisöjen välillä niiden perustehtävien kautta ei enää ole yhtä paikkaansa pitävä. Niemisen (2000: 110) mukaan demokraattisessa yhteiskunnassa julkishallinnolle ohjatut tehtävät, esimerkiksi juuri terveyden- ja vanhustenhoito, ovat sellaisia, joita ei ole katsottu sopiviksi luovuttaa yksityisen sektorin haltuun. Nyt näin on osittain käymässä.

Kun organisaatioviestintää lähestytään julkishallinnon näkökulmasta, ovat keskiössä esimerkiksi politiikan ja legitimiteetin käsitteet. On tärkeää ymmärtää, mitä viestinnällä oikeastaan tarkoitetaan, kun kyse on julkisen sektorin toiminnasta. Oli kyse sitten perinteisestä tiedottamisesta tai modernimmasta sosiaalisen median vuoropuhelusta, on valtionhallinnonkin viestintä aina jostakin näkökulmasta tuotettua tai jollain tasolla strategista. (Hakala 2000: 79, 81).

Tässä luvussa tarkastellaan viestintää sen julkishallinnollisessa kontekstissa. Huomiota kiinnitetään itse viestinnän ja sen funktioiden lisäksi myös niihin toimintaympäristön vaateisiin, jotka viestintää ohjaavat.

### 3.1 Julkishallinnon viestinnän piirteitä

Julkishallinnon viestinnän tehtäviä voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Esimerkiksi tiedottaminen, kansalaisten palvelu ja legitimiteetin hankinta ovat eittämättä hyvin keskeisiä julkisen sektorin viestinnän funktioita. (Hakala 2000: 95) Perinteisellä tiedottamisella tarkoitetaan sellaista yksisuuntaista viestintää, jossa viestittävä sisältö perustuu toimijan ajatuksiin siitä, mitä vastaanottajien tulee tietää. Viestintä on tiedottamista kattavampi käsite, ja sen alle kuuluvat tiedottamisen lisäksi myös kaksisuuntaiset viestinnän muodot. (Niemi-Iilahti & Niemelä 2001: 41) Tässä tutkielmassa viestinnällä viitataan kaikkeen tutkitun tahon tuottamaan viestintään, tiedottamisella tarkemmin juurikin tiedotteisiin tai uutisiin.

Valtionhallinnon toimijoiden, kuten tässä tutkielmassa keskiössä olevan ministeriötason, viestinnän tavoitteet ovat yleensä sille asetettujen vaatimusten kanssa samassa linjassa. Tavoitteista keskeisimpiä ovat muun muassa avoimuus ja osallistumisen edistäminen. Tähän lisätyt tehokkuuden ja tuloksellisuuden tavoitteet tehtävien hoidossa lisäävät viestinnän haasteellisuutta. Näiden odotuksien saavuttamiseksi valtionhallinnon viestinnän toteuttamisen tulisi valtioneuvoston kanslian (2010: 12) ohjeen mukaan olla tavoitteellista, suunnitelmallista, koordinoitua ja ammattimaista.

### 3.1.1 Julkisuus, avoimuus, hyvä hallinto ja osallistaminen

Julkishallinnon viestinnän ominaispiirteet kumpuavat sen toimintaympäristöstä. Viestinnän tavoitteet ja toimintaperiaatteet pohjautuvat sellaisiin perusoikeuksiin kuten sananvapauteen, oikeusturvaan sekä oikeuteen vaikuttaa ja osallistua (Valtioneuvoston kanslia 2010: 12, 14). Kun puhutaan kansalaisten oikeudesta olla mukana itseään koskevien asioiden suunnittelussa, valmistelutyössä ja päätöksenteossa, käytetään usein osallisuuden käsitettä. Toimintaa kuvaava käsite, mitä tässä tutkimuksessa käytetään analyysiä tehdessä paljon, on *osallistaa*. (Ks. Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007: 102)

Virassa toimivia henkilöitä koskevat periaatteiden lisäksi myös monet eri säännökset, lait ja asetukset (Heikkinen ym. 2000: 128). On kuitenkin huomioitava, ettei tämän tutkielman aineistoksi valikoituneita tiedotteita ja uutisia rasita aivan samanlainen juridinen perinne kuin esimerkiksi lainkäytön ammattilaisten tekstejä rasittaa. Tiedotteet eivät ole aivan tyypillisimpiä virkatekstejä juuri sen vuoksi, ettei niillä tehdä hallintoon suoranaisesti liittyviä tekoja, kuten esimerkiksi päätöksiä. Julkishallinnollista viestintää ohjataan tästäkin huolimatta paljolti lakien ja ohjenuorien avulla. (Kankaanpää 2002: 55; Hakala 2000: 85)

Keskeisin perusoikeus valtionhallinnon viestinnän kannalta on kansalaisten ja muiden sidosryhmien oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista päätöksistä ja niiden valmistelusta (Valtioneuvoston kanslia 2010: 12). Tämän pohjana on julkishallinnon viestintää ohjaava laki, eli Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Vuonna 1999 voimaan astunut niin kutsuttu julkisuuslaki yhdessä nykypäivänä yhä laajemman avoimuuden vaateen kanssa ohjaavat valtion tiedotustoimintaa vahvasti (Hakala 2000: 85; Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta). Julkisuuslain määräämä tiedottamisvelvollisuus sekä sen mahdollistama avoin tiedonsaanti ovat edellytykset demokraattiselle mielipiteen muodostamiselle (Nieminen 2000: 119).

Julkisuuslainakin osaltaan ohjaama julkisuus on tila, joka jää viranomaisen ja kansalaisen välille. Konkreettisesti julkisuus ilmenee tiedotusvälineissä. (Hakala 2000: 87)

Kommunikatiivisen toiminnan näkökulmasta julkisen organisaation viestinnällä tavoitellaan teoriassa kaikkien kansalaisten kattamista. Tästä syystä esimerkiksi maanlaajuisen maakuntaudistuksen suhteen kohderyhmä on valtava (ks. Nieminen 2000: 113). Valtionhallinnon viestinnässä on viime vuosina korostunut erityisesti verkkoviestintä, jolla pystytään teoriassa tavoittamaan kattavasti ja tehokkaasti niin kansalaisia, mediaa kuin muitakin sidosryhmiä (Valtioneuvoston kanslia 2010: 15).

Julkisuus ja avoimuus eivät kuitenkaan tarkoita samaa asiaa, vaikka toisiinsa liittyvätkin. Kun julkisuus liittyy sopimuksiin ja käytäntöihin, on avoimuus liitoksissa organisaation kulttuuriin. Esimerkiksi julkisuuslakia noudattava julkinen organisaatio ei välttämättä toimi täydellisen avoimesti. (Hakala 2000: 91) Kuitenkin juuri julkisuuslain mukaan viranomaisen tehtävä on edistää toimintansa avoimuutta (Mäenpää 2016: 308).

Hallinnon avoimuuden merkityksestä kertoo jo Euroopan unionin deklaratio siitä, että toiminassa tukeudutaan avoimeen eurooppalaiseen hallintoon (Mäenpää 2016: 2). Suomi on vuodesta 2013 ollut osa Open Government Partnership -kumppanuushanketta, jonka tähän mennessä kolmen toimintaohjelman tavoitteina on ollut esimerkiksi osallisuuden edistäminen, päätöksentekoprosessien avaaminen ja kansalaisten luottamuksen kohottaminen ja vakiinnuttaminen korkealle tasolle (Avoimen hallinnon III toimintasuunnitelman toimeenpanohankkeen asettamispäätös 2017). Avoimen hallinnon kohdalla kyse on läpinäkyvyydestä enemmän kuin julkisuudesta. Kyse on siitä, että jokaisella tulisi olla mahdollisuus hankkia tietoa organisaatiosta tai toimia ongelmitta sen osana (Hakala 2000: 91). Avoin hallinto edellyttää myös sitä edistävää viestintää.

Avoimeen hallintoon liittyy myös ajatus avoimesta datasta, minkä kohdalla Suomi ottikin maailmanlaajuisesti suuren harppauksen syyskuussa 2017 (ks. Mäenpää 2016: 2). Tällöin julkaistiin Tutkihankintoja.fi-palvelu, jonka kautta kansalaisilla on mahdollisuus tutkia haluamansa julkisen tahon tekemiä hankintoja. (Tutkihankintoja 2017<sup>3</sup>)

---

<sup>3</sup> [www.tutkihankintoja.fi](http://www.tutkihankintoja.fi)

Julkishallinnon viestinnän on tyydytettävä samanaikaisesti sekä kansalaisena olemisen että toimimisen tarpeita (Nieminen 2000: 114). Digiaikana tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisella tulisi olla mahdollisuus sekä osallistua maakuntauudistuksen valmisteluun että saada uudistuksesta avoimesti tietoja. Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistut tiedotteet ja uutiset ovat osa tätä tiedon avoimesti jakamista, ja niiden kautta voidaan edistää myös osallisuuden tunnetta osallistumisen mahdollisuuksista kertomalla.

Julkishallinnon viestinnällä on myös kansalaisia osallistava funktio. Ilman kattavaa ja onnistunutta tiedottamista ei ole osallistuvaa tai vaikuttavaa toimintaa, mikä voi näkyä esimerkiksi maakuntavaalien äänestysluvuissa. (Ks. Niemi-Iilahti & Niemelä 2001: 36; Kyösti ym. 2017: 28, 41) Alhainen äänestysinto saattaa taasen muodostua ongelmaksi julkisen toimijan legitimitetin suhteen. Julkishallinnollisen toimijan, esimerkiksi maakunnan, voi olla hyvin hankalaa saada oikeutusta toiminnalleen, jos se ei kumpua edustuksellisen demokratian kautta syntyneestä kansalaisten tuesta (ks. Niemi-Iilahti & Niemelä 2001: 15, 16). Legitimitetti on tärkeää voittoa tavoittelevalle yrityksellekin, sillä se on eräänlainen materiaaton kilpailuetu, mutta demokraattisesti toimivalle julkishallinnon elimelle tai toimelle se on olemassaolon peruste (ks. Canel, Oliveira & Luoma-Aho 2017: 358).

### 3.1.2 Julkishallinnon viestinnän poliittinen konteksti

Viestintää ymmärtääkseen on otettava huomioon sitä tuottavan organisaation luonne. Julkisen ja yksityisen puolen organisaatioiden erot johtavat myös eroihin viestinnässä (Fredriksson & Pallas 2016).

Julkishallinnon toimijat ovat pohjimmiltaan poliittisia. Ne ovat sekä poliittisen päätöksenteon tuloksia, poliittisesti motivoituneita että lakien ja säädösten ohjaamia. Julkishallinnon toimijoilla on tästä syystä verrattain vähän autonomiaa omien tavoitteiden luomisen suhteen. (Fredriksson & Pallas 2016: 150) Tämä poliittisuus, kuten myös poliittisen päätöksenteon seurauksena luodut budjetit, vaikuttavat myös viestintään.

Poliittiseksi viestinnäksi voidaan määritellä monenlaista eri viestintää. Keskiöissä määritelmässä on se, että oli kyse sitten poliitikon, journalistin, julkisen organisaation tai vaikka järjestön lähettämisestä tai vastaanottamista viesteistä, on niillä mahdollisesti merkittävä suora tai epäsuora vaikutus politiikkaan. (Soukup 2014: 3) Poliitiikan hahmot liittyvät julkishallintoon siitäkin syystä, että kansalaisten luottamuksen puute tiettyä viranhaltijaa, esimerkiksi ministeriä kohtaan, voi muuttua epäluottamukseksi tiettyä instituutiota tai jopa koko poliittista ja näin julkishallinnollista järjestelmää kohtaan (Castells 2009: 354).

Maakuntauudistuksen poliittinen konteksti on merkittävä, ja vaikka sen viestintää toteuttavat viranomaiset, on sillä myös oma poliittinen kontekstinsa: uudistus keskustasta, kokoomuksesta ja sinisestä tulevaisuudesta koostuvan hallituksen kärkihanke.

Aineistosta käy ilmi, että maakuntauudistuksen tiedotteissa ja uutisissa on esillä usein poliittista puoluettaan edustavien ministerien ääni. Maakuntauudistuksen viestinnällä on myös mahdollisia poliittisia vaikutuksia yksilöiden, ryhmien, instituutioiden tai kokonaisten yhteisöjen ajatteluun, uskomuksiin ja käyttäytymiseen, mikä määrittelee usein poliittista viestintää (Soukup 2014: 3). Juuri ministerien tai hallituksen äänellä puhuttaessa viestinnän poliittinen konteksti korostuu. Poliittista suostuttelua voidaan nähdä olevan tekstin muodossa esimerkiksi se, miten asioihin viitataan hyvin positiivisilla nimityksillä, vaikka samaa ilmiötä voitaisiin eri näkökulmasta tarkastellen kuvata paljonkin negatiivisemmin (Heikkinen yms. 2000: 40).

Vaikka tässä tutkielmassa käsitellään maakuntauudistuksen legitimitietin rakentumista uudistuksen viestinnässä, on huomioon otettava legitimitietin kontekstisidonnaisuuden vuoksi myös mahdolliset poliittiset kehykset (ks. Connelly 2011: 933).

### 3.1.3 Haasteita viestinnälle

Perinteisesti haasteita julkishallinnon viestinnälle on tuottanut esimerkiksi tekstien vaikeaselkoisuus, jota arkikielessä virkakielisyydeksikin kutsutaan. Asian haasteellisuuteen on vaikuttanut se, ettei tekstien vaikeaselkoisuus ole johtunut

yksittäisistä tekstintuottajista, vaan laajemmasta institutionaalisesta työskentelytavasta. (Heikkinen yms. 2000: 42)

Uudempia haasteita viestinnälle ovat luoneet muun muassa muuttunut toimintaympäristö. Modernin julkisuuden aikana pelkkä lain vaatimista asioista viestiminen ei riitä. Valtionhallinnon toimijoilta vaaditaan aktiivista julkisuutta. Julkisen tilan käyttöön tulisi Mäenpään (2016: 7) mukaan yhdistää kaksisuuntaista vuorovaikutusta niin, että yleisöllä on mahdollista esittää mielipiteitään ja osallistua keskusteluun. Sosiaalisen median nousu on tarjonnut tätä kautta valtionhallinnon toimijoille sekä uusia mahdollisuuksia että merkittäviä haasteita.

Sosiaalisen median alustat, kuten Twitter, tarjoavat valtionhallinnon toimijoille uuden tavan tavoittaa sidosryhmänsä, eli esimerkiksi kansalaiset. Viime vuosina on saatu seurata, kuinka myös julkisen sektorin organisaatiot ovat ottaneet osaksi viestintäänsä erityisesti Twitter-tilit. (Ks. Weller, Bruns & Burges 2014: 374).

Haasteita sosiaalinen media tuottaa esimerkiksi hallitsemattomuutensa kautta. Tiedon lisäksi myös kriisit ja kohut leviävät kulovalkean tavoin sosiaalisen median kanavasta toiseen. Organisaatiot voivat kokea sosiaaliseen mediaan osallistumisen tästä syystä hieman pelottavana, kun yhtäkkiä he ovatkin avoinna aivan uudelle, mahdollisesti hyvin negatiivisellekin palautteelle. (Weller ym. 2014: 281) Uusien kanavien nousu on myös pakottanut viestinnän ammattilaisia mukautumaan ja kehittämään uusia tapoja viestiä. (Avery & Graham 2013: 274) Myös nyt toteutettavasta maakuntaudistuksesta viestitään monin eri keinoin ja eri kanavissa.

Esimerkiksi valtion virkamieseettinen neuvottelukunta (2016) on antanut suosituksen virkamiehille. Suositus kehottaa sosiaalisen median käyttöön muun muassa sen tarjoaman vuorovaikutteisuuden vuoksi. Sen mukaan tällainen yhteydenpito eri kansalaisyhteiskunnan osiin lisää hallinnon läpinäkyvyyttä. Koska myös maakuntaudistusta legitimoidaan usein demokratiaa lisäävänä tekona (ks. valtioneuvosto 2018), puhutaan uudistuksesta kertovissa tiedotteissa ja uutisissa usein

osallistumisen mahdollisuuksista ja avoimuudesta. Tällaiset syvemmän tason moraaliseen arvopohjaan viittaamiset rakentavat osaltaan uudistuksen legitimizeettiä.

Myös esimerkiksi oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikössä toimiva neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson on nostanut blogissaan<sup>4</sup> esille juuri osallistumisen ja kuulluksi tulemisen merkitystä maakuntauudistuksen legitimizeetin kannalta. Hänen mukaansa ”demokratian toimivuuden ja päätöksenteon legitimizeetin kannalta on tärkeää, että kaikki kokevat voivansa vaikuttaa ja tulevansa kuulluksi”.

Median toiminnan reaaliaikaisuus ja kansalaisten tiedonsaannin nopeutuminen muita kautta haastavat julkishallinnon viestintää entisestään. Jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö ja median nopeus vaativat julkishallinnon toimijoita pitämään mainettaan jatkuvasti silmällä ja pysymään valppaina sidosryhmiensä suhteen. (Luoma-Aho 2007: 126)

Viestinnän haasteena julkisella puolella on myös resurssien vähäisyys. Valtionhallinnon organisaatioissa viestinnän resurssit muiden yksiköiden tavoin määräytyvät poliittisen päätöksenteon seurauksena tarkkojen budjettien muodossa, mikä voi aiheuttaa resurssipulaa (ks. Fredriksson & Pallas 2016: 150). Samalla viime vuosikymmeninä on ollut nähtävissä trendi, jossa julkiset toimijat ovat joutuneet erikoistumaan ja kasvamaan toimintoiltaan, kun samalla niiden resurssit ovat pienentyneet. (Luoma-Aho & Peltola 2006: 11; Luoma-Aho 2007: 125) Myös viestinnältä odotetaan enemmän. Viestintäyksiköissä joudutaan pohtimaan, kuinka annetun budjetin rajoissa on mahdollista viestiä mahdollisimman oikein keinoin (Vos 2006: 256).

Vaikka viestintä on valtionhallinnon eri tasoilla usein keskitetty viestintäyksiköille, viestii jokainen virkamies myös itse. Myös tämä saattaa aiheuttaa haastavia tilanteita etenkin viestinnän johdonmukaisuuden kannalta. Valtioneuvoston kanslian

---

<sup>4</sup> Niklas Wilhelmssonin Demokratia ja osallistumisoikeudet maakuntauudistuksen keskiöön -blogi, julkaistu Alueuudistus.fi-sivustolla 22.11.2017

viestintäsuosituksen (2010: 17) mukaan kaikki virkamiehet huolehtivat itsekin viestinnästä ja kanssakäymisestä niiden yhteistyökumppanien kanssa, joita heidän tehtävänsä koskevat. Tätä perustellaan muun muassa avoimuudella ja sillä, kuinka ihmisillä on oikeus olla suoraan yhteydessä virkamiehiin. Tällä moniäänisyydellä voi olla mielenkiintoisia vaikutuksia legitimoinnin keinoihin. Tekstiä on usein tuottamassa viestinnän lisäksi eri asiantuntijoita eri osastoilta. Tästä syystä aineistoa analysoidessa otetaan huomioon se, kenen äänellä uutisessa tai tiedotteessa puhutaan.

Haasteita viestinnälle tuottavat yleensäkin kaikki funktiot, mitä julkisella puolella viestinnän keinoin pyritään toteuttamaan. Viestinnällä tavoitellaan esimerkiksi legitimiteetin luomista (van Leeuwen 2007: 91). Legitimiteetin monimuotoisuus aiheuttaa johtajille suuria ongelmia heidän luoviessaan kulttuuriympäristössään (Suchman 1995: 585) Asiaa hankaloittaa myös se, että vaikka legitimiteetin voidaan ajatella olevan jotain, mitä esimerkiksi organisaatiolla tai reformilla on, on se perimmäiseltä luonteeltaan aina toisten tekemä arviointi (Bitektine & Haack 2015: 50). Seuraavassa luvussa käydään läpi tarkemmin sitä, mitä legitimiteetillä tarkoitetaan organisaation ja ennen kaikkea tässä tutkielmassa käsiteltävän maakuntaudistuksen tapauksessa.

### 3.2 Legitimiteetti

Legitiimiys on yksi niistä useista vaatimuksista, mitä julkiseen hallintoon, ja näin myös sen viestintään, kohdistuu. On toki totta, että julkishallinnolliset toimijat ovat usein monopoliasemassa tarjoamansa palvelun suhteen, mutta hankkeiden tulevaisuus ei usein ole yhtä vakaa (ks. Picci 2014: 27). Uudistuksien kaatuminen ei ole harvinaista. Sipilän hallituksen maakuntaudistuksen yhteydessä toteutettava sote-uudistus on kaatunut aikaisemmissa muodoissaan monta kertaa.

Tässä tutkielmassa legitimiteetti ymmärretään yleistettynä käsityksenä tai oletuksena siitä, että kyseisen tahon toimet ovat haluttuja, soveliaita tai sopivia. Kyse on siis

pohjimmiltaan olemassaolon oikeutuksesta, mihin jokainen auktoriteettijärjestelmä pyrkii. (Suchman 1995: 574, van Leeuwen 2007: 91).

Jos sidosryhmät, eli julkishallinnollisten toimijoiden suhteen myös kaikki kansalaiset ja koko yhteiskunta, eivät koe tahon toimintaa riittävän oikeutettuna, on se pian kriisissä. (Niemi-Iilahti & Niemelä 2001: 16) Legitimiteetti on julkisille toimijoille myös siitäkin syystä tärkeää, että olemassaolon oikeutus turvaa niiden asemaa ehkä paremmin kuin ajatus kansalaisten organisaatioon luottamisesta. Esimerkiksi Picci (2014: 26) epäilee sitä, ettei julkiseen organisaatioon voi koskaan luottaa samoin kuin yksilöön tai pieneen, lähellä jäseniään olevaan organisaatioon voi. Asiaa hankaloittaa myös se, ettei legitimiteetti synny hetkessä, vaan vaatii aikaa muodostuakseen ja levitäkseen laajemmalle (Canel ym. 2017: 359).

Legitimiteetti eli olemassaolon oikeutus on vanha käsite, jonka juuret yltävät jo muinaisiin Kreikan filosofeihin ja renessanssin ajan Machiavelliin. Esimerkiksi Aristoteleen retoriikkaan perustuen legitimaatio koostuu logoksesta eli logiikkaan ja järkeen vetoamisesta, päätöksestä eli moraalisiin, arvoihin ja tunteisiin vetoamisesta sekä eetoskseen eli luonteeseen ja auktoriteettiin vetoamisesta (Erkama & Vaara 2010: 816, 817). Organisaatioteorioiden klassikot syntyivät taasen 1900-luvun alussa, jolloin Max Weber kehitti byrokratiateoriansa (Wiio 2000: 157). Legitimiteetin klassisin määritelmä perustuu Weberin kirjoituksiin siitä, kuinka jokainen auktoriteettijärjestelmä pyrkii luomaan uskoa omaan legitimiteettiinsä (van Leeuwen 2007: 91). Weberiläiseen legitimiteetin määritelmään liittyy vahvasti käsitys vallan ja legitimiteetin läheisestä suhteesta ja siitä, miten toimintojen legitimiys rakennetaan rationaalisuuden ja byrokraattisten hallinnon sääntöjen kautta. (Gordon, Kornberger & Clegg 2009: 16)

Koska legitimiteettiä on tutkittu jo vuosikymmenten ajan, ovat sen määritelmät muuttuneet näkökulma- ja koulukuntaerojen mukana (Suchman 1995: 573). Selkeää määritelmää onkin hankala muodostaa, ja käsitys legitimiteetistä vaihtelee huomattavasti myös kontekstistaan riippuen. Esimerkiksi Schmitterin (2001: 1) mukaan legitimiteetti on tieteessäkin yksi kaikista väärinkäytetyimmistä käsitteistä.

Käsitteellistämisen eroista huolimattaan legitimitietin määritelmään liittyy melkein aina jonkun muun vakuuttaminen omien toimien legitimiudesta. Esimerkiksi Suchman (1995) on koostanut legitimitietin määritelmänsä muutaman tutkijan (Ginzler, Kramer, & Sutton, 1992; Nielsen & Rao, 1987; Perrow, 1970) näkökulmien pohjalta yleisön sosiaalista roolia korostaen. Hänen mukaansa legitimitietti on yleistetty käsitys tai oletus siitä, että kyseisen tahon toimet ovat tietyn normeista, arvoista, uskomuksista ja määritelmistä sosiaalisesti koostuvan systeemin sisässä haluttuja, soveliaita tai sopivia (Suchman 1995: 574). Tärkeää Suchmanin (1995) määritelmässä on legitimitietin yleistetty ja kollektiivinen luonne: vaikka legitimitietti koostuu yksilöiden subjektiivisista arvioista, koostetaan ja esineellistetään se silti kollektiivisella tasolla (Bitektine & Haack 2015: 50).

Deephousen ja Carterin (2005: 329) legitimitietin määritelmä on jokseenkin samankaltainen Suchmanin (1995) määritelmän kanssa. Heidän mukaansa kyse on sosiaalisesta hyväksynnästä, joka kumpuaa normien ja odotusten noudattamisesta. Legimitiettiä on lähestytty myös monista muista näkökulmista, jotka eivät välttämättä täysin sovi tämän tutkielman viitekehukseen ja jotka on tästä syystä jätetty pois jo muutenkin moninaisesta legitimitietin määritelmien kirjosta. Yksi tällainen on esimerkiksi näkemys legitimitietistä symbolisena pääomana (Gill & Wells 2014).

Julkisten organisaatioiden kohdalla legitimitetillä on vielä merkittävämpi rooli, sillä sitä tarvitaan kaiken demokraattisen hallinnon olemassaoloon. Legimitietin voidaan valtionhallinnon kohdalla kuvailla muuntavan vallan auktoriteetiksi: Tämä tarkoittaa, että niin sanotut vallankäytön kohteet (kansalaiset) hyväksyvät vapaaehtoisesti valtaapitävien toimet (valtionhallinnon toimijat). (Connelly 2011: 931) Institutionaalisen teorian mukaan kyse on siitä, että näiden Connellyn (2011) mallin valtaapitävien tulee kyetä luomaan hyväksyntää ja minimoimaan vastustusta toteutettavan mallin lokaalissa ympäristössä saadakseen toimilleen tukea. (Hyndman 2017: 3)

Yksi tällaisista valtaan pohjimmiltaan liittyvistä toimista voisi juurikin olla sellainen aluehallinnollinen reformi, kuten maakuntauudistus. Connelly (2011: 932) muistuttaa kuitenkin, ettei weberiläinen ajatus legitimitietin muodostumisesta vallankäytön

kohteiden hyväksytyä valtaapitävien toimet aivan riittä legitimitietin luomiseen. Vallankin tulee olla legitiimiä, ja sen legitimitietin ehtoihin kuuluvat laajemmin määriteltynä mukautuminen olemassa oleviin sääntöihin, kyseisten sääntöjen aiheellisuus valtaapitävien ja vallankäytön kohteiden jakamien uskomuksien mukaan sekä vallankäytön kohteiden ilmaisema hyväksyntä valtasuhteista.

Van Leeuwen (2007: 93) on tiivistänyt ymmärryksensä legitimitietistä vastauksena kysymykseen ”Miksi?”. Vastaus tähän käy tekstintasolla ilmi joko implisiittisesti tai eksplisiittisesti. Van Leeuwen on etsinyt tutkimuksissaan vastausta tähän legitimaation eri kategorioita aineistoistaan, kuten lasten kirjoista, erittelemällä. Hänen kategoriansa koettiin sopiviksi myös tämän tutkielman kohdalla, kun kysymys on loppujen lopuksi juuri eräänlaiseen ”Miksi”-kysymykseen vastaamisesta. Yleisö pyritään maakunta-uudistuksen viestinnän keinoin vakuuttamaan siitä, miksi maakuntauudistus on toimena legitiimi.

Legitimitietin rooli on muutostilanteessa suuri (ks. luku 2.2.2). Olemassaolon oikeutuksella on eittämättä suurta merkitystä myös maakuntauudistuksen onnistuneessa jalkautuksessa, ja legitimitiettiä rakentavilla retorisisilla strategioilla voidaan muutoksen aikana joko vahvistaa tai heikentää sekä uusien käytäntöjen käyttöönottoa että koko käsitystä muutoksen hyödyllisyydestä ja näin legitimitietistä. (Hyndman 2017: 3) Retoriikalla on läheinen suhde legitimitiettiin, ja sen käsitteitä on käytetty paljon legitimitiettiäiheisissä tutkimuksissa. Retoriikka on klassiselta määritelmältään suostuttelua, mistä syystä se on usein myös keskeinen elementti legitimoinnin ohjailevaa luonnetta. (Suddaby & Greenwood 2005)

### 3.2.1 Legitimaation kategoriat

Tässä tutkielmassa uutisista ja tiedotteista koostuvan aineiston analyysi toteutetaan van Leeuwenin (2007) legitimaation kategorioiden pohjalta. Legitimaation kategorioilla tarkoitetaan niitä kielellisiä keinoja, joiden avulla legitimitiettiä voidaan pyrkiä rakentamaan (Aggerholm & Thomsen 2016: 198).

Van Leeuwenin (2007) legitimaation kategorioiden ominaisuudet ovat yhdistettävissä Aristoteleen retoriikan legitimaation osiin eli logokseen, paatokseen ja eetokseen (ks. Erkama & Vaara 2010: 817). Van Leeuwen jaottelee legitimaation kategoriat auktorisoinnin, moraalisen evaluoinnin (ja asbraktion), rationalisoinnin ja tarinallistamisen kautta legitimitietin rakentamiseen. (van Leeuwen 2007; van Leeuwen & Wodak 1999: 108)

*Auktorisoinnilla* tarkoitetaan legitimaatiota viittaamalla joko perinteen, tavan tai lain mukaiseen auktoriteettiin. Kyseessä voi olla myös henkilö, jolle on kertynyt institutionaalista auktoriteettia. Legitimoinnin auktorisoinnilla voi jaotella edelleen auktoriteettiin, suosituksiin sekä tapoihin ja tottumuksiin perustuvaksi auktorisoinniksi. Auktoriteettiin perustuvassa auktorisoinnissa kyse on joko henkilökohtaiseen auktoriteettiin (henkilö, jonka asema tuo tälle auktoriteettia) tai lakiin ja säännöksiin viittaamisesta. Suosituksissa kyse on auktorisoinnin muodostumisesta joko alan asiantuntijan tai eräänlaisen roolimallin kautta. Tapoihin perustuvassa auktorisoinnissa legitimitiettiä rakennetaan tapojen, tottumusten, perinteiden ja muista mallia ottamisen kautta. (van Leeuwen 2007: 94–97)

Van Leeuwenin (2007: 94) yksinkertainen esimerkki auktorisoinnista on lasten kirjasta poimittu. Virkkeessä ”*It’s time to go home, she said*”, legitimoidaan kotiinlähtöä äidin äänellä. Kyse on henkilökohtaisesta auktoriteetista, jota äiti edustaa lapselle.

*Moraalisella evaluoinnilla* tai arvioinnilla tarkoitetaan legitimaatiota arvojärjestelmien kautta. Moraalinen evaluointi voi käydä ilmi hyvin eksplisiittisesti, kuten esimerkiksi arvottavien sanavalintojen kautta. Useimmissa tapauksissa moraalinen evaluointi käy kuitenkin ilmi tiettyjen moraalisten diskurssien kautta. Näihin diskursseihin viitataan usein hyvin hienovaraisesti. Vihjeinä voivat toimia sellaiset sanavalinnat kuten esimerkiksi terveellinen, normaali, luonnollinen ja hyödyllinen. Nämä sanat laukaisevat yhteyden moraaliseen konseptiin, mutta ovat silti irrallisia siitä merkitysjärjestelmästä, mistä ne kumpuavat. Sanavalinnoilla voidaan myös normalisoida asioita, mikä toimii eräänä moraalisen evaluoinnin alalajina. (van Leeuwen 2007: 97, 98)

Eräs van Leeuwenin (2007: 100) esimerkeistä moraalista evaluoinnista liittyy opettajan rooliin peruskoulussa. Esimerkkivirkkeessä ”*The symbol of triple authority combines in one person for the child (...) he is at once a guide, teacher and administrator of a sacred ritual*” viitataan laajemman moraalisen arvopohjan lisäksi myös uskonnollisiin arvoihin puhumalla oppaana ja ohjaajana toimimisesta sekä pyhistä rituaaleista (emt. 2007: 100).

Moraalisen evaluoinnin havaitseminen tekstistä on hyvin hankalaa, sillä se ei yleensä esiinny kielellisellä tasolla eksplisiittisesti. Tutkijan on tulkittava moraalista evaluointia omaan kulttuuriseen ymmärrykseensä perustuen. Moraalisen evaluoinnin ymmärtämiseen tarvitaan usein historian tutkimusta, jotta yhteyksiä diskurssien alla uinuviin arvomaailmoin voidaan ymmärtää. (van Leeuwen 2007: 98) Kyse voi olla myös moraalista abstraktiosta, jolloin moraalisen arvopohjaan viitataan vielä usein moraalista evaluointia implisiittisemmin. Tällöin kyse on usein hyvin neutraaleilta vaikuttavista lauseista, joilla kuvaillaan jotain aiheeseen liittyvää asiaa. (van Leeuwen & Wodak 1999: 108) Maakuntaudistuksen viestinnästä tulkittavia moraalisen evaluoinnin vihjeitä ymmärtääkseen on taas tiedettävä faktoja sekä uudistuksesta että Suomesta yhteiskuntana ja poliittisena järjestelmänä. Tästä syystä analyysiosiossa tulkintoja perustellaan usein myös tekstin ulkopuolisilla asioilla. Tässä tutkielmassa moraalisen evaluoinnin ja abstraktion kategorioita hyödynnetään erittäin laajasti ja aineistoon soveltaen. Yhteyksiä moraaliseen pohjaan lienee haastavaa löytää eksplisiittisellä tasolla, sillä aineisto on uudistuksen valmistelijoille ja asiantuntijoille suunnattua tekstiä.

*Rationalisoinnilla* tai järkeistämällä tarkoitetaan legitimaatiota institutionalisoituneen sosiaalisen toiminnan tavoitteisiin tai käyttötappoihin viittaamalla (van Leeuwen 2007: 92). Kyse on tiettyjen toimien hyödyllisyyteen tai tarpeellisuuteen viittaamisesta (ks. Aggerholm & Thomsen 2016: 198). Rationalisointi voidaan jakaa karkeasti kahteen osaan: Instrumentaalinen rationalisointi legitimoii toimintaa viittaamalla sen tavoitteisiin, käyttötappoihin ja vaikutuksiin, tällöin esiin voidaan nostaa esimerkiksi toiminnan tavoitteita. Teoreettinen rationalisointi legitimoii toimintaa taasen luonnolliseen järjestykseen viittaamalla. (van Leeuwen 2007: 99,100, 102)

Van Leeuwenin (2007: 104) rationalisointia havainnollistava esimerkkivirke, ”*Transition is a necessary stage in the young child’s experience*”, on hyvin eksplisiittisesti muotoiltu. Jonkin asian tarpeellisuutta, edellisessä esimerkissä englannin sana *necessary*, ei aina tuoda näin suoraan sanatasolla esille.

*Tarinallistamisella* tarkoitetaan legitimaatiota legitimejä toimia palkitsevien ja ei-legitiimien toimia rankaisevien narratiivien kautta. Legitimiteettiä voidaan näin rakentaa myös tarinankertomisen kautta. Kyseessä voi olla esimerkiksi varoittava tarina tai symbolisia toimia kuvaavat narratiivit. (van Leeuwen 2007: 92, 105, 106) Van Leeuwen (2007: 106) avaa tarinallistamista muun muassa lasten koulunkäyntiin liittyvillä esimerkeillä: kouluun menemistä itsessään voidaan legitimoida palkitsevilla tarinoilla, jossa sosiaaliin käytäntöihin kuuluviin normeihin mukautumalla lapsi saa kokea jotain palkitsevaa.

Legitimaation kategoriat			
<p><b>Auktorisointi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- auktoriteettia omaava tai sitä saanut henkilö</li> <li>- lait ja säädökset</li> <li>- tavat, perinteet ja mallia ottaminen</li> </ul>	<p><b>Moraalinen evaluointi ja abstraktio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- legitimaatio arvojärjestelmien kautta</li> <li>- moraalisen pohjaan viittaaminen</li> </ul>	<p><b>Rationalisointi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- saavutettavat hyödyt</li> <li>- toimintaympäristön muutokseen mukautuminen, tavoitteet</li> </ul>	<p><b>Tarinallistaminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- palkitsevat tai rankaisevat tarinat</li> <li>- varoittavat tai symboliset tarinat</li> </ul>

**Kuvio 1.** Legitimaation kategoriat (van Leeuwen 2007)

Legitimaation kategoriat (van Leeuwen 2007) on esitetty kuviossa 1. Siinä kuvatut tekstissä esiintymisen muodot toimivat pohjana tämän tutkielman aineistoa koodatessa.

### 3.2.2 Legitimiteetin rakentaminen ja legitiimi asema toiminnan oikeuttajana

Legitimiteetti voidaan nähdä joko jonain, mitä passiivisesti myönnetään organisaatiolle tai jonain, mitä hankitaan strategisesti. Tässä tutkielmassa legitimiteettiin otetaan strateginen näkökulma, eli se nähdään resurssina, mitä voidaan strategisesti pyrkiä hankkimaan. (Roundy 2010: 90) Valtionhallinnonkin viestintä aina jostakin näkökulmasta tuotettua tai jollain tasolla strategista (Hakala 2000: 79, 81). Maakuntaudistuksen onnistumisen kannalta legitimiteetti on merkittävä, aineeton resurssi.

Suchmanin (1995) mukaan legitimiteettiä hallitaan ja hankintaan eri tilanteissa eri tavoin. Vaiheet ovat legitimiteetin hankkiminen, legitimiteetin ylläpitäminen ja legitimiteetin korjaaminen tai palauttaminen. Legitimiteetin hankintavaiheessa kyse on yleensä sellaisesta uudesta toiminnasta, joka vaatii yleisön hyväksyntää joko itse toimen soveliaisuudesta tai toimijan validiteetista toimeenpanijana. Legitimiteetin hankinnan vaihe on proaktiivista toimintaa, sillä siihen esimerkiksi juuri viestinnän keinoin pyrkivillä tahoilla on jo käsitys heidän suunnitelmistaan ja niiden legitimoinnin tarpeesta. Legitimiteetin hankinnan strategiat painottuvat olemassa olevien yleisöjen ja ympäristön vaateisiin, omaa toimintaa tukevien yleisöjen valitsemiseen ja ympäristön manipuloimiseen uusia legitimoivia yleisöjä ja uskomuksia luomalla (Suchman 1995: 586, 587).

Legitimiteetin ylläpidolla tarkoitetaan sitä vaihetta, jossa jo jonkintasoisesta legitimiteetistä yritetään pitää kiinni. Legitimiteettiin vaikuttavat tässä vaiheessa muun muassa ulkoisten tekijöiden aiheuttamat yllätykset, poikkeamat, virheet jäljittelyssä ja arvioinnissa. Legitimiteetin ylläpidon strategiat ovat kaksijakoiset: tarkoituksena on sekä puolustaa aikaisempia saavutuksia ja ennustaa tulevaa. (Suchman 1995: 593, 594)

Legitimiteetin korjaamisella tai palauttamisella tarkoitetaan legitimizeettikriisiin reagoivaa toimintaa. Korjaava toiminta muistuttaa paljolti legitimizeetin hankinnan vaihetta, joskin siinä kyse oli proaktiivisesta toiminnasta. Legitimiteetin hankinnan ja korjaamisen strategiat ovat usein samoja. (Suchman 1995: 597)

Maakuntauudistuksen tapauksessa kyse on eräänlaisesta legitimizeetin hankinnan, ylläpidon ja korjaamisen summasta. Selkeintä legitimizeetin hankintaa harjoitettiin ehkä hallituksen esitystä edeltävässä vaiheessa ja laajemmin uudistusta edeltäneessä poliittisessa viestinnässä. Uudistuksen toimeenpanovaiheen viestinnässä kyse on toisaalta legitimizeetin hankinnasta uudelle toiminnalle ja toisaalta myös jo tietyllä tasolla saavutetun legitimizeetin ylläpitämisestä. Uudistus on jo kohdannut ja kohtaa jatkuvasti myös legitimizeettikriisiin johtavia asioita, kuten asiantuntijoiden kritiikkiä mediassa, ja näin ollen sen legitimizeettiä joudutaan myös korjaamaan viestinnän keinoin.

Mikäli uudistus ei lopulta onnistukaan odotusten mukaisesti esimerkiksi säästötavoitteiden kohdalla, voivat legitimizeetin korjaamisen tai mahdollisen kriisin kohdalla muut imagon palauttamisen taktikat saada entistä suuremman merkityksen uudistuksen legitimizeettikamppailussa (ks. Maiorescu 2016). Maakuntauudistusta tutkineet Kyösti, Airaksinen, Parkkinen ja Kolehmainen (2017) toteavat reformin suurimman legitimizeettiongelman liittyvän uudistuksen kykenemättömyyteen tunnistaa eri alueiden erilaisia tarpeita, tulevaisuuksia ja edellytyksiä sekä siihen, että tämä johtaisi samanlaisen mallin luomiseen ja jalkauttamiseen koko maahan. (Kyösti ym. 2017: 41)

Maakuntauudistus näyttyy legitimizeetin vaiheiden valossa yhä mielenkiintoisempaan viestinnän tutkimuksen kohteena. Legitimointityön tavoitteet ovat suuria ja niillä legitimizeoidaan toimintaa usealla eri tasolla samanaikaisesti.

### 3.2.2 Viestintä legitimizeoinnin työkaluna

Legitimiteetin rakentamiseen tarvitaan lähes kaikkien määritelmien mukaan yleisö, joka muodostaa mielipiteensä asiasta. Viestinnän rooli on siis välttämättäkin läsnä. Viestinnällä voidaan rakentaa legitimizeettiä erilaisten keinojen kautta, ja se nähdään

legitimiteettitutkimuksissa usein legitimoinnin työkaluna (van Leeuwen 2007; Roundy 2010). Osa tutkijoista onkin määritellyt kaiken kielenkäytön olevan legitimaatiota (van Leeuwen 2007: 91).

Kuten monia kulttuurisia prosesseja, myös legitimiteettiä pyritään hallitsemaan viestinnän keinoin. Vaikka julkishallinnon viestintää on perinteisesti ajateltu tiedottamisena ja tiedon siirtona kansalaisille, voi sen avulla myös rakentaa legitimiteettiä (Hakala 2000: 97). Legitimiteettiä ei kuitenkaan voida rakentaa tyhjiössä, vaan siihen tulevat aina vaikuttamaan myös ulkopuoliset tekijät. Esimerkiksi legitimiteettiä rakentavat normit nousevat aina jollain asteella lokaalin kontekstin kulttuurisista resursseista sekä sosiaalisesti mahdollisista diskursseista. (Connelly 2011: 933)

Legitimiteetin rakentuminen viestinnän keinoin ei rajoitu pelkkään yhteen semioottiseen moodiin eli ilmaisun keinoon (Suchman 1995: 586; van Dijk 2011: 107). Legitimiteetin muotoja voidaan kuvata multimodaalisesti, eli tekstin lisäksi myös esimerkiksi visuaalisesti. Visuaalista legitimiteetin rakentamista ovat esimerkiksi symbolein luodut konnotaatioita moraaliseen evaluointiin, tai auktoriteettina toimiva roolimallin esittäminen sadun kuvassa jonkun legitimiteettiä kaipaavan toimen parissa (van Leeuwen 2007: 106).

Legitimiteetin multimodaalisesta luonteesta huolimatta tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan tekstiaineistoa, koska suurin osa tiedotteissa ja uutisissa käytetyistä kuvista on muissa sisällöissä toistuvia, hyvin geneerisiä kuvituskuvia. Näillä ei ole sisällön puolesta paljolti painoarvoa, ainakaan tekstiin verrattaessa.

### 3.2.3 Sidosryhmäkeskeisen legitimiteetin haasteet maakuntaudistukselle

Julkishallinnon viestinnälle haasteita aiheuttavat myös uudet vaatimukset sidosryhmien suhteen. Julkisten organisaatioiden legitimiteetin nähdään nykypäivänä koostuvan sidosryhmälähtöisesti useiden eri lähteiden summana. Legitimiteetin tarkastelu sidosryhmien kannalta vaatii toki toimivaa demokratiajärjestelmää ja prosesseihin osallistavaa toimintaa organisaation puolesta. (Luoma-Aho 2007: 447)

Legitimiteetti muodostuu sidosryhmien arvioissa. Näin ollen legitimizeetin arviointi muodostuu subjektiivisesti. Tämä vaikuttaa siihen, että vaikka toiminta olisi toisen mielestä hyvin oikeutettua, voi se toisen mielestä olla täysin vääränlaista ja kaukana legitimeeristä (Collingwood 2006: 444, 445). Paljon tunteita ja mielipiteitä herättävällä maakuntauudistuksella on tuskin mahdollisuuksia olla koskaan kaikkien kansalaisten mielestä oikeutettu toimi. Esimerkiksi julkisorganisaatioiden mainetta tutkinut Vilma Luoma-Aho (2007: 129) on päätenyt siihen johtopäätökseen, ettei julkisorganisaatioiden kannata tavoitella hyvää vaan enemmin neutraalia mainetta. Eräänlainen neutraali kokemus maakuntauudistuksen legitimeeristä voisi siis olla uudistuksen täyttä olemassaolon oikeutusta realistisempi tavoite. Myös Niemi-Iilahti ja Niemelä (2001: 16) toteavat julkisen sektorin toimijan kohtaavan legitimeerikriisin, jos sen toimintaa ei koeta riittävän oikeutetuksi. Ei siis täysin oikeutetuksi, ainoastaan riittävän.

Sidosryhmien huomioon ottaminen viestinnän keinoin korostuu eritoten osallisuuden edistämisessä. Maakuntauudistuksessa tämä liittyy valmistelun ja päätöksenteon avoimuuden lisäksi myös tuleviin maakuntavaaleihin, joiden onnistuminen tulee vaikuttamaan maakuntauudistuksen onnistumiseen ja koko reformin legitimeeritiin merkittävästi. Viestintää vaaditaan jo vaalien suunnittelussa, sillä niiden järjestämisen edellytyksenä on riittävän ajoissa, selkeästi ja onnistuneesti toteutettu viestintä ja vuorovaikutus, jotta kansalaisilla olisi edes teorian tasolla mahdollisuus ja halua antaa äänensä maakuntien päätöksentekoa varten. (Kyösti ym. 2017: 28, 41)

#### 4 MAAKUNTAUUDISTUKSEN LEGITIMITEETIN RAKENTUMINEN VIESTINNÄN KEINOIN

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää, miten maakuntauudistuksen legitimizeetti rakentuu Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistuissa tiedotteissa ja uutisissa. Tutkielman aineistoa analysoidaan van Leeuwenin (2007) legitimaation kategorioiden avulla. Analyysissä tarkastellaan sitä, millaisia legitimizeetin rakentumisen keinoja eli legitimaation kategorioita viestinnästä on tunnistettavissa, miten tunnistettavissa olevia legitimaation keinoja käytetään ja millaisia genrestä tai puhujasta riippuvia piirteitä tai mahdollisesti jopa malleja tiedotteiden ja uutisten legitimaation kategorioista on tunnistettavissa.

Maakuntauudistusta on ehditty tutkia vasta vähän. Kuitenkin esimerkiksi Tolkki, Airaksinen ja Kyösti (2017) sekä Kyösti, Airaksinen, Parkkinen ja Kolehmainen (2017) ovat sivunneet kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhdetta tutkivassa Kaitse-raportin esiselvityksessä ja väliraportissa myös maakuntauudistuksen legitimizeetin merkitystä. Tolkin, Airaksisen ja Kyöstin (2017) sekä Kyöstin, Airaksisen, Parkkinen ja Kolehmainen (2017) mukaan legitimizeetillä tarkoitetaan uudistuksen koettua oikeutusta eli legitimizeettiä, jonka avulla päästään myös toimeenpanoon.

Myös Kyösti, Airaksinen, Parkkinen ja Kolehmainen (2017) tukevat Luoma-Ahoa (2007) todetessaan, että legitimizeetin elementteihin vaikuttavat useat eri tekijät; hallinnon tapauksessa esimerkiksi sääntely, suorat vaalit, asiantuntemus ja hyvät tulokset. Tolkki, Airaksinen ja Kyösti (2017) kertovat, että eritoten Suomessa legitimizeetin merkittävimpiä lähteinä korostuvat paikallishallinto ja perinteeseen sitoutuva muutos. Tästä syystä merkittävästi paikallishallinnon asemaan vaikuttava maakuntauudistus vaatisi saattamista. (Ks. Tolkki ym. 2017: 38; Kyösti ym. 2017: 8).

Aineistoon kuuluvien tiedotteiden genre, viestivä taho ja virallisuuden aste on esitetty taulukossa 1. Tämän tutkielman aineiston virallisuuden aste määriteltiin kolmella tasolla. Kaikista virallisimpia tiedotteita tai uutisia tulkittiin olevan esimerkiksi lakiin, budjetointiin tai hallituksen tai muun korkean tahon esityksiin liittyvät tekstit.

Virallisuudeltaan keskitasolle sijoitettiin ministeriön hankkeisiin tai uudistuksen valmisteluun liittyvät tiedotteet ja uutiset. Kaikista epävirallisimmiksi aineiston uutisista ja tiedotteista luokiteltiin ne, jotka kertoivat esimerkiksi tapahtumista tai uutiskirjeistä.

**Taulukko 1.** Aineiston esittely ja pääpiirteinen jaottelu

<b>Tiedotteiden ja uutisten jakauma</b>	
Tiedotteita	17
Uutisia	31
Yhteensä	48
<b>Viestivien tahojen jakauma</b>	
Valtiovarainministeriö	28
Muu ministeriö	14
Valtioneuvosto	9
Jokin muu taho	4
Yhteensä	55
<b>Virallisuuden jakauma</b>	
Virallinen	15
Keskitaso	21
Epävirallinen	12
Yhteensä	48

Kuten taulukosta 1 käy ilmi, on aineiston 48 uutisesta ja tiedotteesta enemmistö uutisia. Tiedotteita on yhteensä 17, kun uutisia on aineistossa 31. Jakauma tiedotteiden ja uutisten äänien suhteen ei ole yhtä selkeä, sillä puhujia oli ajoittain myös useampi. Tästä syystä viestiviä tahoja on taulukossa 1 enemmän kuin uutisia ja tiedotteita yhteensä. Valtiovarainministeriö (taulukon VM) oli puhujana yhteensä 28 uutisessa tai tiedotteessa,

jokin muu ministeriö (taulukossa STM, OM, TEM) yhteensä 14:ssä, valtioneuvosto (taulukossa VN) yhteensä yhdeksässä ja jokin muu taho, kuten maakunta, yhteensä neljässä. Valtioneuvosto eriteltiin omaksi kategoriakseen, koska se on usein viestittäessä ministeriöiden oma kattotaho. Virallisesti valtioneuvosto on toki yksi ministeriö itsekin. Valtioneuvosto tulkittiin puhujaksi myös silloin, kun uutisella tai tiedotteella ei ollut virallista puhujaa. Tällöin saatettiin viestiä esimerkiksi Alueuudistus.fi-sivuston päivityksistä tai uutiskirjeistä. Valtiovarainministeriön rooli painottui luonnollisesti maakuntauudistusta vetävänä tahona, vaikka koko maakunta- ja sote-uudistuksesta viestitäänkin ulospäin yhteisen valtioneuvoston hankkeena, jonka alle kuuluvat kaikki ministeriöt.

Tiedotteen tai uutisen puhujaksi lasketuksi tuli kyseisen tahon olla joko merkittynä uutisen tai tiedotteen alussa sen lähettäjäksi tai muuten olla tekstissä selvästi viestivä taho. Esimerkiksi Vimana Oy:stä puhuttiin muutamassakin uutisessa ja tiedotteessa, mutta puhujana ei kuitenkaan ollut itse Vimana. Tällaisissa tapauksissa oli usein kyse siitä, että valtioneuvoston äänellä kerrottiin jonkun muun tahon, tässä tapauksessa Vimanan, toiminnasta.

#### 4.1 Legitimaation kategoriat viestinnässä

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan tarkemmin maakuntauudistuksen viestintää ja analysoidaan valittua aineistoa legitimitietin rakentumisen näkökulmasta. Tutkielman aineistoa analysoidaan van Leeuwenin (2007) legitimaation kategorisoiden avulla. Legitimaation muodot käyvät ilmi kielellisten resurssien kautta, jolloin analyysin kohteena on siis tässä tapauksessa teksti. Kyse on legitimaatioanalyysistä, jonka diskursiivinen pohja liittyy legitimaatiokeinojen kykyyn rakentaa kuvaa maailmasta (ks. Jørgensen & Phillips 2002: 4,5).

Legitimiteettiä voidaan rakentaa neljän eri legitimaation kategorian kautta, ja nämä kategoriat voivat olla osittain päällekkäisiä ja esiintyä sekä yksin että yhdessä. (van Leeuwen 2007: 91,92) Organisaation kannattaa Suchmanin (1995: 586) mukaan

legitimointityössä onnistumiseen pyrkiessään hyödyntää useita eri tekniikoita, eli esimerkiksi myös eri asioihin nojaavia legitimaation kategorioita.

Tässä luvussa esitettävä aineiston analyysi perustuu näihin legitimizeettiiä eri tavoin rakentaviin viestinnän keinoihin. Legitimizeettiiä rakennetaan auktorisoinnin, moraalisen evaluoinnin ja abstraktion, rationalisoinnin ja tarinallistamisen kautta. Analyysissä otetaan huomioon legitimaation kategorioiden mahdollinen päällekkäisyys ja toisiinsa linkittyminen. Esimerkiksi Vaara, Tienari ja Laurila (2006) ovat huomanneet erityisesti viranomaisen suhteen auktorisoinnin linkittyvän moralisointiin (van Leeuwenin moraalinen evaluointi) ja rationalisointiin, sillä viranomaiset symboloivat jo itsessään tiettyjä instituutioita ja näkökulmia. Samanlaisia huomioita ovat tehneet myös Van Leeuwen ja Wodak (1999: 111). Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on ensisijaisesti kuitenkin uudistus, eikä organisaatio. Toimeenpaneavat organisaatiot nähdään eräänlaisena kontekstina itse legitimoitavan tahon sijasta. Uudistus on tässä tutkijassa omana toimijanaan, eikä sen legitimizeetti perustu niihin useisiin tahoihin, jotka sitä valmistelevat. Uotilan (2011: 38, 39) mukaan tekstit tekevät sekä sellaisia tekoja että saavat aikaan sellaisia vaikutuksia, joita kirjoittaja ei ole välttämättä koskaan tarkoittanut. Tästä syystä artefaktit kuten kirjoitukset voidaan nähdä suhteellisen itsenäisinä toimijoina, jotka myös saavat aikaan asioita. Tämän tutkielman aineiston kaltaisia tekstejä voidaan tästä syystä tulkita tekijästään irrallisina. (Emt. 2011: 38, 39) Ajatus eroaa perinteisestä viestinnän käsitteellistämisestä, jossa viestinnän nähdään tapahtuvan ihmisten välillä. Toimijaksi voidaan määritellä pelkän ihmisyyden sijasta asia, joka saa aikaan jotain muutosta. (Jansen 2016: 255, 256) Maakuntauudistus, tai uudistukset yleensäkin, sopivat tähän kuvaukseen.

Aineistoa analysoidaan tulkitsevalla otteella legitimaatioanalyysin keinoin. Yleisön, eli lukijan tai esimerkiksi kuulijan, rooli kaiken viestinnän ja niin myös legitimaatiokeinojen tulkinnassa on merkittävä (ks. Suchman 1995). On myös huomioitava se, etteivät aineiston tekstejä tuottaneet tahot ole välttämättä käyttäneet legitimoinnin strategioita tietoisesti (Erkama & Vaara 2010: 817). Tästä syystä tässä tutkielmassa ei puhuta legitimizeetin *rakentamisesta*, vaan sen *rakentumisesta* ulkoapäin tarkasteltuna. Tämä korostaa tutkijan tulkinnan roolia entisestään.

Maakuntauudistuksen tiedotteiden ja uutisten sisältämän legitimoinnin analysoimista hankaloittaa sen implisiittisyys. Uudistuksen toteutusvaiheessa, virkamiestöin toteutettavassa viestinnässä legitimizeetin viestinnän keinoin rakentuminen on huomattavasti vaikeammin havaittavaa kuin mitä uudistuksen valmistelua edeltävissä vaiheissa, esimerkiksi poliittisen kampanjoinnin aikana. Aineiston tekstit ovat uutisina ja tiedotteina virkamiesviestintää, mistä syystä tekstin tulisi olla neutraalia. Uudistuksen tarvetta ei enää perustella ja siihen suostutella samoin tavoin kuin sitä poliittisesti kampanjoitettiin. Kun poliittisessa puheessa maakuntauudistusta legitimoidaan hyvin eksplisiittisesti, ei virkamiesviestinnässä voida näin enää tehdä. Näin ollen legitimaation kategorioitakin tulee tulkita tekstistä syvemältä tasolta. Toisaalta virkamiesviestinnänkin tuotteissa tekstin seassa puhutaan usein esimerkiksi ministerin äänellä, jolloin poliittinen puoli vahvistuu. Legitimizeetti ja sen rakentamisen keinot esiintyvät ja muodostuvat aina suhteessa tähän laajempaan kontekstiin (Hyndman ym. 2017: 4).

Legitimaation implisiittisyydestä on vielä mainittava se, että aineiston teksteissä esiintyvien asioiden voidaan usein nähdä legitimoivan uutisessa mainittua, yksittäistä maakuntauudistukseen liittyvää asiaa, eivätkä sellaiset asiat näin eksplisiittisesti perustele itse reformin olemassaoloa. Maakuntauudistuksen legitimizeetti rakentuu kuitenkin lopulta kaikista näistä osasista. Esimerkiksi kaikki osallisuutta korostavat uutiset, kuten sidosryhmätilaisuuksista tai vaikuttamismahdollisuuksista kertominen, liittyvät uudistukseen kuvaa osallistuvammasta ja osallistavammasta aluehallinnosta. Kun ministeriön asiantuntijan kerrotaan olevan tavattavissa messuosastolla, viestitään tällä prosessien ja valmistelun avoimuudesta sekä mahdollisuudesta vaikuttaa.

Myös kaikki sellainen tiedottaminen ja uutisointi, joka välittää tietoa asioiden tai päätösten huolellisesta, demokraattisesti ja lain mukaan hoitamisesta, legitimoivat uudistusta sen auktorisoinnin alle kuuluvan lainmukaisuuden kautta. Kun uudistuksen vaiheista kerrotaan hallituksen päättämänä tai ministerin äänellä, rakentuu legitimizeetti jälleen auktoriteettiin viittaamalla.

Alueuudistus.fi-sivuston luonteen vuoksi myös tämän tutkielman aineistoa on tarkasteltava sen oletetun kohderyhmän kautta. Esimerkiksi maakunnille annettavien vaikutusmahdollisuuksien ja tuen korostaminen tekstissä ei rakentaisi uudistuksen legitimizeettia uudistuksen valmistelusta huonosti perillä olevalle kansalaiselle, mutta maakuntauudistusta omassa työssään valmistelevalle tämä voi olla hyvinkin vahva viittaus siihen moraalisen arvopohjaan, jonka kautta maakuntauudistusta legitimoidaan.

#### 4.2 Legitimaation kategoriat uutisissa ja tiedotteissa

Aineiston tarkastelu toteutettiin virketasolla. Virke tai pelkkä osa siitä saattaa näin toimia legitimizeettia rakentavana viestintänä. Virkkeen mahdollista roolia legitimizeetin rakentajana tarkastellaan kuitenkin laajemmin koko uutisen, tiedotteen tai mahdollisesti jopa ympäröivän yhteiskunnallisen kontekstin valossa. Virke merkittiin uudistusta legitimoivaksi, kun vähintään yhtä legitimaation kategorioista käytettiin suhteessa uudistukseen.

Jokaisen aineiston uutisen tai tiedotteen päätteeksi koottiin siinä esiintyvät legitimaation kategoriat yhteen, jonka jälkeen itse uutinen tai tiedote teemoitettiin vielä sen mukaan, mitä legitimoinnin kategorioita niissä käytettiin eniten. Erilaisten kategorioiden päällekkäisyyksien vuoksi osissa uutisia ja aineistoja voidaan laskea esiintyvän useampia kategorioita kuin yksi (ks. Hyndman yms. 2017: 8). Aineistoa tutkittaessa tarkkailtiin myös sitä, mitä legitimaation kategorioita yhdistettiin useimmin toisen legitimaation kategorian kanssa.

Aineisto koodattiin tiedotteissa ja uutisissa esiintyvien legitimaation kategorioiden mukaan. Taulukossa aineistosta löydetyt kategoriat on lyhennetty seuraavasti: *A*=auktorisointi, *M*=moraalinen arvaluointi ja abstraktio, *T*=tarinallistaminen ja *R*=rationalisointi. Koodaustapaa on havainnollistettu taulukossa 2.

**Taulukko 2.** Aineiston koodaustavan havainnollistaminen

<b>Virke</b>	<b>A</b>	<b>M</b>	<b>T</b>	<b>R</b>	<b>Perustelu</b>
Valmistelun taustalla on perustuslakivaliokunnan kesäkuussa antama lausunto.		x			M: Demokratia
Perustuslakivaliokunta katsoi, että maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät muutokset eivät vaaranna yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslain vastaisella tavalla.	x	x			A: Perustuslakivaliokunta, M: Demokratia
Valiokunta kuitenkin katsoi, että yksittäisen kunnan kannalta riskejä ei voida pitää ongelmattomina, joten kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulee kytkeä kunnan itsehallinnon turvaavaa sääntelyä.		x			M: Demokratia
Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin erityisesti huomiota kuntien omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloihin.		x			M: Demokratia
Toimitilatarpeet ovat muutoksessa, mutta muutoksiin johtavat myös useat, sote-uudistuksesta riippumattomat tekijät eli muun muassa väestön ikääntyminen, terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen sekä digitalisaatio.				x	R: Toimintaympäristön muutoksiin reagoiminen
Voimaannpanolain määräaikainen sääntely kohdistetaan yksittäisille kunnille	x				A: Sääntely
Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi jatkovalmistelun lähtökohdaksi, että määräaikaisen sääntelyn tarkoituksena ei ole taata korvausta kaikille kunnille.	x				A: Talouspoliittinen ministerivaliokunta

Analyysin koodauksen työkaluna olleeseen taulukkoon on legitimaation kategorian lisäksi merkitty myös kategorian tunniste eli se syy, miksi lause tai virke lajiteltiin juuri kyseisen kategorian alle. Esimerkki auktorisoinnin tunnisteesta on *A: Asiantuntija*, moraalista arvioinnista tai abstraktiosta *M: Avoimuus, osallistaminen*, tarinallistamisesta *T: Syy-seuraus -suhde* ja rationalisoinnista *R: Saavutetut hyödyt*.

Lisäksi analyysissä otettiin huomioon aineiston yksikön genre (teksti tai uutinen), viestivä taho (ministeriö tai muu taho) sekä se, kuinka virallisesta aiheesta uutisella tai tiedotteella viestittiin. Kolmitahoisen skaalan virallisimpaan kategoriaan istuivat esimerkiksi lakiin, budjetointiin tai hallituksen tai muun korkean tahon esityksiin liittyvät aiheet, keskitasolle taas ministeriön hankkeisiin tai uudistuksen valmisteluun liittyvät aiheet. Kaikista epävirallisimpia aineiston uutisista ja tiedotteista olivat ne, jotka kertoivat esimerkiksi tapahtumista tai uutiskirjeistä.

Analyysistä on huomioitava, että legitimaation kategorioita tai strategioita voi olla ajoittain haastavaa tunnistaa niiden mahdollisesti hyvin implisiittisen luonteen vuoksi. Myös muissa tutkimuksissa legitimaation kategorioihin tai strategioihin liittyvissä analyyseissä on esiintynyt eriäviä mielipiteitä siitä, mistä kategoriasta tai strategiasta onkaan kyse. Näissä ratkaisuun on päästy esimerkiksi tutkimustiimin kanssa ongelmakohdista keskustellen. (Ks. Hyndman 2017: 7) Pro gradu -tutkielmassa tulkintaa tehdään kuitenkin pääasiassa yksin. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi seuraavaksi selvennetään sitä perustaa, minkä avulla tulkintoja on tekstistä tehty. Analyysissä nostetaan esiin myös esimerkkejä tulkintaa havainnollistamaan.

Auktorisoinnin tulkitaan tulevan ilmi teksteissä, joissa selvästi joko puhutaan auktoriteetin kautta, eli esimerkiksi ministerin tai muun korkean virkamiesjohtajan äänellä, tai vaihtoehtoisesti viitataan lakeihin tai säädöksiin. Tällaisissa teksteissä henkilöihin viitattaessa mainitaan usein heidän tittelinsä tai asemansa uudistuksessa, jos henkilö ei ole nimeltään tai titteliltään kovin tunnettu. Pelkän auktoriteettia omaavan hahmon maininnan ei kuitenkaan joka tapauksessa tulkita olevan auktorisointia.

Moraalisen evaluoinnin tulkitaan tulevan ilmi niiden arvomaailmojen kautta, mitä esimerkiksi hyvään hallintoon sekä Suomeen demokratiana ja hyvinvointivaltiona liitetään. Hyvän ja avoimen, demokraattisesti toimivan hallinnon arvoihin voidaan viitata esimerkiksi päätöksenteon moniportaisuudesta ja luotettavuudesta kertomalla, tai osallisuuteen ja vuoropuheluun epävirallisesti lukijaa puhuttelemalla ja keskusteluun kutsumalla. Tulkintaa tehtäessä on huomioitava, että moraalinen evaluointi voi käydä tekstistä ilmi hyvin implisiittisesti. Van Leeuwenin ja Wodakin (1999: 108) mukaan moraaliseen evaluointiin liittyvän moraalisen abstraktion voidaan tulkita manifestoituvan

aivan tavallisilta vaikuttavissa, jotain asiaa kuvailevissa lauseissa. Uudistusta valmisteleville ja muille asiantuntijoille suunnatuissa tiedotteissa ja uutisissa ei oletettavasti tukeuduta legitimointiin eksplisiittisesti miksi-kysymykseen vastaamalla. Vastaus kysymykseen lienee tulkittavissa syvemmältä tasolta.

Moraalista evaluointia ja abstraktiota kaikista eksplisiittisimmässä muodossaan löytää esimerkiksi Omamaakunta.fi-sivustolta, jossa maakuntaudistusta kutsutaan tasa-arvotekoksi. Näin selkeitä merkkejä moraaliseen evaluointiin tai abstraktiosta tämän tutkielman aineistosta tuskin löytyy. Moraaliseen arvopohjaan viittaamalla legitimitettä voidaan rakentaa esimerkiksi vain kertomalla siitä, että päättäjät tai muu asiantuntija on tavattavissa jossain tilaisuudessa valmiina keskustelemaan uudistuksen kipukohdista.

Rationalisoinnin tulkitaan tulevan ilmi kaikessa hyötyn viittaavassa viestinnässä. Puhtaasti utilitarististen tekstien lisäksi rationalisoinniksi tulkitaan myös sellaiset onnistumiset, joilla viitataan eräiden toimien hyötyn.

Tarinallistamisen tulkitaan tulevan ilmi narratiivien kautta. Niitä voi olla kuitenkin hankala tunnistaa. Esimerkiksi narratiivien yksi tärkeimmistä elementeistä, juoni tai kahden asian yhteen linkittävä eräänlainen *koska*, saattaa usein tulla ilmi hyvin implisiittisesti (Roundy 2010: 92, 99). Tästä syystä tulkinnalla on entistä suurempi rooli analyysiä tehdessä juuri tarinallistamisen kohdalla. Tarinallistamista tulkitaan maakuntaudistukseen liittyen olevan esimerkiksi varoittavaksi tulkittavissa olevat tarinat. Myös selkeät syy-seuraus -suhteesta kertovat tarinat ovat tällaisia.

#### 4.2.1 Auktorisointi

Auktorisointi oli kaikista legitimaation keinoista vahvimmin esillä Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistuissa tiedotteissa ja uutisissa. Kaikista legitimointia rakentavaksi tulkittavista virkkeistä auktorisoinnin osuus oli 40 prosenttia.

Teksteissä viitattiin usein joko ministeriin tai muuhun oman substanssinsa asiantuntijaan. Usein kyse oli siitä, että asiantuntijan kommentteja tai muuta heidän työnsä osa-aluetta korostamalla rakennetaan myös kuvaa siitä, että uudistus on asiantuntijoiden tai muuten

auktoriteettia omaavien ihmisten käsissä. Lakeja ja säädöksiä esiin nostamalla luodaan taas kuvaa siitä, että uudistusta viedään eteenpäin lain sallimissa rajoissa ja yleisesti ottaen hyväksyttynä. Laeilla auktorisoiden saadaan myös velvoitettua ja osallistettua, mikä on myös omiaan vahvistamaan maakuntauudistuksen roolia vakavasti otettavana uudistuksena. Maakuntauudistuksen aiheita voidaan näin nostaa korkeammalle tasolle.

Esimerkissä 1 käy ilmi se, kuinka lain vaateet esiin tuomalla voidaan painottaa maakuntauudistukseen liittyvää lakiaspektia.

- (1) Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki eli ns. Paras-laki taas velvoittaa kuntia järjestämään sosiaali- ja terveystalvet riittävällä väestöpohjalla.

Esimerkki 1 sisältää käytännössä kahdenlaista auktorisointia. Toisaalta asiaa legitimoidaan jo olemassa olevalla lailla kuin myös tukeudutaan aikaisemmasta uudistuksesta mallia ottamiseen, mikä on tarkemmin auktorisointia, jonka legitimointi perustuu tapoihin tai perinteisiin (van Leeuwen 2007: 94–97). Laista kumpuavaan valtaan tukeutuminen antaa auktoriteettia tehtäville toimille ja näin legitimoii omaa agendaa (ks. Aggerholm & Thomsen 2016: 201).

Esimerkissä 2 auktorisointi tapahtuu auktoriteettia saavuttaneen tai saaneen tahon suosituksella.

- (2) Hallitus päätti neuvottelussaan 5.7.2017 jatkaa sote- ja maakuntauudistusta siten, että uudistus tulee voimaan 1.1.2020 alkaen.

Hallituksen äänellä puhuttaessa on kyseessä selvä auktorisointi. Kun hallitus päättää tai linjaa jotain maakuntauudistukseen liittyvää, legitimoii se samalla koko uudistusta hallituspuolueiden ja esimerkiksi pääministerin äänellä. Esimerkissä 2 hallitus antaa suosituksensa uudistukselle, mikä on tietenkin oletettavaakin.

Hallitukseen viitattaessa ei koskaan ole kyseessä moraalinen evaluointi tai abstraktio demokratian toimimisen ja päätöksenteon avoimuuden kautta, sillä uudistus on

hallituksen oma kärkihanke. Hallituksen arvio maakuntauudistukseen liittyvistä asioista ei lähtökohtaisesti ole samalla tavalla demokraattisesti riippumaton kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan arvio olisi.

Hallituksen tai muun poliittisen tahon kuten ministerin äänen sisällyttäminen uutisiin ja tiedotteisiin on auktorisoinnin muodon kannalta mielenkiintoista. Aggerholm ja Thomsen (2016) kutsuvat tällaista legitimaation yhdistämistä tekstinsisäisiin ääniin *legitimaation kieliopiksi*. Semanttisia viittauksia esimerkiksi juuri hallitukseen tai ministeriin voidaan käyttää legitimiteetin rakentamiseen pyrkivän viestinnän keinona. Aggerholmin ja Thomsenin tutkimuksen tarkastelun kohteena ollut johto käytti tällaisia legitimoivia ääniä asiansa tukena merkittävän paljon. (Ks. Aggerholm & Thomsen 2016: 202, 204) Samanlaista auktorisointia on huomattavissa myös tämän tutkielman aineistossa, kuten esimerkissä 2, jolloin legitimoiva ääni tulee hallitukselta.

Auktorisoinnin kautta rakentuva legitimiteetti syntyi aineiston esimerkeissä ajoittain myös taloudellisen vallan kautta (ks. Aggerholm & Thomsen 2016: 201). Näin tapahtuu esimerkissä 3.

- (3) Maakuntien esivalmisteluun ja väliaikaishallinnolle osoitetaan rahoitusta 40 miljoonaa euroa. Määrärahalla mahdollistetaan maakuntien perustamisen ja sote-uudistuksen valmistelun jatkuminen maakunnissa.

Esimerkissä 3 auktoriteettia omaava taho kokee uudistuksen valmistelun niin merkittävänä, että valtion budjetista osoitetaan kyseiselle osa-alueelle 166 miljoonaa euroa. Maakuntauudistuksen valmisteluun osoitetulla rahoituksella legitimoidaan näin uudistusta sille siirtyvän ekonomisen vallan kautta. (Ks. Aggerholm & Thomsen 2016: 201)

Lakien ja laista säätävien tahojen kohdalla legitimaatioon sekoittui vahvasti myös moraalisen evaluoinnin ja abstraktion piirteitä. Kun teksteissä kerrotaan esimerkiksi uudistuksen lakiesityksien menevän uudestaan eduskuntaan, tai tietyn lain läpäisseen

perustuslakivaliokunnan seulan, vahvistetaan samalla käsitystä siitä, että maakunta-uudistus toimii vakaalla, demokratiaan ja arvoihin perustuvalla moraalisisella pohjalla.

Selvä esimerkki maakuntauudistuksen legitimoinnista auktorisoinnin sekä moraalisen evaluoinnin ja abstraktion yhteisvaikutuksen kautta on esitetty esimerkissä 4. Hieman implisiittisempää muotoa tällaisesta limittyneisyydestä edustaa esimerkki 5.

- (4) "Eduskunnassa on käsittelyssä kaikkiaan 41 maakunta- ja sote-esitykseen liittyvää lakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan näistä yhdestä eli valinnanvapauslaista on hallituksen valmisteltava uusi esitys. Muiden uudistusta koskevien lakien osalta perustuslakivaliokunnan edellyttämät korjaukset ja täsmennykset voidaan tehdä eduskunnan valiokunnissa. Suomeksi se tarkoittaa sitä, että muilta osin sote- ja maakuntauudistuksen lakiesitykset eivät ole auki. Esimerkiksi maakuntien rahoituksen perusteet sekä 18 maakunnan määrä saivat perustuslakivaliokunnan hyväksynnän" Vehviläinen sanoo.

- (5) Myös uusiin maakuntiin on tulossa lakisäätteiset nuorisovaltuustot.

Esimerkissä 4 viitataan useaan auktorisoinniksi laskettavaan tasoon. Ensimmäkin koko esimerkki on maakuntauudistuksesta vastaavan kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen sitaatti. Jo tämä tuo sanotulle asialle ja näin kokonaisuutena koko uudistuksella perusteluja. Toisekseen on esimerkissä runsaasti viittauksia myös lakiin ja demokratian keskeisimpiin elimiin kuten eduskuntaan ja perustuslakivaliokuntaan. Nämä tahot edustavat kyseisessä esimerkissä sekä auktorisointia että moraalista evaluointia ja abstraktiota: kun perustuslakivaliokunnan kerrotaan käsittelevän lakeja ja palauttavansa yhden takaisin valmisteluun, on kyse demokraattisen päätöksenteon pohjautumisesta moraaliseen arvopohjaan. Uudistus nojaa näin demokratian peruspilareihin ja on moraalisesti hyväksyttävä. Toisaalta kun samaisen valiokunnan kerrotaan hyväksyneen kaikki muut maakuntauudistukseen liittyvät lait, toimii samainen asia myös auktorisointina: korkea-arvoinen elin hyväksyy ja legitimoii näin uudistuksen olemassaoloa.

Ministerin, tai muun poliittisen tahon, äänen tuominen oletetusti neutraaleihin virkamiesteksteihin on legitimizeettitutumuksen kannalta kiinnostavaa. Tällaisissa tilanteissa ollaan ajoittain rajalla uudistusta toimeenpanevan tahon virkamiesviestinnän ja poliittisen viestinnän välillä.

Esimerkin 5 voisi tulkita edustavan ainoastaan lain kautta auktorisointia, on kyse maakuntalakiin kirjatusta asiasta, joka velvoittaa maakuntia tekemään jotain. Tuo velvoitettava asia on kuitenkin merkittävä, sillä maakuntiin perustettavilla nuorisovaltuustoilla huolehditaan siitä, että nuoret pääsevät osallistumaan yhteiskunnan asioihin ja heidän äänensä kuullaan. Maakuntauudistuksen legitimizeettiä rakennetaan tässä myös sekä lain kautta velvoittamalla, että uudistuksen moraalisia lähtökohtia painottamalla.

Esimerkissä 6 tapahtuva auktorisointi perustuu auktoriteettina toimivan valtiosihteerin maininnan lisäksi ajatukseen siitä, että meidän on Suomessa tehtävä jotain, koska muutkin tekevät.

- (6) Valtiosihteeri Partasen mukaan kaikki Pohjoismaat ovat samojen laajakantoisten kysymysten äärellä.

Esimerkissä 6 viitataan siihen, ettei Suomi ole muutoksien edessä yksin: myös muissa Pohjoismaissa joudutaan kehittämään vastauksia uusiin kysymyksiin. Tällainen muihin vertaaminen on erittäin mielenkiintoinen auktorisoinnin muoto, joka perustuu yhdenmukaisuuteen. Legitimizeetin ”miksi”-kysymykseen vastataan tällaisissa tilanteissa kärjistetysti, ”koska muutkin”. (Ks. van Leeuwen 2007: 96).

Esimerkki 7 taasen alkaa auktorisoinnilla, mutta on lopulta monisyisempi.

- (7) Kuntien osallistumista maakunnille siirtyvän sote-ICT:n kehittämiseen vahvistetaan 40 miljoonan siirrolla valtionosuuksista kunnilta säästyväksi arvioituja kustannuksia vastaavasti.

Esimerkki 7 alkaa auktorisoinnilla: on kyse Juha Sipilän hallituksen valtiovarainministeri Petteri Orpon talousarvioehdotuksesta, jossa maakunta- ja sote-uudistukselle ehdotetaan rahoitusta. Loppuvirkkeessä auktorisointiin yhdistetään kuitenkin sekä rationalisointia että moraalista evaluointia ja abstraktiota. Yhdessä tekemisen, osallistamisen ja avoimuuden arvoista kertoo se, että kuntien mukaan ottamiseen on varattu rahoitusta. Tämä legitimoit myös uudistusta hallintoa parantavana, silti kaikki tahot huomioon ottavana tekoja. Uudistusta tehdään yhdessä. Kuntien huomioon ottaminen on tärkeää, sillä maakuntauudistusta on kritisoitu muun muassa kunnilta valtaa poistavana toimenä. Lopun rationalisoinnilla vedotaan mahdollisesti kuntiin: maakuntauudistuksella saadaan aikaan säästöjä, jotka saadaan nyt kohdistettua johonkin uuteen ja moderniin, tässä tapauksessa sosiaali- ja terveystalouden digitalisaatioon.

#### 4.2.2 Moraalinen evaluointi ja abstraktio

Moraalista evaluointia tai abstraktiota käytettiin legitimaation keinoista lähes yhtä usein kuin auktorisointia. Kaikista legitimoivia rakentavaksi tulkittavista virkkeistä moraalisen evaluoinnin tai abstraktion osuus oli 39 prosenttia.

Moraalinen arvopohja oli nähtävissä legitimaation pohjana tavalla tai toisella lähes jokaisessa uutisessa ja tiedotteessa, vaikkakin moraalisen evaluoinnin tai abstraktion tunnistaminen ja tulkitseminen olivat aineiston legitimaation muodoista kaikista haasteellisinta. Analyysissä otettiin huomioon tekstien oletettu kohderyhmä, joka vaikutti oleellisesti legitimaation kontekstiin.

Moraalinen evaluointi ei yleensä esiinny kielellisellä tasolla eksplisiittisesti, mikä tekee sen havaitsemisesta hankalaa. Tutkijan on tulkittava moraalista evaluointia mahdollisia merkkejä omaan kulttuuriseen ymmärrykseensä heijastaen. (Ks. van Leeuwen 2007: 98) Kun kyse on moraalista abstraktiosta, viitataan moraaliseen arvopohjaan vielä usein moraalista evaluointia implisiittisemmin. Tällöin kyse on usein hyvin neutraaleilta vaikuttavista lauseista, joilla kuvaillaan jotain aiheeseen liittyvää asiaa. (van Leeuwen & Wodak 1999: 108) Lähes kaikki aineiston esimerkit olivat hyvin implisiittisiä viittauksia moraaliseen arvopohjaan. Selkeimpiä olivat yleensä viittaukset esimerkiksi oikeuden-

mukaisiin palveluihin tai hyvinvointivaltion turvaamiseen. Ainoastaan yhdessä virkkeessä esiintyi moraalista evaluointia kielellisesti eksplisiittisellä tasolla, tämä on esitetty esimerkissä 8.

- (8) Tämä on hyvä ja kannatettava järjestely useimmissa maakunnissa.

Moraalista arvopohjaa tukeviin diskursseihin viitataan usein hyvin hienovaraisesti. Tästä syystä esimerkki 8 tuntui lähes irralliselta muuten suhteellisen neutraalin virkamiestekstin keskellä. Aineistossa ei pääsääntöisesti käytetty omia toimia arvioivia sanavalintoja vihjeinä moraalista arvopohjasta. Tällaiset sanat, kuten *hyvä*, laukaisevat yhteyden moraaliseen konseptiin. Sanavalinnoilla voidaan myös normalisoida asioita, mikä toimii eräänä moraalisen evaluoinnin alalajina. (Ks. van Leeuwen 2007: 97, 98) Kun uutisen puhuja, tässä tapauksessa valtiovarainministeriö, arvioi jotain toimea hyväksi, rakennetaan tätä kautta koko uudistuksen legitimizeettia moraalisen evaluoinnin kautta. Näin kantaa ottavissa virkkeissä ollaan taas lähellä poliittisen viestinnän rajaa, kun asioihin viitataan eksplisiittisen positiivisilla nimityksillä, vaikka samaa ilmiötä voitaisiin eri näkökulmasta tarkastellen kuvata muullakin tapaa (Heikkinen yms. 2000: 40).

Esimerkissä 9 moraaliseen arvopohjaan viitataan nostamalla esiin uudistuksen vahvaa tukeutumista demokraattiseen järjestelmään.

- (9) ”Tietojen ja kokemusten vaihto on olennaista pohjoismaisessa perheessä, sillä meitä kaikkia puhututtavat samat asiat: mikä on julkisen vallan rooli ja tehtävät 2020-luvun hyvinvointivaltiossa ja miten julkiset palvelut turvataan tehokkaasti ja läpinäkyvästi. Myös sitä, miten edustuksellista demokratiaa tuetaan ja täydennetään suorien osallistumismuotojen avulla digitalisaatiota hyödyntäen, mietitään kaikissa Pohjoismaissa.”

Esimerkki 9 on siitä mielenkiintoinen tapaus, että se on yksi koko tutkielman aineistoin harvoista hyvin selvästi tietyn legitimaation kategorian kautta uudistusta legitimoivista virkekokonaisuuksista. Varaa tulkinnalle jää vain vähän. Julkisten palvelujen digitalisointi on yksi maakuntauudistuksen tärkeimmistä tehtävistä (Valtioneuvosto

2018), ja tässä esimerkissä sen tärkeyttä perustellaan demokratian ja suorien osallistumismuotojen avulla. Myös julkisten palvelujen turvaaminen ja hyvinvointivaltiosta puhuminen ovat selviä merkkejä legitimitetin rakentamisesta moraalisen arvopohjan kautta. Yhdenvertaiset palvelut voidaan nähdä suomalaisen hyvinvointivaltion yhtenä keskeisimpänä asiana, jopa arvona. Yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen koko maassa on myös yksi maakuntauudistuksen tavoitteista (valtioneuvosto 2017). Kun tällainen moraalisen evaluoinnin ja abstraktion muoto legitimoii uudistusta jo aivan sen tavoitteiden määrittelyn tasolla, ei ole ihme, että samanlaista arvopohjaan viittaamista löytyy myös tämän tutkielman aineiston tiedotteista ja uutisista.

Samaisessa esimerkissä 9 on yhdistetty legitimitetin pohjaksi myös rationalisointia. Rationalisointi ilmenee esimerkin 9 kummassakin virkkeessä toimintaympäristön muutoksiin reagoinnin kautta. Tästä kertoo 2020-luvun hyvinvointivaltioon viittaaminen, jonka presuppositiona, eli eräänlaisena taustamerkityksenä on se, ettei kyseisen vuosikymmenen hyvinvointivaltio ole enää samankaltainen kuin aiemmin. Jälkimmäisessä virkkeessä demokratian ja suorien osallistumismahdollisuuksien tukeminen, jotka ovat eräitä maakuntauudistuksen tärkeimpiä argumentteja (ks. valtioneuvosto 2018), tapahtuu digitalisaatiota hyödyntämällä: on siis kyettävä muuttumaan toimintaympäristön mukana. Tehokkuudesta puhumalla viitataan siihen, ettei tehottomalla toiminnalla ole kestäväää pohjaa tulevaisuudessa. Julkisen palvelutuotannon tehottomuutta on kritisoitu jo pitkään, ja siihen vastaamalla voidaan rakentaa uudistuksen legitimitettiä (ks. Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007: 125).

Tutkimuksen aineistosta osan viittauksista demokratian keskeisimpiin elimiin kuten eduskuntaan tulkittiin kuuluvan moraalisen evaluoinnin ja abstraktion kategorian alle. Osan taas ei tulkittu kuuluvan. Ero johtui usein siitä, että kun esimerkiksi eduskunnan tai perustuslakivaliokunnan kerrottiin tiedotteessa tai uutisessa hyväksyneen jotain maakuntauudistukseen liittyvää, on se merkki demokraattiseen järjestelmään tukeutumisesta, joka antaa näin sekä tuen että moraalisen pohjan uudistuksen kyseessä oleville toimille. Eduskuntaan ja perustuslakivaliokuntaan viitataan aineistossa kuitenkin usein myös niin, ettei kyseessä ole muuta kuin tahon nimeäminen jossain yhteydessä.

Korkeista, demokratian ydintahoista puhuttaessa myös raja auktorisoinnin kategoriaan on häilyvä: jos esimerkiksi puhutaan vain valtioneuvoston tai hallituksen päättäneen jotain, on kyse auktorisoinnista (kyseiset tahot ovat myös toteuttamassa maakuntauudistusta, joten eivät oletettavasti sano vastaankaan). Ero käy ilmi usein vasta kontekstissa.

Esimerkiksi esimerkissä 4 nostettiin esiin erilaisia laillisia tahoja, jotka toimivat osassa virkettä sekä moraalisen evaluoinnin ja abstraktion merkkeinä että osassa auktorisoinnin. Kyse on siitä, millaisia merkityksiä näihin elimiin, kuten perustuslakivaliokuntaan kiteytyy. Tällaisiin tahoihin viittaaminen toimii konnotaationa autonomiseen lakijärjestelmään, johon esimerkiksi päätökset perustuvat. (van Leeuwen & Wodak 1999: 108)

Esimerkissä 10 nostetaan esille maakuntiin tulevien nuorisovaltuustojen merkitystä, tosin kuntien esimerkin kautta.

- (10) Nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on lain mukaan asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä sekä huolehdittava sen toimintaedellytyksistä.

Esimerkin 10 kontekstin ymmärtääkseen tulee tietää, että maakuntauudistusta legitimoidaan yleisesti myös tasa-arvotekona, joka tuo päätöksenteon ja vaikuttamisen mahdollisuudet lähemmäksi tavallista maakuntalaista. Uudistuksen sanotaan lisäävän demokratiaa. (Valtioneuvosto 2018) Esimerkiksi nuorisovaltuustoilla tulee olemaan suuri rooli tulevissa maakunnissa, vaikka niitä sitookin kuntalaki. Vaikka esimerkissä 10 nuorisovaltuuston olemassaolon pakkoa tuodaan esiin lain keinoin, ei virkettä voida kuitenkaan tulkita täysin auktorisoinniksi. Viittaus vahvistaa kontekstissa maakuntauudistuksen roolia demokratian vahvistamisessa. Jos kyseessä olisi tarkoitus saada kunnat aktivoitumaan ministerin kehotuksesta, olisi kyse auktorisoinnista. Kyse on kuitenkin laajemmasta aiheesta.

### 4.2.3 Rationalisointi

Rationalisointia esiintyi aineistossa kategorioista kolmanneksi eniten. Kaikista legitimoivia rakentavaksi tulkittavista virkkeistä rationalisoinnin osuus oli 19 prosenttia.

Aluehallintoon toteutettavia muutoksia on perusteltu aikaisemmin usein sillä, että hallinnon on kyettävä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin (Virkkala 2012: 7). Tällaisella argumentilla uudistuksen legitimitetti rakentuu järkeistämisen eli rationalisoinnin kautta. Maakuntaudistuksen kohdalla tätä muutoksiin vastaamista perustellaan usein esimerkiksi säästöillä, digitalisaation vaateella tai hallinnon keventämisen tarpeella. Semanttiset viittaukset juurikin ympäröiviin muutoksiin, vaateisiin tehdä muutoksia tai muita teemoja sekä ajankohtaisiin trendeihin ovat merkkejä rationalisoinnista (Aggerholm & Thomsen 2016: 202).

Rationalisointia käytettiin legitimoinnin keinona aineistossa paljon. Kategoriasta oli tunnistettavissa kahdenlaista rationalisointia: maakuntaudistuksella saavutettaviin hyötyihin viittaaminen ja muuttuvaan toimintaympäristöön reagoimiseen viittaaminen. Usein nämä menivät myös limittäin, sillä muutoksiin reagoimisella saavutetaan luonnollisesti monessa tapauksessa myös hyötyä, tai ainakin sen avulla vältetään jotain negatiivista.

Rationalisointia toimintaympäristön muutoksiin reagoimisen vaateen kautta esiintyy esimerkiksi seuraavassa esimerkissä.

- (11) Vehviläinen pitää kuitenkin huolestuttavana sitä, että kuntakentän sisällä taloudelliset erot ovat edelleen merkittäviä, vaikka kuntatalouden iso kuva onkin historiallisen hyvä.

Esimerkistä 11 on ymmärrettävä se, että yksi maakuntaudistuksen perustavista syistä on se, ettei osa kunnista ole kyennyt hoitamaan talouttaan ja tehtäviään vaaditulla tavalla. Esimerkin 11 rationalisointi rakentuu tämän ympärille: tilanteelle on tehtävä jotain, mikä taas legitimoii maakuntaudistusta.

Rationalisoinnin kautta saatetaan nostaa esiin myös onnistumisia. Julkisten toimijoiden kohdalla käy usein niin, että huomiota saavat ainoastaan epäonnistumiset ja laiminlyönnit (Sauri 2015: 29). Esimerkiksi tästä syystä on valtionhallinnon organisaatiolle erityisen tärkeää tuoda omia onnistumisiaan esille, jotta ne voivat vaikuttaa sidosryhmien mainekäsitykseen (ks. Aula & Mantere 2005). Esimerkiksi tällaisia onnistumisia esiin tuotaessa on aineiston tiedotteissa ja uutisissa legitimoitu maakuntauudista rationalisoinnin kautta. Tällöin kyse on ollut niistä hyödyistä, mitä uudistuksella voidaan saavuttaa. Esimerkki 12 on hyvä merkki tällaisesta rationalisoinnista.

- (12) Eduskunnassa vuoden 2018 talousarvion lähetekeskustelussa puhuneen kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen mukaan kuntien taloudellinen tilanne on parantunut tällä hallituskaudella selvästi, mikä näkyy myös kuntien lainakannan kehityksen taitumisena

Esimerkissä 12 rationalisointiin sekoittuu myös auktorisointia, kun asiasta kerrotaan ministerin äänellä. Rationalisointi tapahtuu implisiittisesti menestystä esiin nostamalla: tällä hallituskaudella on onnistuttu parantamaan kuntien taloudellista tilannetta. ”Tällä hallituskaudella” viittaa tietenkin Sipilän hallituksen kehyksiin, jossa koko uudistus on pantu alulle. Virkkeestä on tulkittavissa, että ”tämän hallituksen” toimiin, eli esimerkiksi maakuntauudistukseen, kannattaa suhtautua positiivisesti, sillä hallituksen toimilla on saatu ja tullaan näin mahdollisesti myös saamaan aikaiseksi hyviä tuloksia.

Rationalisoinnin ja auktorisoinnin yhdistelmää havainnollistaa myös esimerkki 13.

- (13) Sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun ehdotetaan 166 miljoonan euron määrärahaa maakuntien hallinnon käynnistämiseen, palvelukeskusten perustamiseen ja ICT-muutostukeen.

Esimerkissä viitataan budjetin suomiin raameihin taloudellisena valtana. Kyse on esimerkin 13 kohdalla Juha Sipilän hallituksen valtiovarainministeri Petteri Orpon ehdotuksesta. Tällä kyetään legitimoimaan myös tarvetta maakuntauudistukselle: auktoriteettia omaava taho kokee uudistuksen valmistelun niin merkittävänä, että valtion

budjetista osoitetaan kyseiselle osa-alueelle 166 miljoonaa euroa. Toisaalta kyse on myös rationalisoinnista: on kyettävä tekemään tiettyjä toimia, jotta toimintaympäristön vaateisiin voidaan reagoida. (Ks. Aggerholm & Thomsen 2016: 201)

Rationalisointi voi ilmetä myös eksplisiittisinä viittauksina tavoitteisiin.

- (14) Tavoitteena on turvata julkisten palvelujen ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus.

Esimerkki 14 edustaa instrumentaalista rationalisointia, jolloin toimintaa legitimoidaan suhteessa sen tavoitteisiin, käyttötapoihin ja vaikutuksiin (van Leeuwen 2007: 102). Tavoitteiden realistisuutta arvioimatta on selvää, että esimerkissä 14 esitetyt tavoitteet ovat suuria ja tavoittelemisen arvoisia, mikä vuorostaan jälleen rakentaa maakuntauudistuksen legitimizeettiä.

#### 4.2.4 Tarinallistaminen

Tarinallistamista esiintyi aineistossa selvästi vähiten. Kaikista legitimointia rakentavaksi tulkittavista virkkeistä tarinallistamisen osuus oli vain kaksi prosenttia.

Uutisista ja tiedotteista löytyi toki narratiivisia elementtejä, mutta selviä varoittavia tai palkitsevia tarinoita esiintyi tekstissä hyvin harvoin. Esimerkiksi yhden uutisen otsikko ”Kimpassa – Allihopa: Uusi maakunta rakentui Turussa palikoista” sisältää narratiivisia piirteitä, muttei ole laskettavissa tarinallistamisen legitimaation kategoriaan. Huomio on yleistettävissä moneen muuhunkin aineiston tekstiin: rakenteessa ja asioiden esittämisessä saattoi kyllä esiintyä narratiivisia elementtejä, mutta ne eivät kuitenkaan kelvanneet merkeiksi legitimizeetin rakentamisesta tarinallistamisen kautta. Nämä narratiiviset elementit eivät osaltaan välittäneet lukijalle todisteita hyväksyttävästä tai tuomittavasta toiminnasta (Erkama & Vaara 2010: 802).

Esimerkissä 15 käy ilmi eräänlainen varoittava tarina, jonka voidaan tulkita rakentavan maakuntauudistuksen legitimizeettiä tarinallistamisen kautta.

- (15) Maakuntien tähänastisen valmistelun eritahtisuus on johtunut alueiden erilaisesta suhtautumisesta omaehtoiseen ja -kustanteiseen valmisteluun.

On jälleen tarkasteltava kontekstia. Ensinnäkin virkkeen taustalla on presuppositioona kritiikki siitä, että maakuntaudistuksen valmistelun taso ei ole ollut yhtä hyvä koko maassa. Valmistelua ja toimeenpanoa johtaa valtiovarainministeriö. Varoittava tarina virkkeessä ilmenee syy-seuraus-suhteen kautta. Maakuntien valmistelun eritahtisuus, mikä on oletettavasti negatiivinen asia, johtuu maakuntien omasta suhtautumisesta. Uudistuksen legitimitetti rakentuu näin sen valmistelua tarinallistamalla: mukana kannattaa olla jo nyt.

- (16) Käyttöönnotot käynnistyvät vaiheittain marraskuun alussa ja ensimmäisenä palvelunkäyttäjiksi tulevat maakunnat, jotka ovat jo työtilaratkaisua pilotoineet.

Myös esimerkissä 16 ilmenee syy-seuraus-suhteen kautta tapahtuvaa tarinallistamista. Kyseessä on eräänlainen palkitseva tarina. Maakuntaudistuksen valmistelun vaiheissa kannattaa olla jo pilotti- eli alkuvaiheessa täysillä mukana, eikä osoittaa muutosvastarintaa uudistusta kohtaan. Presuppositioona virkkeessä on varoittava tarina siitä, että maakunnat jotka eivät ole lähteneet työtilaratkaisuja pilotoimaan, eivät myöskään pääse niistä ensimmäisien joukossa hyötymään.

Samankaltaista palkitsevaa tarinaa, eräänlaista voittajakertomusta, demonstroi myös esimerkki 17.

- (17) Jokainen pieni hyvä kertomus, joka päivittäisessä työssämme syntyy, on askel kohti tätä uutta tulevaisuutta.

Esimerkissä 17 painotetaan asiantuntijan kertomana positiivisuutta, jonka avulla päästään toivottuun tulevaisuuteen, aiemmasta virkkeestä päätellen tilaan, jossa kaikilla on uusia mahdollisuuksia. Syy-seuraus-suhteeseen perustuvan moraalisen tarinan ydin on siinä, että legitimiä toimintaa toteuttaessaan saa onnellisen lopun (van Leeuwen & Wodak

1999: 110) Virkkeestä on tulkittavissa ajatus siitä, että sen sijaan negatiivisuudella ei ehkä päästäkään tavoitteisiin. Palkitsevaan tarinaan liittyy näin myös varoittavan tarinan piirteitä.

### 4.3 Yhteenveto

Ennen tutkimuksen tekoa arveltiin, että aineiston teksteistä löytyvät legitimizeettiä rakentavat keinot menisivät legitimaation kategorioiltaan osittain päällekkäin. Näin tapahtuikin: tutkielman aineistossa päällekkäisyys oli enemmän sääntö kuin poikkeus. Vain kuudessa uutisessa ja tiedotteessa 48:stä käytettiin ainoastaan yhtä legitimaation keinoa. Osuus on 12,5 prosenttia. Suchmanin (1995: 586) mukaan organisaatiot tavoittelevatkin eriäviin logiikkoihin perustuvaa, eri kategorioihin asettuvaa legitimizeettiä usein samanaikaisesti. Aineiston uutisten ja tiedotteiden sisällöstä löytyi paljon merkkejä tästä.

Taulukossa 3 on esitetty kaikki aineiston uutisista ja tiedotteista tunnistetut legitimaation kategoriat. Aineiston tarkasteltavia virkkeitä oli yhteensä 717. Legitimaation kategorioita tunnistettiin näistä 717 virkkeestä yhteensä 472 tapausta.

**Taulukko 3.** Legitimaation kategorioiden esiintyminen aineistossa

	<b>Auktorisointi</b>	<b>Moraalinen evaluointi ja abstraktio</b>	<b>Tarinallistaminen</b>	<b>Rationalisointi</b>
<b>Lukumäärä</b>	187	186	8	91
<b>Prosenttiosuus % (N: 472)</b>	40	39	2	19

Kuten taulukosta 3 käy ilmi, käytettiin maakuntauudistuksen viestinnässä, Alueuudistus.fi-sivuston tiedotteissa ja uutisissa, selvästi eniten auktorisointia sekä moraalista evaluointia ja abstraktiota. Nämä kaksi legitimaation kategorioita kattoivat kaikista legitimizeettiä rakentavasta viestinnästä yhteensä 79 prosenttia. Seuraavaksi eniten hyödynnettiin rationalisointia, 19 prosentin osuuden verran. Tarinallistamisen kautta maakuntauudistuksen legitimizeetti rakentui ainoastaan kahden prosentin osuuden verran.

Uutisten ja tiedotteiden legitimaation kategorioista ei ollut tunnistettavia merkittäviä genrestä riippuvia malleja. Aineistosta kävi ilmi, ettei uutisia ja tiedotteita käytetty tekstilajeina kovinkaan säännönmukaisesti. Välillä hyvinkin merkittävästä ja virallisesta asiasta viestittiin uutisella, kun taas lähestulkoon blogimaisen rennon tekstin genreksi oli valittu tiedote.

Myöskään uutisen tai tiedotteen puhujan, eli sen lähteeksi merkityn tahon kohdalla ei ilmennyt merkittäviä tunnistettavia piirteitä tai malleja. Ministeriöiden äänellä viestitetyt asiat, olivat ne sitten uutisia tai tiedotteita, sisälsivät legitimaatioiden kategorioita vaihtelevasti. Poikkeuksiakin toki esiintyi: esimerkiksi oikeusministeriön tiedotteessa maakuntajaon muutoksista rakentui maakuntauudistuksen legitimizeetti ainoastaan lakiin ja hallituksen esitykseen perustuvaan auktorisointiin. Tässä yhteys sekä viralliseen tiedotteeseen että tahoon oli selvä, muuten yhteydet olivat yleensä heikohkoja.

Genreä tai puhujaa merkittävämpi tekijä legitimaatioiden kategorioiden vaihtelussa näyttäisi maakuntauudistuksen tiedotteiden ja uutisten kohdalla olleen viestittävä aihe, tai vielä tarkemmin viestittävän aiheen virallisuuden aste. Aineiston analyysivaiheessa uutiset ja tiedotteet oli teemoitettu kolmiportaisen skaalan mukaan joko virallisiksi, keskitasolle tai epävirallisiksi.

Aiheen virallisuuden aste, poliittisuus tai sen merkittävyys uudistuksen etenemisen kannalta vaikuttavin legitimaation kategorioiden käyttöön selvästi genreä tai puhujaa enemmän. Suhde on esitetty taulukossa 4. Esimerkiksi rahoituksesta, hallituksen päätöksistä, toimeenpanosta tai lakien etenemisestä kertovissa uutisissa ja tiedotteissa

esiintyi muita aiheita painottaviin uutisiin ja tiedotteisiin verrattuna enemmän auktorisointia. Sen sijaan esimerkiksi tapahtumista ja uutiskirjeistä tai muista osallisuutta ja avointa vuorovaikutusta edistävästä asioista kertovissa uutisissa ja tiedotteissa painottui hieman enemmän moraalinen evaluointi ja abstraktio.

**Taulukko 4.** Legitimaation kategoriat suhteessa aiheen virallisuuden asteeseen

	<b>Auktorisointi</b>	<b>Moraalinen evaluointi ja abstraktio</b>	<b>Rationalisointi</b>	<b>Tarinallistaminen</b>
<b>Virallinen</b>	107	62	37	1
<b>Keskitaso</b>	56	62	47	1
<b>Epävirallinen</b>	24	62	7	6

Aiheen merkityksestä käytettyihin legitimaatiokategorioihin kertoo esimerkiksi se, että jokaisessa aiheeltaan viralliseksi luokitellussa uutisessa tai tiedotteessa oli tunnistettavissa auktorisointia uudistuksen legitimizeettinä rakentavana viestinnän keinona. Muissa virallisuuden asteen luokissa näin ei enää ollut, ja jo virallisuudessaan keskitasolle osuvien tiedotteiden ja uutisten joukosta löytyi muutama sellainen, missä auktorisointia ei esiintynyt lainkaan. Aiheeltaan epävirallisissa uutisissa ja tiedotteissa auktorisointia ei käytetty kuin noin puolessa tapauksia.

Moraalisen evaluoinnin ja abstraktion kohdalla tilanne oli täysin päinvastainen kuin auktorisoinnissa: jokaisessa aiheeltaan epävirallisessa uutisessa ja tiedotteessa käytettiin moraalista evaluointia ja abstraktiota legitimizeetin rakentajana. Keskitasolle sijoituvissa tai virallisissa uutisissa ja tiedotteissa ei aina näin ollut.

Rationalisoinnin ja aiheen virallisuuden suhteen kohdalla ei ollut enää tunnistettavissa samanlaisia malleja kuin auktorisoinnin ja moraalisen evaluoinnin sekä abstraktion tapauksissa oli. Mielenkiintoinen poikkeama oli kuitenkin se, miten epäviralliseksi

luokitelluissa uutisissa ja tiedotteissa ei käytetty rationalisointia keinona juuri ollenkaan. Rationalisoinnin käyttö näyttäisi painottuvan vahvasti aiheen virallisuuden mukaan jaoteltuna skaalan virallisempaan päähän.

Tarinallistamista käytettiin legitimitetin rakentamisen viestinnän keinona aineistossa hyvin harvoin. Tarinallistamista esiintyi näiden vähäisten esiintymiskertojensa lomassa eniten aiheeltaan epävirallisiksi luokitelluissa teksteissä. Tämän enempää johtopäätöksiä on tarinallistamisen käyttämisestä maakuntauudistuksen legitimitetin rakentumisessa mahdotonta tehdä, sillä esimerkkejä löytyi aineistosta niin vähän. Se on selvää, ettei sen rooli ole Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistuissa uutisissa ja tiedotteissa kovinkaan suuri.

## 5 PÄÄTÄNTÖ

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten maakuntauudistuksen legitimitiitti rakentuu Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistuissa tiedotteissa ja uutisissa. Aineiston uutiset ja tiedotteet ovat uudistusta toimeenpanevien tahojen julkaisemia, mutta ne ovat olemassa hyvin poliittisesti värityneessä kontekstissa. Uudistuksen taustalla on tilanne, jossa poliittiset päättäjät ovat päättäneet kansan antamalla mandaatilla uudistuksesta, ja nyt vuonna 2018 toimeenpanon ja valmistelun toteuttavat virkamiehet. Tämä kahtiajako vaikuttaa myös niihin viestinnän sisältöihin, joita uudistuksen ääneksi institutionaalisoituneella Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistaan.

Tutkimuksen tavoite on tärkeä. Sen avulla kyettiin tuottamaan uutta tietoa hyvin ajankohtaisen, Suomelle merkittävän ja vielä tutkielman tekoaikana meneillään olevan uudistuksen legitimoinnista viestinnän keinoin. Kuten johdannossa todettiin, tekee tutkimuksen kohde aiheesta mielekkään: uudistuksen toimiminen legitimitiittitutkimuksen kohteena on edelleen harvinaista. Kuten Kyösti, Airaksinen, Parkkinen ja Kolehmainen (2017: 40) toteavat, on maakuntauudistuksen legitimitiittikysymys jäänyt reformin valmistelussa vähälle huomiolle. He nostivat uudistuksen legitimitiitin esiin ongelmallisena etenkin tulevien maakuntavaalien järjestämisen näkökulmasta. Tämä tutkielma antaa nyt osaltaan panoksensa hyvin vähäisesti tutkitun yhteiskunnan osa-alueen tutkimukseen.

Tämän tutkielman tulokset saavutettiin tulkitsevan legitimaatioanalyysin keinoin. Diskurssien ymmärtäminen nousi analyysissä merkittävään roolin maakuntauudistuksen virkamiestyönä tuotettavan viestinnän poliittisen kontekstin vuoksi.

Analyysissä kysyttiin, millaisia legitimitiitin rakentumisen keinoja eli legitimaation kategorioita viestinnästä on tunnistettavissa, miten tunnistettavissa olevia legitimaation keinoja käytetään ja millaisia genrestä tai puhujasta riippuvia piirteitä tai mahdollisesti jopa malleja tiedotteiden ja uutisten legitimaation kategorioista on tunnistettavissa.

Tutkimuksessa saatiin selville, että maakuntauudistuksen legitimitiitti rakentui aineiston uutisissa ja tiedotteissa pääasiallisesti yhtä usein auktorisoinnin (40 prosentin osuus) ja

moraalisen evaluoinnin sekä abstraktion (39 prosentin osuus) kautta. Rationalisointia esiintyi seuraavaksi eniten (19 prosenttia) ja tarinallistamista kaikista vähiten (2 prosenttia).

Legitimaation kategoriat menivät suurimmalta osin päällekkäin. Vain kuudessa uutisessa ja tiedotteessa 48:stä käytettiin ainoastaan yhtä legitimaation keinoa. Osuus on 12,5 prosenttia. Suchmanin (1995: 586) mukaan organisaatiot tavoittelevatkin eriäviin logiikkoihin perustuvaa, eri kategorioihin asettuvaa legitimizeettiä usein samanaikaisesti. Tämä näkyi selvästi myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Suchmanin (1995: 586) ajatuksesta poiketen on sanottava, että legitimaation kategorioiden moninaisuus ja päällekkäisyys tuskin ovat tämän tutkimuksen aineistossa aina tarkoituksenmukaista tai suunniteltua.

Aineistosta oli mielenkiintoista huomata, että moraalinen evaluointi ja abstraktio olivat legitimoinnin kategorioista niin vahvasti läsnä. Kategorioita käytettiin myös usein yhdessä. Tutkielman teoriaan perehtymisen jälkeen sekä aiheen luonteen vuoksi oletuksena oli, että maakuntauudistusta olisi legitimoitu viestinnän keinoin pääasiassa auktorisoinnilla, eli esimerkiksi auktoriteetteihin ja lakeihin sekä säädöksiin viittaamalla. Auktorisointiakin, eli esimerkiksi lakeihin tai asiantuntijoihin viittaamista legitimoinnin keinona, käytettiin aineiston teksteissä toki oletetun mukaan usein. Auktorisointia esiintyi jokaisessa viralliseksi luokitellussa tekstissä. Pelkkää auktorisointia käytettiin aineistossa kuitenkin vain hyvin harvoin, ja tällöin kaikista virallisimpien tekstien kohdalla.

Auktorisoinnin ja moraalisen evaluoinnin sekä abstraktion lisäksi maakuntauudistusta legitimoitiin paljon myös rationalisoinnin kautta. Rationalisoinnin käyttö painottui maakuntauudistuksen tapauksessa virallisiin tai keskitason virallisiin uutisiin ja tiedotteisiin. Tarinallistamista ei legitimaation keinona käytetty sen sijaan juuri ollenkaan, näissä harvoissa esiintymiskerroissa kyse oli usein kolmiportaisen jaottelun epävirallisimmista teksteistä. Kyse voi olla viranomaistekstin luonteesta, johon tarinallistaminen ei ehkä aivan sovi. Esimerkiksi Omamaakunta.fi-sivuston maanläheisemmissä kansalaisviestinnän teksteissä näyttäisi olevan huomattavasti enemmän tarinallistamiseksi laskettavia esimerkkejä.

Van Leeuwen ja Wodak (1999: 111) ovat saaneet samanlaisia tuloksia moraalisen evaluoinnin sekä abstraktion suuresta roolista valtionhallinnon teksteissä. Heidän tutkimuksensa aineistossa, joka koostui Itävallan viranomaisten maahanmuuttajia käsittelevistä, laillisista dokumenteista ja päätöksistä, yhteensä 43 prosenttia legitimoinnista rakentui moraalisen abstraktion (40 prosenttia) ja evaluoinnin (3 prosenttia) varaan. Heistä tulos oli huolestuttava, sillä päätöksissä on kyse oikeiden ihmisten kohtalosta, eikä tällaisia päätöksiä voitaisi legitimoida usein luonteeltaan ennakkoluuloisen moraalisen ajattelun perusteella. Van Leeuwen ja Wodak (1999: 111) perustelevat moraalisen evaluoinnin ja abstraktion suurta osuutta tutkimuksensa tuloksissa sillä logiikalla, että lakiinkin nojaavien järjestelmien tulee aina rakentua moraalisiin järjestelmiin.

Van Leeuwenin ja Wodakin (1999: 111) perustelu pätee myös tämän tutkimuksen tuloksiin. Suomi on demokratia ja valtio, jonka monet toimintatavat ja säännöt perustuvat syvemmin tarkasteltuna moraaliseen arvopohjaan ja järjestelmään: esimerkiksi kansanvaltaan, oikeudenmukaisuuteen, läpinäkyvyyteen ja demokraattiseen päätöksentekoon. Voikin olla, että muun muassa tästä syystä auktorisointia legitimoinnin keinona vahvistettiin usein moraalisella evaluoinnilla tai abstraktiolla, mistä syystä nämä kaksi kategoriaa esiintyivät niin usein yhdessä. Tällainen legitimitietin rakentaminen on silti mahdollisesti tekstintuottajien puolesta tiedostamatonta.

Toinen syy moraalisen evaluoinnin ja abstraktion suuressa roolissa liittyy aineiston kohderyhmään, joka on pääasiassa asiantuntijoita ja valmistelijoita, sekä viestinnän poliittiseen kontekstiin. Oletettu kohderyhmä vaikuttaa viestinnän ja näin myös legitimaatiokeinojen käyttöön. Tahoille, joiden toimintaan tai työhön maakuntaudistus vaikuttaa, on erityisen tärkeää olla tietoinen valmistelusta avoimella ja läpinäkyvällä tavalla, heidät tulee vakuuttaa osallistumismahdollisuuksista ja päätöksenteon demokraattisuudesta. Tällaiseen yhteiseen tekemiseen ja muiden kuin valtion toimijoiden huomioon ottamiseen vetoavaa legitimaatiotyötä oli suuri osa kaikesta moraalisesta evaluoinnista ja abstraktiosta. Kansalaisille suunnatussa viestinnästä kyseisellä asialla ei luultavastikaan olisi ollut kovin suurta roolia. Poliittisen kontekstin merkitys moraalisen evaluoinnin ja abstraktion suuressa määrässä liittyy poliittisten päättäjien tarkoitukseen.

Viestin vastaanottaja on vakuutettava siitä, että toiminta on moraalisesti oikeutettua ja tarkoituksellisesti oikeamielisiä. Kyse ei ole pelkästään moraalisen evaluoinnin ja abstraktion kautta legitimoinnista, vaan usein myös omien agendojen kehystämisestä, mikä kuuluu piirteensä poliittiseen viestintään (Soukup 2014: 9). Legitimoinnin ohessa tai jopa legitimoimalla on siis mahdollista tuoda muita, itselleen tai ajamilleen asioille suotuisia näkökulmia esille.

Mielenkiintoista tutkielman tuloksissa oli se, ettei legitimaatiostrategioiden käytössä ollut puhujan tai genren puolesta kovinkaan paljon merkittäviä malleja tai toistuvia tapoja legitimoida uudistusta. Sen sijaan tiedotteen tai uutisten aiheen virallisuuden asteella oli huomattavasti suurempi merkitys siinä esiintyvien legitimaation kategorioiden suhteen. Auktorisoinnin rooli korostui erityisesti kolmiportaisen skaalan aiheeltaan kaikista virallisimmissa uutisissa ja tiedotteissa. Moraalinen evaluointi ja abstraktio vaikuttaisivat taas olevan kaikista merkittävämpiä juuri epävirallisemmista aiheista viestiville uutisille ja tiedotteille. Tarinallistaminen kohdalla tilanne oli sama, joskin kyseistä legitimaation kategoriaa esiintyi tämän tutkielman aineistossa niin vähän, ettei sen kohdalla voi tehdä juurikaan yleistyksiä sen toteamisen lisäksi, ettei tarinallistamisen rooli Alueuudistus.fi:n kautta julkaistavissa uutisissa ja tiedotteissa ole kovin suuri. Rationalisointia käytettiin suhteellisen tasaisesti sekä aiheeltaan virallisissa että keskitason virallisissa uutisissa ja tiedotteissa, mutta jostain syystä sen merkitys epävirallisempien aiheiden kohdalla ei enää ollut kovin kummoinen.

Tutkimuksen tuloksista on huomioitava se, että uudistuksen legitimeetti rakentuu näiden legitimaatiokeinojen avulla ainoastaan tässä aineistossa ja tutkijan tulkitsemana. Tämä ei tarkoita, että uudistuksella olisi tai ei olisi legitimeettiä. Kyse on koetusta legitimeetistä, joka voi olla erilainen kokijasta riippuen (ks. Suchman 1995: 574). Jos kuitenkin pohdinnan vuoksi ajatellaan, että näistä legitimaation keinoista syntyisi uudistukselle legitimeettiä, niin kenelle se menisi? Alueuudistus.fi-sivustolla julkaistut uutiset ja tiedotteet ovat virkamiesviestintänä mielenkiintoista, sillä niihin vaikuttaa vahvasti myös aiheen poliittisuus. Maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuuden lait eivät ole vielä tätä tutkimusta tehdessä menneet eduskunnassa läpi, joten uudistuksen tulevaisuus on vielä epävarma. Legitimeetin saavuttamisen merkitys on suuri, ja kaiken

neutraalinkin viestinnän takana on aina poliittisessa kontekstissa tehdyt päätökset. Kuka lopulta saa uudistuksen mahdollisen legitimitetin hyödyn? On myös huomioitava, ettei legitimitettä välttämättä rakennu laisinkaan. Legitimitettä pyritään hallitsemaan ja rakentamaan viestinnän keinoin, mutta se ei tarkoita, että viestinnällä voitaisiin enää tehdä ihmeitä, jos uudistus koetaan laajalti epäonnistuneeksi (ks. Hakala 2000: 97).

On tärkeää jo tutkimuksen ongelmanasettelun vuoksi nähdä uudistus sitä toteuttavista tahoista erillisenä toimijanaan (ks. Uotila 2011: 38, 39). Legitimitettä mahdollisesti saavuttanut uudistus vaikuttaa luultavasti myös sitä toteuttavien tahojen legitimitettiin. Koska yleisöllä on legitimitetin muodostumisessa niin suuri rooli, päättää legitimoivaa viestintää vastaanottava henkilö käytännössä sen, kenelle maakuntauudistuksen legitimitetti lopulta menee (ks. Suchman 1995: 574). Osa vastaanottajista voi kokea uudistuksen legitimiinä, ja nähdä sen takana olevan laajan, toimeenpanevan tason virkakoneiston. Tällöin enemmän tai vähemmän legitimiinä koettu uudistus vaikuttaisi myös toimeenpanevien tahojen, kuten ministeriöiden asiantuntijoiden, legitimitettiin. Osa vastaanottajista voi taas nähdä uudistuksen niin poliittisena, että sen toteuttajiksi koetaan siitä paljon julkisuudessa puhuvat poliitikot. Tällöin voi olla, että mahdollinen legitimitetti tai sen puute heijastuisivat poliittisille tahoille.

Yksinkertaisesti kuvattuna on legitimoinnin kulku seuraavanlainen. Poliittiset päättäjät ja uudistusta valmistelevat ja toimeenpanevat organisaatiot legitimoivat maakuntauudistusta viestimällä siitä ulospäin. Tämän tutkielman aineisto on esimerkki tällaisesta viestinnästä. Nämä viestinnän vastaanottajat, erilaiset sidosryhmät ja kansalaiset, muodostavat näkemyksensä uudistuksen legitimitetistä. Uudistuksen mahdollisesti saavuttama legitimitetti heijastuu taas puolestaan tulkitsijan kokemuksesta riippuen joko toimeenpanevalle taholle tai poliittisille päättäjille, jotka taas jatkavat uudistuksen legitimitetin rakentamista. Kehä on valmis.

Tutkimuksella luotiin pohjaa mahdollisille jatkotutkimuksille aiheessa, jota on tutkittu vain vähän sekä saatiin tuotettua selviä tuloksia. Vaikka tällä tutkimuksella saatiin vastattua asetettuihin tutkimuskysymyksiin, ei tuloksien perusteella voida tehdä

johtopäätöksiä uudistuksen tosiasiallisesta legitimitetistä. Tutkimuksessa on puutteita, jotka on tuotava tässä esille.

Legitimaatioanalyysiä tehdessä ja diskursseja tulkitessa keskiössä on aina tutkijan oma tulkinta. Tämän tutkimuksen tapauksessa analyysistä jää pois se, millä tavalla uutiset ja tiedotteet tuottanut taho haluaa tosiasiallisesti legitimoida maakuntauudistusta: legitimaation kategorioita on tarkasteltu ainoastaan tekstin merkitysten tasolla tutkijan itsensä näkökulmasta. On oletettavaa, että osa virkkeistä vetoaa eri lukijoilla erilaisiin merkityspohjiin, eivätkä kaikki lukijat tarkastele lukemaansa tekstiä samassa kontekstissa kuin missä aiheen hyvin tunteva henkilö sitä kykenee tarkastelemaan. Kuten Tolkki, Airaksinen ja Kyösti (2017) ovat todenneet, ihmiset puhuvat maakuntauudistuksen kohdalla usein hyvinkin eri asioista.

Kun yksisuuntaista viestintää tutkitaan näin ulkopuolisena havainnoiden, jää yleisön, lukijoiden, viestin ja legitimoinnin vastaanottajan osuus pois. Maakuntauudistusta legitimoivaa viestintää tutkittiin tässä tutkielmassa yksisuuntaisena, joskin tulkintoja tehtiin jatkuvasti lukijan näkökulmasta. Suchmanin (1995) legitimitetin määritelmässä yleisön sosiaalinen rooli on erittäin merkittävä. Hänen mukaansa legitimitetti on yleistetty käsitys tai oletus siitä, että kyseisen tahon toimet ovat tietyn normeista, arvoista, uskomuksista ja määritelmistä sosiaalisesti koostuvan systeemin sisässä haluttuja, soveliaita tai sopivia (Suchman 1995: 574). Suchmanin (1995) määritelmässä korostuu näin legitimitetin yleistetty ja kollektiivinen luonne (Bitektine & Haack 2015: 50). Koska tässä tutkimuksessa aineistoa tarkasteltiin yksin, ei päätelmiä itse uudistuksen legitimitetistä voida tehdä. Tämän tutkimuksen metodein mahdollista on ainoastaan tulkita sen legitimitettiä rakentavia viestinnän muotoja, mikä toki oli tavoitekin.

Tutkimusta itse maakuntauudistuksen legitimitetistä olisi erittäin tärkeää tehdä. Tätä tulisi toteuttaa tämä tutkielman menetelmäratkaisuista poiketen yleisön roolin huomioiden ja pidemmällä aikavälillä. Legitimitetin kollektiivisen luonteen lisäksi on tärkeää huomioida se, ettei legitimitetti synny hetkessä, vaan vaatii aikaa muodostuakseen (Canel ym. 2017: 359). Mielenkiintoista olisi myös toteuttaa jonkinlaista vaikutustutkimusta: miten esimerkiksi suomalaisten mielipide ja tietämys

maakuntauudistuksesta on muuttunut reformin alkuajoista siihen, kun uudet maakunnat pääsevät mahdollisesti<sup>5</sup> aloittamaan 1.1.2020?

Tämän tutkielman tekijä ei ole aineiston keruun tai sen uutisten ja tiedotteiden julkaisun aikana ollut nimitettynä valtion virkaan. Tutkielman valmistuessa näin kuitenkin on, eikä tekijä ole enää eettisesti sopiva suorittamaan täysin riippumatonta jatkotutkimusta. Mielenkiintoisia jatkotutkimuksen aiheita legitimiteetin saralla olisi kuitenkin vielä runsaasti, sillä uudistusten tai organisaation toimien legitimiteetin tutkiminen on edelleenkin hyvin niukkaa (ks. Hyndman ym. 2017).

Maaliskuussa 2018 lanseerattu Omamaakunta.fi on tekstisisällöiltään legitimiteetin kannalta erittäin mielenkiintoista tutkittavaa. Toisin kuin tämän tutkielman aineiston lähteenä toiminut Alueuudistus.fi, on Omamaakunta.fi suunnattu asiantuntijoiden ja valmistelijoiden sijasta maakuntien asukkaille. Jo Omamaakunta.fi-sivuston ensimmäinen tekstikappale legitimoii uudistusta eksplisiittisemmin kuin mikään tämän tutkielman tiedotteen tai uutisen teksteistä:

”Tekoja suomalaiseen arkeen ja elämään. Maakunta- ja sote-uudistus on tekoja tavallisen, hyvän suomalaisen arjen puolesta, eriarvoistumista vastaan ja tasa-arvon puolesta. Uudistus tehdään, jotta kaikilla – myös lapsillamme ja heidän lapsillaan – on laadukkaat ja mahdollisimman tasavertaiset julkiset palvelut kaikkialla maassa. Uudistus myös lisää ihmisten mahdollisuuksia osallistua. Maakuntien asukkaat saavat paremmin äänensä kuuluville itseään, läheisiään, omaa arkeaan ja ympäristöään koskevissa asioissa.”

Tutkielman tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että asiantuntijoille ja valmistelijoille suunnatun viestinnän sijasta tärkeää voisi olla tutkia juurikin kansalaisille suunnattua viestintää, jolla omaa olemassaoloa ja uudistuksen tärkeyttä perustellaan ja oikeutetaan. Tämä kansalaisille suunnattu viestintä on kuitenkin loppujen lopuksi sitä, millä on yhteiskunnallisesti kaikista suurin merkitys.

---

<sup>5</sup> Maakunta- ja sote-uudistuksen lakeja ei ole hyväksytty eduskunnassa tämän tutkielman tekovaiheessa (toukokuu 2018).

## LÄHTEET

- Aggerholm, Helle & Christa Thomsen (2016). Legitimation as a Particular Mode of Strategic Communication in the Public Sector. *International Journal of Strategic Communication*, 10: 195-206. [Lainattu 1.11.2017] Saatavilla: <http://www-tandfonline-com.proxy.uwasa.fi/doi/abs/10.1080/1553118X.2016.1176570>
- Aula, Pekka & Saku Mantere (2005). *Hyvä yritys: Strateginen maineenhallinta*. Juva: WSOY
- Avery, Elizabeth & Melissa Graham (2013). Political Public Relations and the Promotion of Participatory, Transparent Government Through Social Media. *International Journal of Strategic Communication*, 7: 274–291. [Lainattu 20.12.2017] Saatavilla: <http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=ufh&AN=90380937&site=ehost-live>
- Bitektine, Alex & Patrick Haack (2015). The “Macro” and the “Micro” of Legitimacy: Toward a Multilevel Theory of the Legitimacy Process. *Academy of Management Review*, 40: 1, 49–75. [Lainattu 1.12.2017]. Saatavilla: <https://doi.org/10.5465/amr.2013.0318>
- Canel, Maria-José, Evandro Samuel Oliveira & Vilma Luoma-Aho (2017). Exploring citizens’ judgments about the legitimacy of public policies on refugees: In search of clues for governments’ communication and public diplomacy strategies. *Journal of Communication Management*, 21: 4, 355-369. [Lainattu 1.11.2017] Saatavilla: <https://doi.org/10.1108/JCOM-02-2017-0025>
- Castells, Manuel (2009). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Collingwood, Vivien. (2006). *Non-governmental organisations, power and legitimacy in international society*. *Review of International Studies*, 32: 439–454. [Lainattu 20.10.2017] Saatavilla: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi/docview/204921023?accountid=14797>
- Connelly, Steve (2011). Constructing Legitimacy in the New Community Governance. *Urban Studies*, 48: 5, 929–946. [Lainattu 10.11.2017] Saatavilla: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0042098010366744>
- Deephouse, David & Suzanne Carter (2005). An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation. *Journal of Management Studies*, 42: 2, 329–360. [Lainattu 20.12.2017] Saatavilla: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.uwasa.fi/doi/10.1111/j.1467-6486.2005.00499.x/epdf>

- Erkama, Niina & Eero Vaara (2010). Struggles Over Legitimacy in Global Organizational Restructuring: A Rhetorical Perspective on Legitimation Strategies and Dynamics in a Shutdown Case. *Organization Studies*, 31: 813-839. [Lainattu 5.10.2017] Saatavilla:  
<http://journals.sagepub.com.proxy.uwasa.fi/doi/pdf/10.1177/0170840609346924>
- Fredriksson, Magnus & Josef Pallas (2016a). Characteristics of Public Sectors and Their Consequences for Strategic Communication. Julkaisussa: *International Journal of Strategic Communication*, 10: 3, 49-152. [Lainattu 20.12.2017] Saatavilla:  
<http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=ufh&AN=116344047&site=ehost-live>
- Fredriksson, Magnus & Josef Pallas (2016b). Diverging Principles for Strategic Communication in Government Agencies. *International Journal of Strategic Communication*, 10:3, 153-164. [Lainattu 20.12.2017] Saatavilla:  
<http://dx.doi.org/10.1080/1553118X.2016.1176571>
- Gill, Rebecca & Celeste Wells (2014) Welcome to the "Hunger Games": An Exploration of the Rhetorical Construction of Legitimacy for One U.S.-Based Nonprofit Organization. *Management Communication Quarterly*, 28: 26. [Lainattu 15.12.2017] Saatavilla:  
<http://journals.sagepub.com.proxy.uwasa.fi/doi/abs/10.1177/0893318913513434>
- Gordon, Ray, Martin Kornberger & Stewart R. Clegg (2009). Power, rationality and legitimacy in public organizations. *Public Administration March 2009*, 87: 1, 15-34. [Lainattu 15.11.2017] Saatavilla:  
<http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=36433363&site=ehost-live>
- Hakala, Salli (2000). Julkisen organisaation olosuhteet. Tietoa, valtaa ja yhteisyyttä. Teoksessa: *Kolmet kasvot*. Toimittanut Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat
- Harisalo, Risto, Timo Aarrevaara, Jari Stenvall & Petri Virtanen (2007) *Julkinen toiminta – Julkinen politiikka*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. [Lainattu 20.4.2018] Saatavilla:  
[http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65351/julkinen\\_toiminta\\_julkinen\\_politiikka\\_2007.pdf?sequence=1](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65351/julkinen_toiminta_julkinen_politiikka_2007.pdf?sequence=1)
- Heikkinen, Vesa, Pirjo Hiidenmaa & Ulla Tiililä (2000). Teksti työnä, virka kielenä. Julkaisussa: *Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 116*. Tampere: Tammerpaino Oy
- Hill, Steve & Paul Lashmar (2014). *Online Journalism: The Essential Guide*. London: SAGE Publications Ltd.

- Horsti, Karina (2005). *Vierauden rajat. Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa*. Tampere: Tampere University Press. [Lainattu 20.10.2017] Saatavilla: <https://tampub.uta.fi/handle/10024/67525>
- Hyndman, Noel, Mariannunziata Liguori, Renate E Meyer, Tobias Polzer, Silvia Rota, Johann Seiwald, Ileana Steccolini (2017). Legitimizing change in the public sector: the introduction of (rational?) accounting practices in the United Kingdom, Italy and Austria. *Public Management Review*, 13, 1-26. [Lainattu 26.12.2017]. Saatavilla: [dx.doi.org/10.1080/14719037.2017.1383781](https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1383781)
- Jansen, Till (2016). Who Is Talking? Some Remarks on Nonhuman Agency in Communication. *Communication Theory*, 26: 3, 255–272. [Lainattu 7.5.2018] Saatavilla: <https://doi.org/10.1111/comt.12095>
- Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (2008). Diskurssiivinen maailma: teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet, 17–47. Teoksessa: *Diskurssiianalyysin aakkoset* (toim. Jokinen Arja, Juhila Kirsi ja Suoninen Eero). Tampere: Juvenes Print
- Jørgensen, Marianne & Louise Phillips (2002). *Discourse Analysis As Theory and Method*. London : SAGE Publications Ltd. [Lainattu 29.3.2018] Saatavilla: <http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=251496&site=ehost-live>
- Kankaanpää, Salli (2002). Tiedottamisesta imagomarkkinointiin. Viraston lehdistötiedote ennen ja nyt. Teoksessa: *Virkapukuinen kieli* (toim. Vesa Heikkinen). Tampere: Tammerpaino Oy
- Koskela, Merja (2012). Muutosmallit, viestintä ja aluehallinnon uudistus. Teoksessa: *Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa* (toim. Merja Koskela & Niina Mäntylä). Vaasa: Vaasan yliopisto
- Kotimaisten kielten keskus (2018). *Tekstilaji eli genre*. [Lainattu 8.5.2018]. Saatavilla: [https://www.kotus.fi/kielitieto/kielenkayton\\_lajit/kirjoitettu\\_kieli/tekstilaji\\_eli\\_genre](https://www.kotus.fi/kielitieto/kielenkayton_lajit/kirjoitettu_kieli/tekstilaji_eli_genre)
- Kunelius, Risto, Elina Noppari & Esa Reunanen (2010). *Media vallan verkoissa*. [Lainattu 15.10.2017] Saatavilla: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8070-6>
- Kyösti, Anni, Jenni Airaksinen, Jonne Parkkinen & Jari Kolehmainen (2017). *Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti – Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä*. Väkiraportti. Tampere: Tampereen yliopisto. [Lainattu 5.1.2018] Saatavilla: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/102344/legitimiteetti\\_arvot\\_ja\\_kapasiteetti.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/102344/legitimiteetti_arvot_ja_kapasiteetti.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Lammers, John & Mattea A. Garcia (2017). Institutional Theory Approaches. Teoksessa: *The International Encyclopedia of Organizational Communication* (toim. Craig Scott & Laurie Lewis). [Lainattu 5.5.2018] Saatavilla: [https://www.researchgate.net/publication/314712184\\_Institutional\\_Theory\\_Approaches?enrichId=rgreq-33f27a1fc945d59def66724e60979954-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMxNDcxMjE4NDtBUzo1NTIzNjM5MTIwNjkxMjBAMTUwODcwNTIyNzcwOQ%3D%3D&el=1\\_x\\_2&\\_esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/314712184_Institutional_Theory_Approaches?enrichId=rgreq-33f27a1fc945d59def66724e60979954-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMxNDcxMjE4NDtBUzo1NTIzNjM5MTIwNjkxMjBAMTUwODcwNTIyNzcwOQ%3D%3D&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf)
- Luoma-Aho, Vilma & Sari-Maarit Peltola (2006). Public organizations in the communication society. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Luoma-Aho, Vilma (2007). Neutral Reputation and Public Sector Organizations. *Corporate Reputation Review*, 10: 2, 124-143. [Lainattu 6.10.2017] Saatavilla: <http://web.a.ebsco-host.com.proxy.uwasa.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=36a4c790-effd-4d75-9dae-d1f876f4049b%40sessionmgr4010&vid=6&hid=4207>
- Mäenpää, Olli (2016). *Julkisuusperiaate*. 3. painos. Helsinki: Talentum Pro
- Maiorescu, Roxana (2016). Deutsche Telekom's spying scandal: An international application of the image repair discourse. *Public Relations Review*, 42: 73–678. [Lainattu 20.12.2017] Saatavilla: <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1016/j.pubrev.2015.10.005>
- Malmelin, Karoliina (2011). *Arvojen markkinat. Oikeuttavat arvomaailmat suomalaisten suuryritysten yritys vastuupuheessa*. Väitöskirja. [Lainattu 6.1.2018] Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/27402/arvojenm.pdf>
- Mynewsdesk (2017). *Tiedote, uutinen vai blogikirjoitus? - Valitse oikea viestintäformaatti*. [Lainattu 8.5.2018]. Saatavilla: [http://www.mynewsdesk.com/fi/mynewsdesk/blog\\_posts/tiedote-uutinen-vai-blogikirjoitus-valitse-oikea-viestintaformaatti-59149](http://www.mynewsdesk.com/fi/mynewsdesk/blog_posts/tiedote-uutinen-vai-blogikirjoitus-valitse-oikea-viestintaformaatti-59149)
- Niemi-Iilahti, Anita & Antti Niemelä (2001). Kansalais- ja asiakasvaikuttaminen. Julkisen hallinnon legitimitetti ja responsiivisuus: case Vaasa. Julkaisussa: *Vaasan yliopiston julkaisuja*. Vaasa: Vaasan yliopisto
- Nieminen, Hannu (2000). Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa: *Kolmet kasvot*. Toimittanut Pekka Aula & Salli Hakala. Helsinki: Loki-Kirjat
- Pandey, Sanjay K. & James L. Garnett (2006). Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications. *Public Administration Review*, 66: 1, 37-51. [Lainattu 20.11.2017] Saatavilla: <http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=19398286&site=ehost-live>

- Roundy, Philip (2010). Gaining Legitimacy by Telling Stories: The Power of Narratives in Legitimizing Mergers and Acquisitions. *Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict*, 14: 1, 89-105. [Lainattu 29.10.2017]. Saatavilla:
- Saaranen-Kauppinen, Anita & Anna Puusniekka. 2006. *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto. [Lainattu 15.11.2017] Saatavilla: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>
- Sauri, Pekka (2015). *Julkishallinto ja sosiaalinen media*. Kaks Kunnallisan kehittämissäätiö. Pole-Kuntatieto Oy.
- Schmitter, C. Philippe (2001). *What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?* Symposiumissa: Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance. New York: NY University School of Law. [Lainattu 20.2.2018] Saatavilla: [http://aei.pitt.edu/240/1/pw\\_75.pdf](http://aei.pitt.edu/240/1/pw_75.pdf)
- Soukup, Paul (2014). Political Communication. *Communication Research Trends*, 33: 2, 3-43. [Lainattu 22.12.2017] Saatavilla: <http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=ufh&AN=96540184&site=ehost-live>
- Suchman, C. Mark (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20: 3, 571-610. [Lainattu 10.10.2017] Saatavilla: <http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=9508080331&site=ehost-live>
- Suddaby, Roy & Royston Greenwood (2005). Rhetorical Strategies of Legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50: 1, 35-67. [Lainattu 5.10.2017]. Saatavilla: <http://search.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=17521503&site=ehost-live>
- Tolkki, Helena, Jenni Airaksinen & Anni Kyösti (2017). *Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet*. Esiselvitysraportti. Tampere: Tampereen yliopisto. [Lainattu 10.12.2017] Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0397-6>.
- Uotila, Pekka (2011). *Projektin suunnittelun narratiivinen rakentuminen*. [Lainattu 5.5.2018]. Saatavilla: [https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-336-3.pdf](https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-336-3.pdf)
- Valtioneuvosto (2017). *Alueuudistus.fi*. [Lainattu 15.10.2017] Saatavilla: [www.alueuudistus.fi](http://www.alueuudistus.fi)

- Valtioneuvosto (2018). Omamaakunta.fi. [Lainattu 10.4.2018] Saatavilla:  
[www.omamaakunta.fi](http://www.omamaakunta.fi)
- Valtioneuvoston kanslia (2010). *Valtionhallinnon viestintäsuositus*. Valtioneuvoston kanslian määräyskokoelma. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset. 2/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. [Lainattu 22.12.2017] Saatavilla:  
[http://vnk.fi/documents/10616/622962/M0210\\_Valtionhallinnon+viestint%C3%A4suositus.pdf/70f2749d-8fab-4ec9-b759-bd42deefcf0a](http://vnk.fi/documents/10616/622962/M0210_Valtionhallinnon+viestint%C3%A4suositus.pdf/70f2749d-8fab-4ec9-b759-bd42deefcf0a)
- Valtiovarainministeriö (2011). *Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010*. [Lainattu 28.10.2017]. Saatavilla:  
[vm.fi/dms-portlet/document/0/387304](http://vm.fi/dms-portlet/document/0/387304)
- Van Dijk, Teun A. (2011). *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*. SAGE Publications
- Van Leeuwen, Theo (2007). Legitimation in discourse and communication. *Discourse & Communication*, 1: 1, 91-112. [Lainattu 15.10.2017] Saatavilla: <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177%2F1750481307071986>
- Virkkala, Seija (2012). Alueiden muodostuminen ja aluehallinto. Teoksessa: *Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa* (toim. Merja Koskela & Niina Mäntylä). Vaasa: Vaasan yliopisto
- Vos, Marita (2006). Setting the research agenda for governmental communication. *Journal of Communication Management*, 10: 3, 250-258. [Lainattu 20.11.2017] Saatavilla: <https://doi.org/10.1108/13632540610681149>
- Weller, Katrin, Axel Bruns & Jean Burgess (2014). *Digital Formations: Twitter and Society*. Peter Lang Publishing Inc. [Lainattu 10.11.2017] Saatavilla:  
<http://site.ebrary.com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia/reader.action?docID=10840279>
- Wiiio, Osmo A. (2000). Organisaatioviestinnän juuria. Teoksessa: *Kolmet kasvot* (toim. Pekka Aula & Salli Hakala) Helsinki: Loki-Kirjat

## LIITE

Alueuudistus.fi (2017) Jouni Backman selvittämään maistraattien organisoitua.  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/jouni-backman-selvittamaan-maistraattien-organisointia](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/jouni-backman-selvittamaan-maistraattien-organisointia)  
 Alueuudistus.fi (2017) Miksi maakuntavaalit tulisi järjestää lokakuussa 2018?  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/miksi-maakuntavaalit-tulisi-jarjestaa-lokakuussa-2018](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/miksi-maakuntavaalit-tulisi-jarjestaa-lokakuussa-2018)  
 Alueuudistus.fi (2017) Sote- ja maakuntauudistuksen rahoituksessa otetaan huomioon aikataulumuutos  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/sote-ja-maakuntauudistuksen-rahoituksessa-otetaan-huomioon-aikataulumuutos](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sote-ja-maakuntauudistuksen-rahoituksessa-otetaan-huomioon-aikataulumuutos)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen: Maakuntien valmistelurahoitus on turvattava  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/maakuntien-valmistelurahoitus-on-turvattava](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/maakuntien-valmistelurahoitus-on-turvattava)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kuntapolitiikan kysymykset esillä pohjoismaisessa kuntaministerikokouksessa  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/kuntapolitiikan-kysymykset-esilla-pohjoismaisessa-kuntaministerikokouksessa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/kuntapolitiikan-kysymykset-esilla-pohjoismaisessa-kuntaministerikokouksessa)  
 Alueuudistus.fi (2017) Nähdään Kuntamarkkinoilla 13.-14. syyskuuta!  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakunta-ja-kunta-asiat-esilla-kuntamarkkinoilla-13-14-syyskuuta](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakunta-ja-kunta-asiat-esilla-kuntamarkkinoilla-13-14-syyskuuta)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntauudistuksen muutosjohtaja vaihtuu  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntauudistuksen-muutosjohtaja-vaihtuu](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntauudistuksen-muutosjohtaja-vaihtuu)  
 Alueuudistus.fi (2017) Miten Luovan toimeenpano etenee? Lue tuoreimmat kuulumiset uutiskirjeestä!  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/valtion-uuden-lupa-ja-valvontaviraston-toimeenpano-etenee](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtion-uuden-lupa-ja-valvontaviraston-toimeenpano-etenee)  
 Alueuudistus.fi (2017) Muutoksia talous- ja henkilöstöhallinnon valmisteluun - maakuntien kerrottava etenemissuunnitelmansa 30.11. mennessä  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/uudistuksen-aikataulu-vaikuttaa-myos-talous-ja-henkilostohallinnon-tahe-palvelukeskusvalmisteluun](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uudistuksen-aikataulu-vaikuttaa-myos-talous-ja-henkilostohallinnon-tahe-palvelukeskusvalmisteluun)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kasvupalveluyhtiön perustamisprojekti sai lähtöluvan  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kasvupalveluyhtiön-perustamisprojekti-sai-lahtoluvan](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kasvupalveluyhtiön-perustamisprojekti-sai-lahtoluvan)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntien esivalmistelu jatkuu toukokuulle 2018  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntien-esivalmistelu-jatkuu-toukokuulle-2018](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntien-esivalmistelu-jatkuu-toukokuulle-2018)  
 Alueuudistus.fi (2017) Digimuutoksen valmistelu etenee [http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/digimuutoksen-valmistelu-etenee](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/digimuutoksen-valmistelu-etenee)  
 Alueuudistus.fi (2017) Tiekarttaan lisätty aineistoa osallistumisesta ja vaikuttamisesta  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tiekarttaan-lisatty-aineistoa-osallistumisesta-ja-vaikuttamisesta](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tiekarttaan-lisatty-aineistoa-osallistumisesta-ja-vaikuttamisesta)  
 Alueuudistus.fi (2017) Ministerit Vehviläinen ja Saarikko: Hallitus varmisti maakunta- ja sote-uudistuksen etenemisen  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/ministerit-vehvilainen-ja-saarikko-hallitus-varmisti-maakunta-ja-sote-uudistuksen-etenemisen](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/ministerit-vehvilainen-ja-saarikko-hallitus-varmisti-maakunta-ja-sote-uudistuksen-etenemisen)  
 Alueuudistus.fi (2017) Tilaa Maakunta- ja sote-uudistus -uutiskirje ja pysy perillä uudistuksen käänteistä!  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tilaa-maakunta-ja-sote-uudistus-uutiskirje](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tilaa-maakunta-ja-sote-uudistus-uutiskirje)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen: Maakuntauudistus - missä mennään? Tutustu esityksiin!  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntauudistus-missa-mennaan-tutustu-esityksiin](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntauudistus-missa-mennaan-tutustu-esityksiin)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntatalouden simuloinnille lyötiin alkutahdit  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/maakuntatalouden-simuloinnille-lyytiin-alkutahdit](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/maakuntatalouden-simuloinnille-lyytiin-alkutahdit)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kunta- ja maakunta-asiat laajasti esillä 13.-14.9. järjestettävillä Kuntamarkkinoilla  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/kunta-ja-maakunta-asiat-laajasti-esilla-13-14-9-jarjestettavilla-kuntamarkkinoilla](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/kunta-ja-maakunta-asiat-laajasti-esilla-13-14-9-jarjestettavilla-kuntamarkkinoilla)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kimpassa - Allihopa: Uusi maakunta rakentui Turussa palloista  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kimpassa-allihopa-turun-messuilla-uuusi-maakunta-rakentui-palikoista](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kimpassa-allihopa-turun-messuilla-uuusi-maakunta-rakentui-palikoista)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntajako muuttuu viiden kunnan osalta ensimmäisissä maakuntavaaleissa  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntajako-ensimmaisissa-maakuntavaaleissa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntajako-ensimmaisissa-maakuntavaaleissa)  
 Alueuudistus.fi (2017) ICT-palvelukeskus Vimana Oy:n palvelutarjonnan suunnittelu käynnistyy  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ict-palvelukeskus-vimana-oy-n-palvelutarjonnan-suunnittelu-kaynnistyy](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ict-palvelukeskus-vimana-oy-n-palvelutarjonnan-suunnittelu-kaynnistyy)  
 Alueuudistus.fi (2017) Ministerit Vehviläinen ja Saarikko maakuntakierrokselle  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/ministerit-vehvilainen-ja-saarikko-maakuntakierrokselle](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/ministerit-vehvilainen-ja-saarikko-maakuntakierrokselle)  
 Alueuudistus.fi (2017) Uusi uutiskirje on nyt luettavissa! [http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/uusi-uutiskirje-ilmestynyt](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-uutiskirje-ilmestynyt)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntauudistuksen muutosjohtaja haussa valtiovarainministeriöön  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/muutosjohtaja-haussa-valtiovarainministeriöön](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/muutosjohtaja-haussa-valtiovarainministeriöön)  
 Alueuudistus.fi (2017) Hallitus esittää sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon 181 miljoonan euron määrärahaa  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallitus-esittaa-sote-ja-maakuntauudistuksen-valmisteluun-ja-toimeenpanoon-181-miljoonan-euron-maaraa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-esittaa-sote-ja-maakuntauudistuksen-valmisteluun-ja-toimeenpanoon-181-miljoonan-euron-maaraa)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen: Kuntatalouden tilanne parantunut selvästi  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/kuntatalouden-tilanne-parantunut-selvasti](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/kuntatalouden-tilanne-parantunut-selvasti)  
 Alueuudistus.fi (2017) Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen sidosryhmätilaisuus 12.10.  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/valtion-lupa-ja-valvontaviraston-toimeenpanohankkeen-sidosryhmatilaisuus-12-10](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtion-lupa-ja-valvontaviraston-toimeenpanohankkeen-sidosryhmatilaisuus-12-10)  
 Alueuudistus.fi (2017) Miten viestiä sote- ja maakuntauudistuksesta ymmärrettävämmiin?  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/miten-vestitaan-ymmarrattavammin-sote-ja-maakuntauudistuksesta](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/miten-vestitaan-ymmarrattavammin-sote-ja-maakuntauudistuksesta)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntatalouden simuloinnin suunnitelma julkaistiin  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntatalouden-simuloinnin-suunnitelma-julkaistiin](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntatalouden-simuloinnin-suunnitelma-julkaistiin)  
 Alueuudistus.fi (2017) Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista valmistelussa - tutustu lakiluonnoksiin  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/laki-alueiden-kehittamisesta-ja-kasvupalveluista](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/laki-alueiden-kehittamisesta-ja-kasvupalveluista)  
 Alueuudistus.fi (2017) Valtion lupa- ja valvontavirasto käynnistää toimintansa vuoden 2020 alussa  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/valtion-lupa-ja-valvontavirasto-kaynnistaa-toimintansa-vuoden-2020-alussa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/valtion-lupa-ja-valvontavirasto-kaynnistaa-toimintansa-vuoden-2020-alussa)  
 Alueuudistus.fi (2017) Sote-tietopaketti käyttöön jo maakuntien valmisteluvaiheessa  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/sote-tietopaketti-maakuntien-kaytoon-jo-maakuntien-valmisteluvaiheessa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/sote-tietopaketti-maakuntien-kaytoon-jo-maakuntien-valmisteluvaiheessa)  
 Alueuudistus.fi (2017) Strateginen ohjausryhmä linjaa maakunta- ja sote-uudistuksen digitalisaation muutosta  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/strateginen-ohjausryhma-linjaa-maakunta-ja-sote-uudistuksen-digitalisaation-muutosta](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/strateginen-ohjausryhma-linjaa-maakunta-ja-sote-uudistuksen-digitalisaation-muutosta)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntatieto-ohjelman käynnistämistä valmistellaan  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntatieto-ohjelman-kaynnistamista-valmistellaan](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntatieto-ohjelman-kaynnistamista-valmistellaan)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen: Kuntien nuorisovaltuustojen perustamisesta otettava loppukiri  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10623/kuntien-nuorisovaltuustojen-perustamisesta-otettava-loppukiri](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/kuntien-nuorisovaltuustojen-perustamisesta-otettava-loppukiri)  
 Alueuudistus.fi (2017) Tiimityöympäristöt maakuntien valmistelutyöryhmien käyttöön  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntien-valmistelutyöryhmien-kayttoon](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntien-valmistelutyöryhmien-kayttoon)  
 Alueuudistus.fi (2017) Uudenmaan kunnat voisivat vastata ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisestä myös maakuntauudistuksen jälkeen  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/uudenmaan-kunnat-voisivat-vastata-ymparistoterveydenhuollon-tehtavien-jarjestamisesta-myos-maakuntauudistuksen-jalkeen](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/uudenmaan-kunnat-voisivat-vastata-ymparistoterveydenhuollon-tehtavien-jarjestamisesta-myos-maakuntauudistuksen-jalkeen)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kuukausittainen tilannekatsaus tarjoaa tietoa digimuutoksen valmistelusta  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kuukausittainen-tilannekatsaus-tarjoaa-tietoa-digimuutoksen-valmistelusta](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kuukausittainen-tilannekatsaus-tarjoaa-tietoa-digimuutoksen-valmistelusta)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntien tilakeskuksen verkkosivut avautuivat  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntien-tilakeskuksen-verkkosivut-avautuivat](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntien-tilakeskuksen-verkkosivut-avautuivat)  
 Alueuudistus.fi (2017) Seurantakysely kartoitti maakunta- ja sote-uudistuksen etenemistä maakunnissa  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/seurantakysely-kartoitti-maakunta-ja-sote-uudistuksen-etenemista-maakunnissa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/seurantakysely-kartoitti-maakunta-ja-sote-uudistuksen-etenemista-maakunnissa)  
 Alueuudistus.fi (2017) Tukea kunnan sopimusten selvittämiseen [http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tukea-kunnan-sopimusten-selvittamiseen](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tukea-kunnan-sopimusten-selvittamiseen)  
 Alueuudistus.fi (2017) ELY- ja TE-tehtävistä monialaisen maakunnan iskuukykyisiä palveluita  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ely-ja-te-tehtavista-monialaisen-maakunnan-iskukykyisiä-palveluita](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ely-ja-te-tehtavista-monialaisen-maakunnan-iskukykyisia-palveluita)  
 Alueuudistus.fi (2017) Pilottilselvitys: Pohjois-Pohjanmaan maakunnalle siirtyy 660 000 neliötä tiloja  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/pilottilselvitys-pohjois-pohjanmaan-maakunnalle-siirtyy-660-000-neliota-tiloja](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/pilottilselvitys-pohjois-pohjanmaan-maakunnalle-siirtyy-660-000-neliota-tiloja)  
 Alueuudistus.fi (2017) Viikas valmennusyksy on herätellyt maakuntien johtoa uusilla ajatuksilla  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/viikas-valmennusyksy-heratellyt-maakuntien-johtoa-uusilla-ajatuksilla](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/viikas-valmennusyksy-heratellyt-maakuntien-johtoa-uusilla-ajatuksilla)  
 Alueuudistus.fi (2017) Päivi Sillanaukee: Vanhoilla rakenteilla ei turvata ihmisten perusoikeuksia ja palveluja  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/paivi-sillanaukee-vanhoilla-rakenteilla-ei-turvata-ihmisten-perusoikeuksia-ja-palveluja](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/paivi-sillanaukee-vanhoilla-rakenteilla-ei-turvata-ihmisten-perusoikeuksia-ja-palveluja)  
 Alueuudistus.fi (2017) Maakuntatalouden simuloinnin suunnitelma päivitetty  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntatalouden-simuloinnin-suunnitelma-paivitetty](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntatalouden-simuloinnin-suunnitelma-paivitetty)  
 Alueuudistus.fi (2017) Kuntien sote-ulkoistusten ja investointien rajoittamista tiukennetaan - Tyhjästä kiinteistöistä korvausta yksittäisille kunnille  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/kuntien-sote-ulkoistusten-ja-investointien-rajoittamista-tiukennetaan-tyhja-sta-kiinteistoista-korvausta-yksittaisille-kunnille](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/kuntien-sote-ulkoistusten-ja-investointien-rajoittamista-tiukennetaan-tyhja-sta-kiinteistoista-korvausta-yksittaisille-kunnille)  
 Alueuudistus.fi (2017) Talous- ja henkilöstöpalvelukeskus Hetlin toiminta starttaamassa  
[http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/talous-ja-henkilostopalvelukeskus-hetlin-toiminta-starttaamassa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/talous-ja-henkilostopalvelukeskus-hetlin-toiminta-starttaamassa)