Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Tekijä: Jussi Matti Tapio Javanainen

Pro gradu -tutkielman nimi: Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi

Yhteistoiminta-alueen muutosprosessin onnistuminen, alueelliset vaikutukset sekä ilmaantuneet kehittämis- ja koulutustarpeet kuntien johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten näkökulmasta

Tutkinto: Hallintotieteiden maisterin tutkinto

Laitos: Yhdyskuntatieteiden laitos

Oppiaine: Aluetiede

Valmistumisvuosi: 2011

Sivumäärä: 160 sivua, 9 liitesivua.

Tiivistelmä:

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu sitä, miten Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi onnistui muutosta toteuttamassa olleiden johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten näkökulmasta. Tutkimuksessa on tarkasteltu myös sitä, millaisia alueellisia vaikutuksia ja yhteistoiminta-alueen kehitykselle oleellisia kehittämis- ja koulutustarpeita muutoksen yhteydessä ilmeni johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten mielestä. Näiden kysymysten pohjalta on luotu yhtenäiskuva Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessista.

Tutkimus on lähtökohtaisesti tapaustutkimus, joten varsinaisia yleistyksiä ei sen pohjalta voi tehdä, mutta tutkimuksen tulososiossa on kuitenkin luotettavuuden ja hyödyllisyyden lisäämiseksi koetettu hakea vertauskohtia vastaavantyylisistä kuntien muutosprosesseista. Omassa kontekstissaan tutkimus on tiettävästi ensimmäinen laatuaan, sillä Järvi-Pohjanmaan kaltaista, niin laajaa ja kokonaisvaltaista yhteistoiminta-aluetta ei ole vielä ennen kokeiltu Suomessa.

Tutkimuksen metodina on induktiivis-deduktiivinen ankkuroituun teoriaan perustuva tutkimusote. Tutkimus on siis aineistolähtöinen, mutta sillä on myös teoreettinen viitekehys, joka toimii ikään kuin johdantona aineiston maailmaan ja antaa samalla kuvan siitä suuremmasta kontekstista, jossa tutkimus elää. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu hallinto-, kunnallis- ja aluetieteellisistä lähtökohdista. Viitekehyksen tavoitteena on luoda käsitys organisaatioajattelusta, vallitsevista hallintoparadigmoista, muutosprosessiin vaikuttaneista ulkoisista vaikuttimista, kuten Paras-hankkeesta, ja kunta- ja seutuyhteistyöstä.

Tutkimuksen aineisto on teemahaastattelun avulla kerätty, ja koostuu sekä henkilökohtaisesti haastatelluista että sähköpostitse haastatelluista johtavista viranhaltijoista ja esimiehistä. Yhteensä haastateltuja oli 40, joista 27 oli henkilökohtaisesti haastateltuja ja 13 sähköpostitse haastateltuja. Sähköpostitse vastanneiden suhteellinen osuus oli 19 %.

Tutkimuksen tuloksissa on päädytty siihen, että organisaatiomuutoksena Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi onnistui melko hyvin, mutta sekä ulkoisista että sisäisistä syistä johtuen muutosprosessissa ilmeni puutteita, jotka olisivat olleet vältettävissä. Yhteistoiminnalle asetettujen tavoitteiden valossa muutosprosessin onnistuminen ei sen sijaan näyttänyt varmalta ja skeptisyyttä oli havaittavissa varsinkin taloudellisuuden suhteen. Yhteistoiminta-alueen henkilöstön suhteen muu-

tosprosessi onnistui pääpiirteittäin, sillä lähtökohtaisesti henkilöstö onnistuttiin sitouttamaan muutokseen, mutta varsinkin tiedottamisessa, huomioimisessa ja tarjotuissa koulutuksissa olisi ollut parantamisen varaa. Organisaatiokehityksen kannalta katsottuna muutosprosessissa onnistuttiin huomioimaan organisaatiokehittäminen monelta osin, mutta varsinkin kehittämistoimien valmistelussa, kohdistuksissa ja suhteuttamisessa sekä henkilöstöresurssien huomioimisessa jäi parannettavaa. Alueellisesti katsottuna muutosprosessi onnistui täyttämään sille asetetut sisäiset ja ulkoiset vaatimukset ja vei seutua Paras-hankkeen ja seutuajattelun haluamaan suuntaan, eikä muutosprosessin aikana ilmennyt sellaisia yhteistyön ongelmia, jotka olisivat merkittävästi vaikeuttaneet yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan muutosprosessi siis onnistui ja täytti sille asetetut odotukset, mutta paljon ilmeni puutteita ja ongelmia, jotka olisivat olleet vältettävissä. Silti muutoksen riittävyydestä ei ollut takeita, sillä niin Järvi-Pohjanmaan kuin koko kuntasektorin tulevaisuuden haasteet ovat suuret.

Asiasanat: Järvi-Pohjanmaa, kuntayhteistyö, organisaatiokehittäminen, organisaatiomuutos, organisaation muutosprosessi, Paras-hanke, seutuyhteistyö, yhteistoiminta-alue

Sisältö

1 Johdanto ... 1
2 Tutkimuksen tieteelliset lähtökohdat ... 5
2.1 Tutkimuksen rakenne ... 5
2.2 Tutkimuksen metodologia ja tieteenfilosofiset taustat ... 5
2.2.1 Tutkimuksen tieteellinen ulottuvuus ... 5
2.2.2 Tutkimuksen tieteenfilosofiset suuntaukset ja taustat ... 6
2.3 Teemahaastattelu, aineisto ja analyysi ... 7
2.4 Tutkimuksen kohde ja tavoitteet ... 8
3 Tutkimuksen tieteellinen konteksti ja teoreettinen viitekehys ... 11
3.1 Organisaatiotoiminnan peruskäsitteet ... 11
3.1.1 Organisaatio ... 11
3.1.2 Johtaminen ... 23
3.2 Organisaatio muutoksessa ... 29
3.2.1 Organisaation kehittäminen ... 31
3.2.2 Organisaatiomuutoksen eteneminen ... 33
3.2.3 Organisaation muutosprosessin johtaminen ... 36
3.2.4 Henkilöstö organisaatiomuutoksessa ... 39
3.3 Seudullisuus alueellisen muutoksen moottorina ... 49
3.3.1 Kuntaorganisaatio muutoksessa ... 49
3.3.2 Seudullisuus muutoksessa ... 54
4 Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi ... 58
4.1 Yhteistoiminta-aluetta muovaamaan ... 58
4.2 Tutkimusaineisto pähkinänkuoressa ... 62
4.2.1 Tilaajaorganisaatiot ... 62
4.2.2 Tuottajaorganisaatiot ... 63
4.2.3 Kuntayhtiöt ... 65
4.3 Yhteistoiminta-alueen muutosprosessi, johtaminen ja kokemukset ... 65
4.3.1 Tilaajaorganisaatiot ... 65
4.3.2 Tuottajaorganisaatiot ... 72
4.3.3 Kuntayhtiöt ... 87
4.4 Yhteistoiminta-alueen henkilöstö muutoksessa ... 89
4.4.1 Tilaajaorganisaatiot ... 89
4.4.2 Tuottajaorganisaatiot ... 92
4.4.3 Kuntayhtiöt ... 97
4.5 Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset ... 98
4.5.1 Tilaajaorganisaatiot ... 98
4.5.2 Tuottajaorganisaatiot ... 101
4.5.3 Kuntayhtiöt ... 107
4.6 Yleiset ja toimialakohtaiset kehittämistarpeet ... 108
4.6.1 Tilaajaorganisaatiot ... 108
4.6.2 Tuottajaorganisaatiot ... 109
4.6.3 Kuntayhtiöt ... 114
4.7 Yleiset ja toimialakohtaiset koulutustarpeet ... 115
4.7.1 Tilaajaorganisaatiot ... 115
4.7.2 Tuottajaorganisaatiot ... 117
4.7.3 Kuntayhtiöt ... 126

5 Kokonaiskuva Järvi-Pohjanmaan muutosprosessista 128
5.1 Järvi-Pohjanmaan osapuolten kokonaiskuva muutosprosessista 128
5.1.1 Tilaajapuolen kokonaiskuva 128
5.1.2 Tuottajapuolen kokonaiskuva 131
5.1.3 Kuntayhtiöiden kokonaiskuva 135
5.1.4 Yhtenäiskuva Järvi-Pohjanmaan muutoksesta 137
5.2 Järvi-Pohjanmaan kehittämistarpeiden kokonaiskuva 141
5.3 Järvi-Pohjanmaan koulutustarpeiden kokonaiskuva 142
6 Johtopäätökset 144
6.1 Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi organisaation muutosprosessina 144
6.2 Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi tavoitteidensa valossa 145
6.3 Järvi-Pohjanmaan henkilöstö muutoksessa 146
6.4 Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi organisaatiokehityksenä 147
6.5 Seudullisuus, Paras-hanke ja Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi 149
6.6 Loppupäätelmä ja pohdintaa Järvi-Pohjanmaan muutosprosessista 150
Kiitokset 154
Lähteet 155
Liite 1. Teemahaastattelulomake 161
Liite 2. Yleistietoja Alajärvestä 164
Liite 3. Taloustietoja Alajärvestä 165
Liite 4. Yleistietoja Vimpelistä 166
Liite 5. Taloustietoja Vimpelistä 167
Liite 6. Yleistietoja Soinista 168
Liite 7. Taloustietoja Soinista 169

1 Johdanto

Suomen kuntakentällä on viime vuosina tapahtunut paljon muutoksia. Valtionhallinnon vuonna 2005 käynnistämän kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eli Paras-hankkeen ajamana on Suomen kuntien määrä vähentynyt lähes sadalla, kun kuntaliitoksia on syntynyt.

Aina kuntaliitokseen ei kuitenkaan ole päädytty, vaan sille on haettu vaihtoehtoja panostamalla kuntien väliseen yhteistyöhön. Yksi tällainen yhteistyön muoto on yhteistoiminta-alueen muodostaminen. Kuntien välinen yhteistoiminta on tavallisesti koskenut jotain tiettyä sektoria tai toimialaa, mutta Etelä-Pohjanmaalla yhteistoiminta on viety astetta pidemmälle. Siellä Alajärven kaupunki sekä Soinin ja Vimpelin kunnat päätyivät muodostamaan tilaaja-tuottajamalliin varaan rakentuvan Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen, jossa kaikki toimialat ovat yhteistoiminnan alaisia. Uusi Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue aloitti toimintansa tammikuussa 2009.

Kuva 1. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue (Mäntylä 2009, 7).

Järvi-Pohjanmaa alueena

Alueena Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue sijaitsee Etelä-Pohjanmaan maakunnan itäpuolella (kuva 1) Keski-Pohjanmaan ja Keski-Suomen rajalla, maantieteellisesti osin Suomenselällä. Seudullisesti kaikki yhteistoiminta-alueen kunnat kuuluvat Järviseudun seutukuntaan. Vuonna 1869 perustettu Alajärvi on yhteistoiminta-alueen keskus, suurin kunta ja ainoa kaupunki (kaupungiksi

vuonna 1986). Lehtimäen kunta, jossa asukkaita oli noin 1800, liittyi Alajärveen vuoden 2009 alusta ja liitoksen jälkeen kaupungin väkiluvuksi muodostui noin 10 600 asukasta. Alajärvi sijaitsee Alajärven rannalla ja on maastoltaan mäkisempi ja metsäisempi kuin tyypillinen eteläpohjalainen kunta. Kaupungista löytyy peruspalveluiden lisäksi muun muassa lukio, ammatti-intistuutti Jami, Nelimarkka-taitelijasuvun museo sekä Työvoimahallinnon, Kelan ja poliisin palvelupisteet. Kaupungissa on myös Alvar Aallon suunnittelemia rakennuksia, kuten kaupungintalo ja kaupunginkirjasto, sillä Aalto vietti nuoruusajan kesiään usein Alajärvellä. Urheilullisesti Alajärvi on tullut tunnetuksi varsinkin pesäpallosta. Poliittisesti kaupunki on keskustan vahvaa aluetta ja vuoden 2008 kunnallisvaaleissa keskusta olikin kaupungin suurin puolue noin 57 % kannatuksella. Toiseksi suurin puolue oli perussuomalaiset noin 14 % kannatuksella ja kolmanneksi tuli kokoomus myös noin 14 % kannatuksella. Kaupungin elinkeinorakenne on rakentunut siten, että vuonna 2008 palvelut työllistivät noin 56 % kaupungin asukkaista, jalostuksen osuus oli noin 30 % ja alkutuotannon noin 13 %. Kaupungin työttömyysaste oli vuonna 2008 noin 11 % (ks. lisää liite 2, liite 3).

Vuonna 1866 perustetussa Vimpelin kunnassa on asukkaita noin 3 300 ja se on yhteistoiminta-alueen kunnista toiseksi suurin. Kunta on yhteistoiminta-alueen kunnista kaikkein lähimpänä stereotyyppistä eteläpohjalaiskuntaa laajoine peltoaukioineen. Kunnasta löytyvät peruspalvelut ja lukio sekä erikoisuutena muun muassa pesäpallo- ja suksimuseot. Kunta onkin tullut kuuluisaksi intohimoisena pesäpallokuntana ja esimerkiksi vuoden 2010 Superpesiksen runkosarjan katsojakeskiarvo oli Vimpelin Saarikentällä yli 2 300 (Suomen pesäpalloliitto 2010). Poliittiselta koostumukseltaan kunta on Alajärven tavoin keskustan tukialuetta, sillä vuoden 2008 kunnallisvaaleissa keskusta sai noin 47 % kannatuksen. Toiseksi tulivat perussuomalaiset noin 24 % kannatuksella ja kolmanneksi vasemmistoliitto noin 16 % kannatuksella. Kunnan elinkeinorakenne oli vuonna 2008 rakentunut siten, että palvelut työllistivät noin 53 % kunnan asukkaista, jalostuksen osuus oli noin 37 % ja alkutuotannon noin 9 %. Kunnan työttömyysaste oli vuonna 2008 noin 10 % (ks. lisää liite 4, liite 5).

Vuonna 1868 perustettu Soinin kunta on yhteistoiminta-alueen kunnista pienin, sillä kunnassa on asukkaita noin 2 400. Kunta sijaitsee Suomenselällä ja muistuttaa maastoltaan enemmän mäkistä ja metsäistä Keski-Suomea kuin Etelä-Pohjanmaata. Soinissa sijaitseekin Etelä-Pohjanmaan korkein kohta, Raitamäki (240,4m). Kunnasta löytyvät peruspalvelut ja Vuorenmaan laskettelukeskus. Kunnassa on myös paljon kesäasuntoja. Poliittiselta koostumukseltaan kunta on Alajärven ja Vimpelin lailla keskustan tukialuetta, ja vuoden 2008 kunnallisvaaleissa keskusta sai noin 46 % kannatuksen. Perussuomalaiset saivat toiseksi suurimman kannatuksen, noin 18 %, ja kolmanneksi

tulivat kristillisdemokraatit noin 16 % kannatuksella. Kunnan elinkeinorakenne rakentui vuonna 2008 siten, että palvelut työllistivät noin 55 % kunnan asukkaista, jalostuksen osuus oli noin 24 % ja alkutuotannon noin 19 %. Kunnan työttömyysaste oli vuonna 2008 noin 17 %. Soinin kunta onkin yhteistoiminta-alueen kunnista kaikkein heikoimmassa asemassa verrattuna muihin kuntiin (ks. lisää liite 6, liite 7).

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueeseen siirtyminen

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muodostamiselle oli monta syytä (ks. Mäntylä 2009, 9–11), mutta oleellisimmat syyt liittyivät valtion kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eli Para-hankkeen vaatimuksiin, seudun elinkeinoelämän turvaamiseen, väestön ikääntymiseen ja kuntien palvelurakenteellisiin sekä taloudellisiin ongelmiin. (Mäntylä 2009, 9.)

Yhteistoiminta-alueeseen siirtyminen aiheutti kunnissa monia hallinnon ja toimintatapojen muutoksia. Ensimmäinen muutos tapahtui lautakuntarakenteissa, sillä kunnille muodostettiin yhteislautakunnat kullekin toimialalle. Toimialoista perusturva, sivistystoimi ja maatalous- ja lomatoimi sijoitettiin Alajärvelle, tekninen toimi ja vapaa-aikatoimi Soiniin, ja rakennus- ja ympäristötoimi Vimpeliin. Toimialojen suhteen kukin kunta toimii niin sanottuna isäntäkuntana toimialojensa lautakunnille. Toinen muutos tapahtui palveluiden tuotantotavassa, sillä yhteistoiminnan myötä alueella siirryttiin tilaaja-tuottajamalliin, jossa kunnat toimivat tilaajina ja yhteislautakunnat tuottajina. Kolmas muutos oli talous- ja henkilöstöhallinnon yhtiöittäminen. Tätä tarkoitusta varten muodostettiin kuntien omistama Järvinet Oy -tilitoimisto. Neljäs muutos tapahtui hallintojärjestelmien tasolla, sillä yhteistoiminta-alueen hallinnossa siirryttiin uusiin sähköisiin hallintojärjestelmiin. Kaikki edellä mainitut muutokset tapahtuivat yhtä aikaa, kun yhteistoiminta-alueeseen siirryttiin, ja muutosprosessi toteutettiin pääosin viranhaltijavetoisena.

Tutkimuksen taustavaikuttimet

Tämän tutkimuksen taustavaikuttimena on ensisijaisesti toiminut Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitokselta tilaama ja kesällä 2009 toteutettu koulutus- ja kehittämistarvekartoitus, jota tämän tutkimuksen kirjoittaja oli tekemässä kyseisenä aikana. Tutkimuksen aineisto onkin kerätty kartoituksen yhteydessä ja toimi alkuaan suurelta osin myös kartoituksen aineistona.

Tämän tutkimuksen ajatuksena on tutkia sitä kuinka julkisella puolella, tässä tapauksessa Järvi-Pohjanmaalla, toteutettu laaja ja kokonaisvaltainen organisaatiomuutos onnistui muutosprosessina sitä toteuttamassa olleiden johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten näkökulmasta. Laajemmat organisaatiomuutokset ovat usein hyvin monimutkaisia prosesseja, joiden onnistumiseen johtamisella, henkilöstöllä, vallitsevilla paradigmoilla, organisaatiokulttuurilla ja toimintaympäristöllä on suuri vaikutus. Ja jotta muutoksen kestävyydelle on edellytykset ja muutokselta halutut asiat myös toteutuvat käytännössä, on muutoksessa otettava huomioon myös mahdolliset puutteet ja tarvittavat parannukset organisaation kehittämisessä sekä organisaation henkilöstön koulutustasossa.

Suomalaisella julkisella sektorilla on edellä mainittu organisaation muutosprosessin monimutkaisuus usein vielä korostuneemmassa asemassa, sillä muutoksenalaiset julkisen sektorin organisaatiot ovat lähtökohtaisesti yleensä vanhoja instituutioita, jotka ovat tottuneet toimimaan itsenäisesti omien sääntöjen mukaan ja toimintaympäristössä tapahtuneille muutoksille on perinteisesti annettu vähemmän painoarvoa kuin yksityisellä puolella. Kuitenkin viimeistään 2000-luvulla ovat muun muassa globalisaatio, hallintoparadigmojen muutokset, yksityisen ja julkisen sektorin rajojen hämärtyminen, lisääntyneet yhteistyövaatimukset ja tietoa korostavalle postmodernille yhteiskunnalle tyypillinen jatkuvassa muutoksessa eläminen asettaneet vanhat suomalaisen julkisen sektorin organisaatiot sen totuuden eteen, että entiset toimintamallit organisaatiorakenteet eivät enää ole riittäviä, vaan uudistuksia on pakko ollut hakea.

Tutkimuksessa tarkastelun alla oleva Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue on tällaisten vanhojen organisaatioiden yhteenliittymä. Siinä maakunnallisesti perifeerisen alueen kunnat pyrkivät yhteistyön keinoin hakemaan ratkaisua seudun paikallishallinnon ongelmiin, ja tutkimuksessa onkin tarkoitus tarkastella sitä, kuinka tämä siirtyminen yhteistoimintaan onnistui prosessina ja millä keinoin turvataan se, että yhteistyölle asetetut tavoitteet ovat perustaltaan ja rakenteiltaan mahdollista saavuttaa ja ylläpitää.

2 Tutkimuksen tieteelliset lähtökohdat

2.1 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne etenee siten, että tässä luvussa käsitellään tutkimuksen tieteellisiin lähtökohtiin liittyvät kysymykset. Luvussa 3 on käyty läpi tutkimuksen tärkeimmät käsitteet sekä tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Luvussa 4 on eriteltynä tutkimuksen aineisto yksityisestä yleiseen ja kuvailevasta selittävään. Luvussa 5 on kokonaiskuvan muodostaminen Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueelta ja Luvussa 6 on loppuyhteenvedon, johtopäätösten ja pohdinnan vuoro.

2.2 Tutkimuksen metodologia ja tieteenfilosofiset taustat

2.2.1 Tutkimuksen tieteellinen ulottuvuus

Tätä tutkimusta voidaan pitää postmodernina kunnallistiedettä ja hallintotiedettä limittävänä tapaustutkimuksena. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin myös aluetieteellinen ulottuvuus, joka näkyy muun muassa haastateltujen näkemyksinä yhteistoiminnan alueellisista vaikutuksista. Tutkimuksessa on siis kytkettynä yhteen haastateltujen näkemykset yhteistoiminta-alueen muutosprosessista, alueellisista vaikutuksista ja muutosprosessin yhteydessä esiin nousseista koulutus- ja kehittämistarpeista.

Tämä tutkimus on teemahaastattelujen pohjalta toteutettu empiirinen laadullinen tutkimus, eli tutkimuksen pohja on empiriassa, mutta sillä on myös teoreettinen viitekehys. Tutkimuksen metodologisena pohjana toimii grounded theory eli niin sanottu ankkuroitu teoria tai aineistolähtöinen teoria. Ankkuroitu teoria voidaan jakaa kahteen koulukuntaan: Barney Glaserin (ks. esim. Glaser 1992) kehittämään, pelkästään induktiiviseen ankkuroituun teoriaan, jossa lähtökohtana on teoreettisten esioletusten puuttuminen, ja Anselm Straussin ja Juliet Corbinin (1990) kehittämään induktiivis-deduktiiviseen ankkuroituun teoriaan, jossa aiempi tutkimus ja empiirinen aineisto ovat vastavuoroisessa suhteessa keskenään. Tässä tutkimuksessa on käytetty jälkimmäistä eli Straussin ja Corbinin induktiivis-deduktiivista lähestymistapaa. Näin ollen tutkimuksen teoreettinen viitekehys on rakennettu empirian pohjalta, jota vuorostaan on analyysivaiheessa verrattu ensin keskenään ja sitten teoreettiseen viitekehykseen ja muuhun aiempaan tutkimukseen. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 164–168; Nyholm 2008, 33–36.)

2.2.2 Tutkimuksen tieteenfilosofiset suuntaukset ja taustat

Tieteenfilosofia tieteellisessä tutkimuksessa perustuu ymmärrettävyyteen, sillä kaikilla tutkimuksilla on taustalla käsitys maailmasta ja ihmisestä (Nyholm 2008, 26). Tässä tutkimuksessa tieteenfilosofisena taustana voidaan ontologisesti ja epistemologisesti pitää erityisesti interpretivismiä ja relativismia sekä niiden johdannaista fenomenologiaa. Interpretivismi lähtee ajatuksena siitä, että kaikki tieto on tulkinnallista ja relativismi puolestaan siitä, että kaikki tieto on suhteellista. Relativismissa ja interpretivismissä korostuvatkin tiedon ja näkemysten tulkinnalliset piirteet. Näin ollen muun muassa tutkimuksen kohteena olevien yhteistoiminta-alueen haastateltujen käsitykset organisaatiomuutoksen onnistumisesta voidaan tulkita suhteellisesti, sillä jokainen heistä peilaa muutoksen onnistumista kuitenkin omien kokemuksiensa ja näkemyksiensä kautta. Nämä yksilökohtaiset tulkinnat tuovatkin tutkimukseen sen fenomenologisen ulottuvuuden, eli miten yksilö havainnoi saamansa tiedon ja kokee sen, sillä kokemukset ovat aina subjektiivisia. Voi siis sanoa, että fenomenologia keskittyy siihen, miten tutkimuksen haastateltu on tiedon havainnut, interpretivismi siihen, miten haastateltu tiedon on tulkinnut ja relativismi siihen, kuinka haastateltu on sen suhteuttanut todellisuuteen. Tutkimuksen viitekehyksenä toimii täten fenomenologinen yksilökäsitys ja laajempana tieteellisenä ympäristönä interpretivismi ja relativismi. Tutkimuksessa on silti myös pragmaattisia näkökohtia, mutta nämä tulevat ilmi vain silloin kun on kyse siitä, ovatko esimerkiksi johtosäännöt kuinka erilaisia kuntien välillä. Tai esimerkiksi, kun on kyse teknisistä asioista, joissa ei ole tulkinnallisuuksia, kuten toimivatko sähköiset tietojärjestelmät. Lähtökohtaisesti tutkimus on kuitenkin logiikaltaan yksilökeskeinen ja haastateltujen näkemykset subjektiivisia. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 123–126; Swoyer 2003; Neil 2006; Pihlström 2010; Backman & Himanka 2010.)

Teleologiselta kannalta katsottuna tämän tutkimuksen tarkoituksena on kiinnittää huomio siihen, miten näennäisesti muodollinen ja suunniteltu organisaation muutosprosessi on lopulta kuitenkin vain yksilöiden kokemusten ja näkemysten summa, joka käytännössä voi teknisesti näyttäytyä onnistuneelta tai epäonnistuneelta, mutta jäsentensä mielestä olla ihan muuta. Tutkimus pyrkii näin ollen luomaan lisätietoa siitä, miten organisaation, tässä tapauksessa kuntien muodostaman yhteistoiminta-alueen, muutosprosessin koettiin onnistuneen ja mitä alueellisia, kehityksellisiä ja koulutuksellisia tarpeita se haastateltujen mielestä nosti esiin. (Hirsjärvi ym. 1997, 123–126.)

2.3 Teemahaastattelu, aineisto ja analyysi

Tämän tutkimuksen aineisto on koottu teemahaastattelujen avulla. Teemahaastatteluun on aineistonhankintamuotona tutkimuksessa päädytty ensinnäkin sen vuoksi, että se on tutkimuksen luonteen vuoksi kaikkein soveltuvin haastattelumuoto, sillä teemahaastattelua on yleisesti pidetty sopivana haastattelumuotona erityisesti silloin, kun tutkittavana on luonteeltaan vähemmän tutkittu ja tunnettu aihe. Toisekseen teemahaastatteluun on tutkimuksessa päädytty sen vuoksi, että se antaa haastatellulle vapaammat kädet vastausten suhteen ja haastattelijalle paremman mahdollisuuden luovia haastattelukysymysten suhteen, sillä toisinaan haastateltu saattaa esimerkiksi vastata yhdellä kertaa useampaan kysymykseen. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tutkimuksen teemahaastattelurunko (liite 1) koostui kolmesta teema-alueesta: muutosprosessista, kehittämistarpeista ja koulutustarpeista. Muutosprosessiin liittyvän teema-alueen kysymykset liittyivät muutosprosessin kulkuun, sen johtamiseen, henkilöstön näkemyksiin ja alueellisiin ja yleisiin vaikutuksiin. Kehittämistarpeisiin liittyvällä teema-alueella kysymykset koskivat puolestaan muutosprosessin yhteydessä ilmi tulleita organisaation eri kehittämistarpeita. Koulutustarpeiden teema-alueen kysymykset taas käsittelivät henkilöstövoimavarojen erilaisia koulutustarpeita ja tarvittavien koulutusten kestoa ja muotoa.

Haastattelujen kohdehenkilöinä olivat Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kuntien eri tason viranhaltijat ja esimiehet aina kunnanjohtajista lähiesimiehiin. Kuntien omistamien kuntayhtiöiden ylin johto kuului myös haastateltavien henkilöiden piiriin. Yhteensä haastateltavia oli näin ollen lähes sata. Kaikkien näiden lähes sadan esimiehen henkilökohtainen haastatteleminen ei kuitenkaan ollut kovin tarkoituksenmukaista, joten tuli valita, ketkä oli haastateltava henkilökohtaisesti. Koska tutkimuksen kannalta tärkeimmissä rooleissa toimivat ne henkilöt, jotka eniten olivat olleet muutosprosessin kanssa tekemisissä, niin yhteistoiminta-alueen kunnista haastateltaviksi valikoitui koko ylempi johto, osa keskijohdon johtavista viranhaltijoista ja osa yleishallinnon johtavista viranhaltijoista. Muille kuntien johtaville viranhaltijoille ja esimiehille haastattelukysymykset lähtivät sähköisesti. Haastattelukysymykset olivat samat niin henkilökohtaisesti haastatelluille kuin sähköisesti haastatelluille. Henkilökohtaisesti haastateltavia kertyi lopulta kaksikymmentäseitsemän. Sähköpostitse haastatteluja lähti esimiehelle noin 70 ja vastauksia tuli 13, joten vastausprosentiksi muodostui noin 19 %. Yhteensä tutkimuksen haastatteluaineisto koostui siis neljästäkymmenestä haastattelusta. Sähköisten haastattelujen melko alhaista vastausprosenttia saattavat kenties selittää ne seikat, että ensinnäkin erityisesti alemman johdon tasolla oli esimiehiä,

joiden tietoteknisissä taidoissa oli tutkimuksen aineiston mukaan selviä puutteita. Toisekseen osa saattoi kokea, ettei tiennyt muutoksesta riittävästi tai ei muutoin omannut mitään sanottavaa. Kolmanneksi osa saattoi yksinkertaisesti kokea, ettei nähnyt vastaamista vaivan arvoisena. Neljänneksi osa saattoi olla riittävän tyytyväinen muutosprosessiin eli ei nähnyt tarpeellisena sen enempää kehua kuin kritisoida muutosta. Viidenneksi osa saattoi vain olla niin kiireisiä silloisissa töissään, ettei kerinnyt vastaamaan.

Tutkimuksen haastatelluilla oli asemansa puolesta muun muassa seuraavanlaisia nimikkeitä: kaupunginjohtaja, hallintojohtaja, sivistystoimenjohtaja, vastaava päivähoidonohjaaja, lukion rehtori, vapaa-aikatoimenjohtaja, varatoimitusjohtaja, yksikön esimies ja sairaanhoitaja. Haastateltujen anonymiteetin suojaamiseksi on haastatellut tässä tutkimuksessa jaettu kuitenkin vain ylempään johtoon, keskijohtoon, alempaan johtoon, yleishallintoon tai luottamusasemaan kuulumisen mukaan, eli vaikka tutkimuksessa erikseen käsitelläänkin muun muassa hallintojohtajien ja kuntajohtajien näkemyksiä, niin haastatellut on nimetty vain johtotason mukaan.

Tutkimuksen aineiston analyysi pohjautuu tutkimuksessa aiemmin mainittuun induktiivis-deduktiiviseen ankkuroituun teoriaan. Näin ollen on analyysivaiheessa aineisto verrattavuuden vuoksi luokiteltu tilaaja- ja tuottajaorganisaatioihin ja kuntayhtiöihin. Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioissa on toteutettu vielä tarkempi luokittelu muun muassa toimialoittain ja suurimmilla toimialoilla vielä sektoreittain. Luokittelun pohjalta on muodostettu erillinen kokonaisanalyysi tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden sekä kuntayhtiöiden näkemyksistä. Mahdollisuuksien mukaan on haettu myös vertailukohtia ja yhtäläisyyksiä teoreettiseen viitekehykseen ja aiempaan, samantyyliseen tutkimukseen.

2.4 Tutkimuksen kohde ja tavoitteet

Tämän tutkimuksen kohteena ovat Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kuntien johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten näkemykset yhteistoiminta-alueen muutosprosessista, sen alueellisista vaikutuksista ja muutosprosessin yhteydessä esiin nousseista kehittämis- ja koulutustarpeista. Tutkimuksen taustana on ajatus siitä, että organisaatiomuutoksen johtamisella ja organisoinnilla on välittömiä vaikutuksia organisaation muutosprosessin kulkuun ja onnistumiseen, kun taas ilmenneillä kehittämis- ja koulutustarpeilla on vaikutusta organisaatiomuutoksen pysyvyyteen ja onnistumiseen pitkällä tähtäimellä. Haastateltujen viranhaltija- ja esimiesnäkökulma puolestaan antaa tutkimukselle sen hallinnollisen ulottuvuuden ja näkökulman siihen, kuinka toteuttamisvas-

tuussa olleet henkilöt näkivät muutosprosessin ja sen vaikutukset, sillä heillä oli ensikäden tieto ja kyky kertoa muutosprosessista.

Tutkimuksen tavoitteena on:

- *Tuoda esiin tietoa siitä, miten Järvi-Pohjanmaan haastatellut viranhaltijat ja esimiehet yhteistoiminta-alueen muutosprosessin näkivät ja näin lisätä kunnallisiin muutosprosesseihin liittyvää tietopohjaa.*
- *Nostaa esiin, millaisia koulutus- ja kehittämistarpeita kunnallinen muutosprosessi voi nostaa esiin tai korostaa.*
- *Antaa tietoa siitä, miten Järvi-Pohjanmaan kuntien viranhaltijat ja esimiehet suhtautuvat kuntayhteistyöhön ja sen mahdollisuuksiin tai uhkiin.*
- *Antaa Järvi-Pohjanmaan kuntien viranhaltijoiden ja esimiesten näkemys kuntayhteistyön alueellisista vaikutuksista.*

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus käsitellä tarkemmin sitä, miten ja miksi Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueeseen päädyttiin ja miksi yhteistoiminta-alueeseen siirtyminen päätettiin toteuttaa virkamiesvetoisesti. Tämä tutkimus käsittelee vain sitä, miten muutosprosessin toteuttaminen ilmeni, millaisia mahdollisia alueellisia vaikutuksia kuntayhteistyöllä on ja millaisia kehittämis- ja koulutustarpeita nousi esiin yhteistoiminta-alueen muutosprosessin aikana ja sen jälkeen. Tutkimuksen tarkastelunäkökulmana on ainoastaan haastateltujen johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten yksilöllinen näkökulma, joten muun henkilöstön, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten näkemykset eivät tule esille kuin korkeintaan epäsuorasti. Näin ollen varsinainen tutkimusongelma tutkimuksessa on:

- *Miten Järvi-Pohjanmaan kuntien johtavat viranhaltijat ja esimiehet näkivät alueella toteutetun yhteistoiminta-alueen muutosprosessin onnistumisen, mitkä ovat mahdolliset alueelliset vaikutukset ja millaisia kehittämis- ja koulutustarpeita nousi esiin muutosprosessin yhteydessä?*

Tutkimusongelmaan liittyen tutkimuskysymykset käsittelevät muutosprosessia, muutosprosessin onnistumista, muutosprosessin johtamista, henkilöstöä muutoksessa, muutoksen alueellisia vaikutuksia, henkilöstön kehittämistarpeita ja ilmenneitä henkilöstön koulutustarpeita. Tutkimuskysymykset ovat näin ollen seuraavia:

1. *Miten muutosprosessi ja sen johtaminen kokonaisuudessaan onnistui? Mitä huomioita muutosprosessi nosti esiin? Ilmenikö mahdollisia toimialakohtaisia eroja?*

2. *Miten yhteistoiminta-alueen henkilöstö suhtautui muutokseen? Oliko mahdollisesti muutosvastarintaa?*
3. *Mitä alueellisia ja yleisiä vaikutuksia muutoksella mahdollisesti on yhteistoiminta-alueelle?*
4. *Millaisia henkilöstön koulutustarpeita ja toiminnallisia kehittämistarpeita nähtiin liittyvän muutokseen?*

Nämä edellä esiintyvät kysymykset ovat tutkimuksen kannalta tärkeitä, sillä niiden avulla on mahdollisuus saada vastauksia siihen, millainen on Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kuntien johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten näkemys yhteistoiminta-alueen muutosprosessista, sen alueellisista vaikutuksista ja ilmenneistä koulutus- ja kehittämistarpeista. Ne tuovat myös esiin kuntien henkilöstön suhtautumisen ja vaikutuksen muutokseen. Kokonaisuutena kysymykset voivat näin ollen heijastaa myös yhteistoiminta-alueen kuntien johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten asennetta ja suhtautumistapaa muutokseen.

Varsinaisia lähtöolettamuksia ei tutkimuksen luonteesta johtuen ole, vaan tutkimuksen luonne on pikemminkin vastauksia hakeva ja niitä muuhun alan kenttätutkimukseen peilaava. Koska tämän laajuisista kunnallisista yhteistoiminta-alueista ei vielä ole varsinaisesti tieteellistä kirjallisuutta, on tuloksien peilaamisessa käytetty pääasiassa kunnallisesta seutuyhteistyöstä sekä muista laajemmista organisaatiomuutoksista saatuja tuloksia.

3 Tutkimuksen tieteellinen konteksti ja teoreettinen viitekehys

3.1 Organisaatiotoiminnan peruskäsitteet

3.1.1 Organisaatio

Organisaation käsite

Organisaation käsite voidaan ymmärtää monella tapaa. Organisaation käsite on määriteltävissä esimerkiksi siten, että se on vähintään kahden osapuolen muodostama yhteisö, joka on luotu jotain tiettyä tai tiettyjä tarkoituksia varten. Osapuolet pyrkivät siis yhdessä toteuttamaan tai saavuttamaan jotain sellaista, mitä yksilön itsensä olisi vaikeampaa tai mahdotonta toteuttaa yksin. David A. Buchanan ja Andrej A. Huczynski määrittelevät organisaatiot ”hallitun toiminnan avulla kollektiivisten pyrkimysten saavuttamiseen tarkoitetuiksi sosiaalisiksi järjestelmiksi” (1985, 5). Risto Harisalo (2008, 17–18) nimeää organisaatiolle neljä määritelmää. Ensimmäinen näistä on yleisin tapa määritellä organisaatio eli se, että ”organisaatio on huolellisesti suunniteltu järjestelmä, jonka tarkoituksena on suorittaa sille annetut tehtävät”. Toinen tapa on nähdä organisaatiot ”luonnollisina järjestelminä joiden keskeisenä tarkoituksena on mahdollistaa organisaation olemassaolo ja toiminnan jatkuvuus”. Kolmas vaihdantamalliksi kutsuttu tapa korostaa määritelmänä ”organisaation ja sen toimintaympäristön välistä vuorovaikutusta ja vaihdantaa”. Neljäs määritelmä puolestaan pitää organisaatiota tulkinnallisena viitekehyksenä, joka ”riippuu heidän omista käsityksistään ja tulkinnoistaan”.

Glareth Morgan puolestaan antaa teoksessaan ”*Images of Organization”* (2007) organisaatiolle kahdeksan erilaista määritelmää ja mielikuvaa. Ensinnäkin organisaatiot voidaan hänen mielestään nähdä koneistoina, joiden avulla toimintoja viedään eteenpäin, hallitaan ja ohjataan. Toisekseen ne voidaan nähdä organismeina eli eräänlaisina elävinä yhteisöinä, joiden tavoite on säilyä, sulautua ja kehittyä. Kolmanneksi tavaksi nähdä organisaatiot on käsittää ne eräänlaisina aivoina, jotka huomioivat, oppivat uutta ja käsittelevät vanhaa. Neljäntenä tapana Morgan nimeää käsitteen nähdä organisaatiot kulttuureina, joilla on omat toimintatapansa, norminsa ja rutiininsa. Viides tapa nähdä organisaatio on hänen mukaansa tapa nähdä organisaatiot poliittisina järjestelminä, jotka haluavat valtaa ja kilpailevat vallasta ja asemasta. Kuudentena tapana käsittää organisaatioita on pitää niitä psyykkisinä vankiloina, jotka vangitsevat jäsenensä organisaatioiden todellisuuteen ja saavat siten jäsenensä heidän tietämättään uusintamaan tämän todellisuuden. Seitsemäntenä määritelmänä organisaatioille Morgan nimeää organisaatiot eräänlaisina muutoksen kappa-

leina, jotka etsivät koko ajan uusia virtauksia ja ovat aktiivisessa vuorovaikutuksessa ympäristöönsä sekä pyrkivät ohjaamaan niitä haluamaansa suuntaan ja muuttumaan itse siinä samalla. Kahdeksas tapa määritellä organisaatiot on pitää niitä dominoinnin välineinä, jotka esimerkiksi mielikuvien ja kontrollin avulla hallitsevat jäseniään ja edustavat ylläpitämiään paradigmoja ja valtaasetelmia.

Organisaatiot voidaan käsittää siis hyvin monella tapaa, eikä yhtä oikeaa tapaa käsittää organisaatiota ole olemassa kuin korkeintaan joidenkin yksilöiden ja, ironista kyllä, organisaatioiden ajattelutavoissa. Erilaisista organisaatiokäsityksistä riippumatta organisaatioille voidaan kuitenkin nimetä muutama yleinen piirre: tavoitteellisuus, rationaalisuus, muodollisuus, keskitys- ja hajautusaste, erikoistuminen, koko ja monimutkaisuus. Tavoitteet kuvaavat organisaation olemassaolon tarkoitusta, rationaalisuus sen toiminnallisuutta ja asianmukaisuutta ja muodollisuus sen rakenteellisuutta. Keskitys- ja hajautusaste puolestaan kuvaavat organisaation päätöksenteon vertikaalista ja horisontaalista painopistettä eli sitä, minkä verran ja missä asioista päätetään ja kuka niistä päättää. Erikoistuminen vuorostaan kuvaa organisaation työnjaon eriytymisen astetta, koko organisaation suuruutta eri mittareilla ja monimutkaisuus organisaation toimivallassa olevien asioiden lukumäärää, laatua ja keskinäistä riippuvuutta. (Harisalo 2008, 19–28.)

Organisaatioajattelun synty ja puitteet

Ihmisen organisoitumisen historia juontaa juurensa jo esihistoriallisille ajoille, jolloin perhe- ja heimoyhteisöjen yksilöt yhdessä toteuttivat esimerkiksi metsästys- tai sotaretkiä. Perhe- ja heimoyhteisöt olivatkin ensimmäisiä organisaatioita ja niiden pohjalta on organisoituminen lähtenyt kehittymään ensin metsästyksen, sodankäynnin ja hallitsemisen kautta kohti muita organisoitumisen viitekehyksiä, kuten taloutta ja vapaa-aikaa. Perhe- ja heimoyhteisöjen organisoituminen keskittyi vielä löyhästi heimopäälliköiden ja ulkoisen suojan ja toimeentulon ympärille ilman sen suurempia hierarkioita, mutta sivilisaation kehittyessä myös ihmisten organisoituminen kehittyi ja syntyi erilaisia ammattikuntia, säätyjä, luokkia ja yhteiskunnista tuli entistä organisoituneempia ja monisyisempiä. Voikin todeta, että organisoituminen mahdollisti yhteiskunnallisen kehittymisen ja yhteiskunnallinen kehittyminen vuorostaan paransi organisoitumisen kehittämistä ja näin ollen mahdollisti entistä laajempien ja syvällisempien organisaatioiden syntymisen.

Yhteiskuntien organisoitumisen laajeneminen ja organisaatioiden monimutkaistuminen johti lopulta siihen, että syntyi tarve organisaatiotutkimukselle. Organisaatioita oli kyllä pohdittu tieteen piirissä jo antiikin filosofien ajoista lähtien, mutta varsinainen tarve organisaatioiden tutki-

mukselle syntyi vasta teollistumisen myötä. 1800-luvun teollinen vallankumous, yhteiskunnan toimialojen laajeneminen ja varsinkin kapitalismin kehitys loivat kysynnän organisaatiotutkimukselle, sillä vanhat, hallitsemisen, sodankäynnin ja verotuksen tarpeisiin luodut organisaatiomallit eivät enää soveltuneetkaan niin hyvin uuden, teollistuneen yhteiskunnan tarpeisiin. Tarvittiin uusia organisaatiomalleja, jotka kykenisivät muun muassa julkishallinnossa ja liikkeenjohdossa täyttämään teollistuvan yhteiskunnan kasvavat tarpeet.

Organisaatiotutkimuksen nousu

1800-luvun lopun ja vielä 1900-luvun alun organisaatiotutkimus oli hyvin pientä ja keskittyi lähinnä voimassa olevien hallintorakenteiden kuvailemiseen ja niiden soveltamiseen. Organisaatiotutkimus kuitenkin kehittyi koko ajan ja ensimmäinen teoreettisesti varteenotettava ja johdonmukainen yritys käsitellä organisaatiota syntyi tieteellisen liikkeenjohdon parissa (Harisalo 2008, 51). Tämän teorian esitti Frederick Taylor. Hän kehitti sittemmin taylorismiksi nimetyn tieteellisen liikkeenjohdon perustan teoksessaan ”*Principles of Scientific Management”* (1911). Taylorismin perimmäisenä ideana oli onnistua yhdistämään työn organisointi ja hallinto sen tehokkaaseen havainnointiin ja systemaattiseen mittaamiseen sekä saamaan rationaalisesti suunnitellun organisaation työntekijät motivoitumaan heitä taloudellisesti palkitsevaan työntekoon. (Vartola 2004, 132–133.)

Varsin pian Taylorin jälkeen myös Henry Fayol esitti oman organisaatioteoreettisen näkemyksensä. Kuitenkin siinä missä Taylor ja tieteellinen liikkeenjohto lähestyivät organisaatiota tavoitteellisuuden ja tuotannollisuuden kautta, lähestyi Fayol organisaation olemusta sen rakentamisen kautta. Tällä lähestymistavallaan hän loi vuoden 1916 julkaisussaan ”*Administration industrielle et générale*” pohjan yleiselle hyvän hallinnon toimivuudelle ja klassiselle organisaatioteorialle. Hänen mielestään minkä tahansa organisaation koossapysymiselle ja menestymiselle olivat edellytyksenä hyvät hallinnolliset toiminnot, joita olivat: suunnittelu, organisointi, johtaminen, koordinointi ja kontrolli. Nämä Fayolin nimeämät hyvän hallinnon toimivuuden periaatteet jäivät elämään ja vaikuttamaan aivan kuten taylorismikin tieteellisessä liikkeenjohdossa. (Vartola 2004, 133–135.)

Luther Gulick jatkoi tällä Fayolin viitoittamalla klassisen organisaatioteorian tiellä ja yhdessä Lyndall Urwickin kanssa he julkaisivat vuonna 1937 universaalia hallintoteoriaa koskevan kokoelmateoksensa ”*Papers on the Science of Administration*”, joka Fayolin ajatusten pohjalta laajensi hyvän hallinnon toiminnallisia periaatteita universaalin hallintoteorian suuntaan. Gulick jatkoi hallinnon määrittelyn kehittämistä vielä pidemmälle ja loi hallintopiireissä myöhemmin tunnetuksi

tulleen kirjainyhdistelmän ”POSDCORB”, joka on lyhenne englannin kielen sanoista: Planning (suunnittelu), Organizing (organisointi), Staffing (henkilöstön hankinta), Directing (johtaminen), Co-ordinating (koordinointi), Reporting (raportointi) ja Budgeting (budjetointi). Tämä Gulickin kirjainyhdistelmä on myöhemmin muodostunut rationaalisen hallinnon klassiseksi määritelmäksi. (Vartola 2004, 135–137.)

Klassisen organisaatioteorian ja tieteellisen liikkeenjohdon vastavoimaksi syntyi pian 1920-luvun jälkeen organisaation ihmissuhteita korostava koulukunta. Tämän koulukunnan organisaatioteoreettiset näkemykset kohdistuivat organisaation jäseniin ja heidän toimintaansa organisaatiossa, sillä organisaatio itsessään ei ole elävä eikä sillä voi olla omaa erillistä tahtoa, vaan organisaatio kuvastaa aina sen jäsenten toimintaa ja tahtoa. Ihmissuhteiden koulukunta siis siirsi organisaatioiden painopisteen muodollisista ja rakenteellisista seikoista sen jäseniin. Elton Mayo oli ensimmäisiä tämän koulukunnan kehittäjiä 1920–30 luvulla (ks. esim. Henderson, Whitehead & Mayo 1936) ja hänen jalanjäljissään Abraham Maslow (1954) kehitteli 1950-luvulla listan ihmisten hierarkkisista tarpeista, joita olivat fyysiset tarpeet, turvallisuustarpeet, sosiaaliset tarpeet, arvostuksen tarpeet ja itsensä toteuttamisen tarpeet. Jos organisaatio ei huomioi näitä tarpeita riittävän hyvin, on organisaation epäonnistuminen tällöin erittäin todennäköistä, ja vastaavasti taas, mitä paremmin näiden tarpeiden tyydyttämisessä onnistutaan, sitä motivoituneempia ja tehokkaampia organisaation jäsenet ovat. (Harisalo 2008, 91–102, 122–123.)

1900-luvun edetessä klassisen organisaatioteorian kritiikki kasvoi ja inhimillisen koulukunnan lisäksi muun muassa organisaatioiden rakenneteoria ja sen sisäiset teoriasuuntaukset sekä organisaation päätösteoria ja sen sisäiset teoriasuuntaukset toivat julki omat organisaatioteoreettiset näkemyksensä. Rakenneteoreettisten suuntauksien kritiikin pohjana toimivat Max Weberin byrokratiateoria ja toinen teoriasuuntauksista, strukturalismi. Näennäisesti kumpikin teoria, byrokratiateoria ja strukturalismi, keskittyvät organisaatioiden rakenteisiin, mutta niiden teoreettiset lähtökohdat ovat hyvin erilaiset. Weber halusi ymmärtää sitä, kuinka organisaatioista tehdään rationaalisia ja tehokkaita, ja tuli siihen tulokseen, että hierarkkisesti määritelty, tarkkoihin kompetenssiehin, oikeudellisiin normeihin, etuoikeudettomuuteen ja tekniseen ja muodolliseen pätevyyteen perustuva organisaatio, byrokratia, on tällainen organisaatio. Hän kuvaili vuoden 1922 teoksessaan ”*Wirtschaft und Gesellschaft*” (ks. esim. Camic, Gorski & Trubek, 2005) byrokratian historiallisesti kaikkein rationaalisimmaksi ja tehokkaimmaksi hallintomuodoksi, sillä mikään aiempi tapa organisoida ei ollut osoittautunut yhtä lojaaliksi, oikeudenmukaiseksi, ennustettavaksi, tarkaksi ja luotettavaksi kuin byrokratia. (Vartola 2004, 18–22; Vartola 2009, 26–29.)

Strukturalistinen näkemys keskittyi sen sijaan enemmän organisaatiovallan ilmenemiseen ja sen vaikutuksiin organisaation sisäisissä rakenteissa. Strukturalismin voi siis ymmärtää eräänlaisena sosiologisena synteesinä ihmissuhteiden koulukunnan ja klassisen organisaatioteorian ajattelusta. Strukturalismin esi-isänä voi pitää Robert Mertonia, joka vuoden 1936 artikkelissaan ”*The Unanticipated Consequences of Purposeful Social Action*” toi ilmi sen huomion, että organisaatioilla oli sellaisia vaikutuksia, joita niillä ei oletettu olevan ja että näkyvien tarkoituksien lisäksi niillä oli myös piileviä tarkoituksia. Hän kutsui näitä vaikutuksia luonteeltaan organisaation ei-toivotuiksi vaikutuksiksi. Merton sai aikaa myöden ajatuksillensa seuraajia, kuten muun muassa Gouldnerin (ks. esim. Gouldner 1955), Crozierin (ks. esim. Crozier 1964), jotka kehittivät Mertonin ajatuksia omista näkökulmistaan luoden strukturalismin käsitettä. (Harisalo 2008, 132–138, 141–142.)

Päätösteoriassa klassisen organisaatioteorian kritiikin lähtökohta oli puolestaan johtamisessa ja päätöksenteossa. Päätösteorian mukaan suurin huomio organisaatioteoriassa tuli kiinnittää organisaation päätöksentekoon ja mahdollisiin päätöksenteon rajoitteisiin, sillä organisaatioiden saavutukset riippuvat pitkälti päätöksenteon seurauksista. Päätösteoria voidaan sisäisesti jakaa rationaalisuuden ja rajoitetun rationaalisuuden teoriasuuntauksiin, ja suurimmat jännitteet näiden välillä liittyvät päätöksenteon rationaalisuuteen. Alkuaan päätösteorian valtasuuntauksena oli täydelliseen rationaalisuuteen pyrkivä, klassinen teorianäkemys. Klassinen päätösteoria lähti siitä olettamuksesta, että päätöksenteon tuli perustua parhaimman mahdollisen vaihtoehdon löytämiseen päätöstilanteessa. Jotta tällaiseen lopputulokseen päädyttäisiin, niin päätöksen tuli tukeutua täydelliseen tietämykseen niin ongelmasta, keinoista kuin lopputuloksesta, eli päätöksentekijällä tuli olla tiedossa kaikki päätökseen ja sen seurauksiin vaikuttavat asiat. Tämä näkemys kuitenkin kyseenalaistettiin teoriakunnan sisällä ja ensimmäinen kritiikin tieteellisesti esille ottanut oli Herbert A. Simon, joka vuoden 1947 teoksessaan ”*Administrative Behavior*” ilmaisi sittemmin jo klassikoksi muodostuneen ideansa rajoitettuun rationaalisuuteen perustuvasta päätöksenteosta. Teoksen toisessa painoksessa (1957) hän toteaa, että organisaatiohallinto on kompleksinen verkosto päätösprosesseja, jotka kaikki ovat tavalla tai toisella sidottuja niiden toteuttajiin. Täten organisaation päätöksiin, suunnitteluun ja päätösten soveltamiseen vaikuttavat pitkälti sisäiset ja ulkoiset puitteet. Mitä pidemmälle organisaatioketjussa edetään, sitä todennäköisemmäksi käy, että päätöksentekoon ja päätösten toteuttamiseen on vaikutettu tietoisesti ja tiedostamattomasti, sillä vaikka esimerkiksi alaiselle on mahdollista kertoa mitä pitää tehdä, niin sitä, miten hän tämän tehtävän lopulta toteuttaa, on miltei mahdotonta kontrolloida. Näin ollen organisaatiossa tehtävissä päätöksissä on aina otettava huomioon mahdolliset rajoitteet, kun päätöksiä suunnitellaan ja to-

teutetaan. Täten täydellistä rationaalisuutta on toiminnassa mahdotonta saavuttaa. (Harisalo 2008, 145–150, 156–157, 175–176.)

Modernit organisaatioteoriat

1950-luvun edetessä organisaatiotutkimuksen koulukuntien ja teorioiden määrä kasvoi entisestään. Siinä missä aiemmat koulukunnat ja teoriat keskittyivät pääosin organisaation rakenteisiin ja lähestyivät organisaatiota ympäristöstä erillään olevana mekaanisena järjestelmänä, niin uudemmat, moderneja organisaatiotutkimuksen suuntauksia edustavat koulukunnat ja teoriat lähestyivät organisaatioita holistisemmin ja pyrkivät ottamaan huomioon myös organisaation toimintaympäristön. Yksi näistä uusista teorioista oli niin sanottu järjestelmäteoria. Järjestelmäteoria lähtee siitä lähtökohdasta, että organisaatio on jatkuvassa kanssakäymisessä ympäristönsä ja muiden organisaatioiden kanssa. Muun muassa johtajuus, hallinto ja jäsenten motivaatio ovat kaikki toisiinsa vaikuttavia asioita ja yhdessä muodostavat riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteiden järjestelmän. Järjestelmädynamiikkaa tutkinut Jay Forrester huomasi tämän problematiikan ja häntä pidetäänkin järjestelmäteorian uranuurtajana. Hänen jäljillään esimerkiksi Ludwig von Bertalanffy päätyi korostamaan yleisen järjestelmäteorian mahdollisuutta kirjassaan ”*General System Theory: Foundations, Development, Applications*” (1968) ja Peter Senge järjestelmäajattelun dynaamisuutta teoksessaan ”*The Fifth Discipline*” (1990a). Järjestelmäteoria lopettikin organisaatioanalyyttisen aikakauden organisaatiotutkimuksessa ja loi pohjaa verkostoteoreettiselle viitekehykselle. (Harisalo 2008, 179–183, 193–195.)

Pian järjestelmäteorian jälkeen syntyi 1960-luvulla jälleen uusi teoria, valtateoria. Se keskittyi organisaatioiden valtaan ja valtarakenteisiin ja nosti vallan piilevästä voimasta näkyväksi voimaksi. Valtateoreettisen organisaatioteorian pohjana on pidetty Mary Parker Follettin vuonna 1925 julkaisemaa tiedeartikkelia ”*Constructive Conflict: Psychological Foundation of Business Administration*”, mutta vasta James Marchin teos ”*Handbook of Organizations*” (1965) oli tiettävästi ensimmäisiä, valtaa organisaatioteoreettisessa muodossa käsitteleviä teoksia. Valtalähtöisen organisaatioteorian lähtöajatukset lähtevät seuraavista lähtökohdista: Ensinnäkin valtaa on monen muotoista ja se näkyy organisaatiossa monella eri tasolla ja ulottuvuudella. Toisekseen vallan avulla kyetään organisaatiota ohjaamaan niin ulkoisesti kuin sisäisestikin. Kolmanneksi valta on, riippumatta sen muodosta ja ulottuvuuksista, organisaation tärkein keino ja resurssi, sillä ilman valtaa organisaatio on kykenemätön toteuttamaan tarkoitustaan ja ratkaisemaan ongelmiaan. (Harisalo 2008, 198–210, 213.)

Valtateorian lisäksi 1960-luvulla syntyi myös toinen merkittävä organisaatioteoria, kontingenssiteoria. Kontingenssiteoria laajensi järjestelmäteoreettista näkemystä, sillä järjestelmäteorian keskittyessä organisaatioiden rakenteisiin ja sisäiseen kehittämiseen syrjäytti kontingenssiteoreettinen näkemys nämä lähtökohdat ja näki, että oleellisinta sen sijaan oli kiinnittää huomio organisaation toimintaympäristöön ja ulkoisiin olosuhteisiin. (Harisalo 2008, 215–217.) Paul Lawrence ja Jay Lorsch olivat tämän kontingenssiteoreettisen lähtökohdan oppi-isiä. Teoksessaan ”*Organization and Environment*” (1967) he korostivat sitä, että organisaatio on tiiviissä suhteessa ympäristöönsä ja sen sijaan että huomio kiinnittyisi pääasiassa organisaation prosesseihin tai hallintoon, niin tulisi huomion lisäksi kiinnittyä ympärillä olevaan todellisuuteen. Parhaidenkin organisaatioiden on vaikea menestyä, mikäli ympäröivät olosuhteet eivät ole niille suotuisia, joten organisaation on kyettävä sekä kontrolloimaan toimintaympäristöään että mukautumaan toimintaympäristöönsä. Eli mikäli organisaation ympäröivät olosuhteet muuttuvat, niin organisaation on kyettävä mukautumaan näihin muuttuneisiin olosuhteisiin. Näin ollen kontingenssiteoria korostaakin mukautumista, ongelmanratkaisukykyä ja tilannejohtamista organisaation perustoimintoina. (Vartola 2004, 140–141; Harisalo 2008, 219–221, 233–234.)

1970-luvulle tultaessa organisaatiotutkimuksen kenttä vain syveni. Strategiseen johtamiseen perehtyvä organisaatioteoria yhdisteli järjestelmäteoriaa, kontingenssiteoriaa ja päätösteoriaa. Tämän yhdistelyn pohjalta syntyi organisaatioteoreettinen näkemys strategisesta johtamisesta organisaatiotoiminnan keskipisteenä. Se korosti strategisen ajattelun ominaisuuksien eli visioinnin, mission ja arvojen merkitystä organisaatiolle ja organisaation rakenteille. (Ks. mm. Santalainen 2009.) William Newman oli tiettävästi ensimmäinen, joka siirsi strategian käsitteen armeijasta yleiseen organisaatioteoriaan vuonna 1951, ja vuosikymmen myöhemmin Alfred Chandler (1962) väitti, että organisaation tavoitteiden tuli määrittää sen rakenne. Varsinaiseksi organisaatioteoriaksi strateginen ajattelu muovautui kuitenkin vasta mainitulla 1970-luvulla ja sen jälkeen. Strategisen ajattelun organisaatioteoria lähtee siitä, että organisaatiolle jotkut päätökset ovat tärkeämpiä ja oikeampia kuin toiset ja usein päätösten tärkeys ja tarpeellisuus riippuu niiden ajankohdasta ja vallitsevista olosuhteista. Strategisen ajattelun mukaan organisaatio on nähtävä kokonaisuutena, jonka tulevaisuus riippuu pitkälti sen itsensä tekemistä päätöksistä. Tämän vuoksi organisaation toimintaa onkin katsottava ennen kaikkea sen päämäärien ja tulevaisuuden pohjalta ja tällöin on erityisesti erilaisilla ajattelumalleilla ja analyyseihin pohjautuvilla strategisilla valinnoilla suuri merkitys organisaation säilymisessä ja menestymisessä. (Harisalo 2008, 237–238, 252–253, 260–261.)

1980-luvulla organisaatiotutkimuksen kentälle ilmaantui organisaatiokulttuuriin huomionsa kiinnittävä teoria. Tämä organisaatioteoreettinen näkemys painotti ennen kaikkea organisaatiokulttuurin merkitystä organisaation muovaajana. Geert Hofsteden vuonna 1980 julkaistua teosta ”*Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values*” on pidetty yhtenä tunnetuimpina alan teoksista ja yhtenä organisaatiokulttuuritutkimuksen peruskivistä. Teoksessaan Hofstede käsittelee globaaleja kulttuureja jakavia ulottuvuuksia suhteessa sosiaalisuuteen, valtaan, epävarmuuteen, tavoitteisiin ja aikaan. Toinen tunnettu organisaatiokulttuuriteoriaan suuresti vaikuttanut on Samuel P. Huntington, joka teoksessaan ”*Kulttuurien kamppailu ja uusi maailmanjärjestys*” (2003) tutki globaalien kulttuurien kasvavaa merkitystä organisaatioiden kansainvälisessä toiminnassa. Organisaatiokulttuuriin huomionsa kiinnittävän teorian lähtöajatus on siinä, että jokaisella organisaatiolla on omat toimintatapansa ja käytäntönsä ja niiden vaikutusarvo on organisaation toiminnan kannalta paljon merkittävämpi kuin muodolliset ja ulkoiset seikat. Organisaatiokulttuuriteoreetikkojen mielestä kulttuurilla on suuri merkitys esimerkiksi tehokkuuteen, työhyvinvointiin, henkilöstön sitoutumiseen, sopeutumiseen ja rakenteisiin. Se selittää heidän mielestään esimerkiksi sen, miksi rakenteiltaan ja toiminnoiltaan pääosin samanlaiset organisaatiot voivat reagoida hyvinkin eri tavalla muun muassa organisaatiomuutokseen. Teoksessaan ”*Arkielämän roolit*” (1971) Erving Goffman kuvailee organisaation kulttuuria teatterina, sillä riippuu pitkälti näyttelijöistä eli organisaation jäsenistä se, millaisessa todellisuudessa organisaatio elää. (Harisalo 2008, 264–266, 274, 277–279, 281.)

Postmoderni organisaatioajattelu

Tuorein tunnetuista organisaatioteorioista on innovaatioteoria. Yksi varhaisimmista innovaatioteorian puolestapuhujista on ollut William E. Souder teoksellaan ”*Managing New Product Innovations*” (1987), mutta laajemmin se on noussut esiin vasta 1990-luvulla ja sen jälkeen. Innovaatioteoria lähtee niistä organisaatioteoreettisista lähtökohdista, että organisaatiot voivat itse olla joko halukkaita tai haluttomia kehittämään itseään ja luomaan uutta. Innovaatioteorian mukaan organisaatiot ja niiden ympäristö tarjoavat jatkuvasti mahdollisuuksia organisaatioille itselleen, mutta aina näitä mahdollisuuksia ei huomata, ei haluta huomata tai huomataan, mutta niitä ei kyetä hyödyntämään oikein. Innovaatioteoria pyrkiikin lähestymään tätä organisaatioproblematiikkaa etsimällä innovoinnille organisaatiomuodoista riippumattomia lainalaisuuksia ja näin ollen mahdollistamaan innovaatioperusteisen organisaation. Tällainen innovaatioperusteinen organisaatio kykenee tällöin korjaamaan, kehittämään ja uudistamaan itseään, sillä innovatiivisuus ikään kuin

rakentuu organisaatioon sisälle ja on monessa määrin riippumaton organisaation muodollisesta rakenteesta, koska innovatiivisuus nojaa luovuuteen, henkiseen varmuuteen, motivointiin ja kestävyyteen. Innovaatioteoriasta onkin yhdessä strategisen ajattelun ja organisaatiokulttuuriteorian kanssa muodostunut yksi 2000-luvun organisaatiotutkimuksen teoriakentän paradigmoista. (Harisalo 2008, 283–288, 310.)

Suomalainen julkishallinto ja sen organisaatioajattelun paradigmat

Suomalaisen julkishallinnon voi jakaa valtionhallintoon ja kunnallishallintoon. Valtionhallinnon tehtävänä on valvoa valtion etujen ja tarpeiden toteutumista sekä huolehtia eduskunnan säätämien lakien noudattamisesta koko valtakunnan alueella. Esimerkiksi aiemmin olemassa olleet läänit ja niitä seuranneet aluehallinnon yksiköt ovat valtionhallinnon osia, samoin kuin esimerkiksi teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus ”Tekes”. Kunnallishallinnon tehtävänä on puolestaan suomalaisen paikallishallinnon toteuttaminen ja ylläpito. Suomen itsehallinnolliset kunnat ovat näistä paras esimerkki.

Suomen julkishallinnon historia ulottuu aina Ruotsin vallan alaisuuteen saakka. Tällöin kaikessa pohjana toimivat Ruotsin kuningaskunnan lait ja säädökset. Suomen siirtyminen osaksi Venäjän keisarikuntaa vuonna 1809 osoittautui siunaukseksi suomalaiselle julkishallinnolle. Suomi sai autonomisen suuriruhtinaskunnan aseman keisarikunnassa ja säilytti omat, Ruotsin vallan ajoilta peräisin olleet lakinsa. 1800-luvun suomalainen julkishallinto sai melko rauhassa kehittyä erillään keisarikunnan julkishallinnosta. Suomen suuriruhtinaskunnalle muodostuikin oma oikeushallintonsa, taloushallintonsa ja 1800-luvun lopulla kahdeksi vuosikymmeneksi jopa oma armeijansa.

Suomalainen kunnallishallinto sai niin ikään syntynsä Suomen suuriruhtinaskunnassa, kun Suomen kunnallishallinto perustettiin vuonna 1865 ”Venäjän Keisarillisen Majesteetin Armollisella Asetuksella”. Tällöin muodostettiin Suomeen itsehallinnolliset kunnat erottamalla kuntien hallinto seurakuntien hallinnosta – tosin kaupungeissa tämä erotus oli tapahtunut jo vuosisatoja aiemmin.

1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun venäläistämistoimenpiteet muodostuivat suureksi uhaksi suomalaisen julkishallinnon olemassaololle, mutta 1917 tapahtunut itsenäistyminen ja Suomen tasavallan syntyminen poistivat tämän uhan ainakin väliaikaisesti. 1918 syttynyt sisällissota synnytti maahan väliaikaisesti kaksi hallintokoneistoa: Suomen senaatin alaisen hallintokoneiston ja kapinallisten muodostaman kansanvaltuuskunnan alaisen hallintokoneiston. Näistä Suomen senaatin alainen hallintokoneisto säilyi heille voitokkaan sodan jälkeen, ja lukuun ottamatta vuoden 1918 lyhyeksi jäänyttä Suomen kuningaskunta-aikaa, jatkoi se tasavaltaisella linjalla. (Saukkonen 2003.)

Itsenäisyyden ajan alkuvuosikymmenet suomalainen julkishallinto nojasi vahvasti oikeusvaltio-periaatteeseen. Niin valtion- kuin kunnallishallinnon piirissä oikeusvaltioajattelu oli voimakasta ja organisaatioajattelussa se pyrki noudattamaan legaalisuutta. Suomalainen julkishallinto olikin laajuudessaan hyvin pientä ja suurimmat hallinnolliset laajennukset liittyivät ulko- ja puolustushallintoon. Vasta sotavuodet 1939–1945 toivat suurempia hallinnollisia muutoksia muuhun suomalaiseen julkishallintoon, kun poikkeusolojen takia julkishallinnon toimialojen määrää jouduttiin kasvattamaan muun muassa säännöstelyn ja siirtoväen asuttamisen takia. Täten weberiläinen, tehokkuutta ja rationaalisuutta korostava byrokraattinen hallintoajattelu tuli legaalisuuden rinnalle suomalaisessa julkishallinnossa. (Saukkonen 2003.)

Suurimmat muutoksensa suomalainen julkishallinto koki kuitenkin sodan jälkeen. Vielä 1950-luvun säilyi juridiikan kieli suomalaisen hallintoajattelun pohjana, mutta 1960-luvun alussa orastanut hyvinvointivaltioajattelu nosti legaalisuuden rinnalle yhteiskuntatieteellisen ja ohjelmallisen hallintoajattelun. Hyvinvointivaltioajattelun seurauksena sekä valtionhallinto että kunnallishallinto saivat lisää uusia tehtäviä ja velvoitteita, ja valtio myös siirsi osia valtionhallinnon tehtävistä kunnallishallinnon alaisuuteen. Seuraavan vuosikymmenen aikana hyvinvointivaltioajattelu vain vahvisti asemiaan suomalaisen hallintoajattelun kentällä ja 1960- ja 1970-lukua onkin kutsuttu suomalaisen julkishallinnon paradigmakriisien ajaksi, sillä julkishallinnossa elivät rinnakkain hyvin monenlaiset hallintoajattelun muodot legaalisuudesta hyvinvointiajatteluun. (Vartola 2009, 25.)

1980-luvulla hallintoajattelun kentälle astui jälleen uusi hallintoajattelun malli, strategiseen ajatteluun pohjautuva managerialismi. (Vartola 2009, 25.) Tämä tieteellisen liikkeenjohdon puolelta tullut malli loi pohjaa uuden julkisen hallintotavan synnylle, New Public Managementille (NPM) eli uudelle julkisjohtamisen opille. Tämä alkuaan Yhdysvalloissa 1970-luvulla kehitetty uusi hallintotapa yhdisti strategista ajattelutapaa ja taylorismia. Sen keskeisessä roolissa olivat taloudellisuus, tehokkuus ja markkinat. Hallintotavallisesti tämä tarkoitti muun muassa tulosjohtamista ja liike-elämästä tuttujen SWOT-analyysien ja tehokkuutta mittavien scorecard-mittareiden tuomista suomalaiseen julkishallintoon. Walter J.M. Kickert (1997, 18) toteaa Christopher Hoodin (1991) eritelleen uudelle julkisjohtamisen opille seitsemän tunnusmerkkiä:

- Ammattijohtajuus
- Tehokkuusmittarit
- Tuloskontrolli
- Purkaminen eli toisin sanoen ulkoistaminen
- Kilpailu

- Yritysjohtajuuden mallintaminen
- Kuri ja yksinkertaisuus

Julkisjohtamisen opille on tullut muitakin vastaavanalaisia määritelmiä, mutta yhteistä kaikille ovat kuitenkin Kickertin (1997, 18) mukaan taloushallinnon johtamistekniikat, palvelusuuntaisuus ja markkinamekanismien, kuten kilpailun, korostaminen.

1990-luvun lopulla ja 2000-luvulla myös uusi julkisjohtamisen oppi sai rinnalleen hallintovaihtoehdon. Tätä hallintovaihtoehtoa voi kuvailla governance eli hallintapohjaiseksi. Uuden julkisjohtamisen opit toimivat monelta osin sen pohjana, mutta siinä missä uusi julkisjohtaminen keskittyy enemmän julkishallinnon toimintojen tulokselliseen ja taloudelliseen tehostamiseen, niin hallintapohjainen ajattelu on nostanut keskiöön paikallisuuden, osallisuuden ja verkostoitumisen. Hallinta-ajattelun pohjalla on ajatus siitä, että julkishallinto hallinnoimisen sijaan keskittyisi enemmän kokonaisuuksien hahmottamiseen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn ja Joop Koppenjan (1997, 2) kuvailevat hallinta-ajattelun olevan yleisellä tasolla ”kohdistettua vaikuttamista sosiaalisiin prosesseihin” ja Jouni Häkli (2009, 128) mainitsee lisäksi säätelykeinojen ja osallisten monipuolistumisen hallinta-ajattelun piirteinä. Julkishallinnolla näin ollen säilyisi hallinta-ajattelussa oma ohjaava erityisasemansa, mutta se ei enää pelkästään yksin toimisi omana erillisenä toimijanaan, vaan se pyrkisi yhteistyössä muiden yhteiskunnan toimijoiden, kuten esimerkiksi yritysten ja kansalaisjärjestöjen, kanssa toteuttamaan asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita. Hallinta-ajattelu korostaakin hallintoasioiden kontekstiriippuvuutta omasta toimintaympäristöstään ja asettaa julkishallinnon aseman aivan uuteen valoon ja hämärtää vanhaa rajanvetoa julkisen ja yksityisen sektorin välillä (Häkli 2009, 129; Ryynänen & Uoti 2009, 224). Juha Vartola (2009, 37–39) tosin painottaa, että uudesta hallinta-ajattelusta huolimatta myös vanhalla byrokraattisella hallintotavalla on yhä paikkansa suomalaisessa julkishallinnossa.

Kunnallishallinto ja hallinta-ajattelu

Suomalaisessa kunnallishallinnossa perinteinen hallintoajattelu on perustunut siihen, että vaaleilla valittu valtuusto ylimpänä päättävänä elimenä on tehnyt päätökset ja keinot päätösten toteuttamisesta, ja ammattimaisuuteen perustuva hallinto on huolehtinut näiden päätösten asianmukaisesta toteuttamisesta. Valtuusto on siis perinteisesti päättänyt sen mitä, kuinka ja millä tavoin tehdään, ja hallinto puolestaan huolehtinut siitä, että päätökset on toteutettu ja vielä lain vaatimalla tavalla. Kuntaorganisaatio on yleensä toiminut yksin näissä päätöksissä ja huolehtinut itse niiden toteuttamisesta.

Uusi julkisjohtamisen oppi ja sen rinnalle syntynyt hallinta-ajattelu ovat kuitenkin mullistaneet tätä perinteistä toimintamallia monilla tavoin. Arto Haveri ja Arvi-Veikko Anttiroiko (2009, 201) toteavat, että hallinta-ajattelu näkyy erityisesti siinä, että hallintasuhteista on tullut entistä markkina- ja kilpailuvetoisempia ja kansainvälisempiä. Esimerkiksi palveluiden ulkoistamista tapahtuu entistä enemmän ja muun muassa yhtiöittämisestä ja tilaaja-tuottajamallista on tullut hyväksyttyjä vaihtoehtoisia keinoja kunnan lakisääteisten palveluiden toteutuksessa. Kuntien kehittämispolitiikassa verkostoitumisella ja kumppanuuksien hakemisella on nykyään entistä suurempi rooli ja tämä näkyy muuan muassa kuntien välisen yhteistyön lisääntymisenä ja yksityisen sektorin hankerahoitusosuuden kasvuna. Myös osallisuutta on korostettu aiempaa enemmän.

Uusi hallinta-ajattelu on istunut kunnallishallintoon osin pakon sanelemana, osin universaalien ajattelutapojen muutoksena. Globalisaatio, kuntien heikentynyt taloustilanne, väestörakenteen muutokset ja valtionhallinnon vaatimukset, kuten vuonna 2005 valtion käynnistämä kunta- ja palvelurakenneuudistus eli Paras-hanke, ovat pakottaneet kunnat etsimään vaihtoehtoisia tapoja täyttää lakisääteiset velvoitteensa. Kunnat eivät aina yksinkertaisesti enää kykene toimimaan yksin ja vanhalla tavalla, vaan on ollut pakko etsiä vaihtoehtoja muun muassa yhteistoiminnasta, yritysyhteistyöstä ja kuntaliitoksista. (Haveri & Anttiroiko 2009, 199.) Universaali ajattelutapojen muutos on puolestaan näkynyt siten, että strategiseen ajatteluun pohjautuva strateginen johtaminen ja innovaatioteoreettista organisaatiota korostava irrationaalisuus ja luovuus organisaatioajattelussa ovat osin syrjäyttäneet käsitykset hierarkkisesta ja kaikkitietävästä kunnallishallinnon julkisyhteisöstä. (Nupponen 2000, 74; Santalainen 2009, 213).

3.1.2 Johtaminen

Johtamisen käsite

Johtamista on yleisesti pidetty taitona saada asioita toteutettua ihmisten kautta ja ihmisten kanssa. Peter F. Drucker (2002, 20–22) kuvailee johtamisen siten, että johtamisessa on kyse ihmisestä ja kyvystä saada hänet yhdistämään suorituskykyisen työpanoksensa yhteiseen tehtävään ja sitoutumaan yhteisiin arvoihin ja päämääriin.

Johtaminen voidaan jakaa asioiden johtamiseen ja ihmisten johtamiseen (Vartola 2004, 223). Nimensä mukaisesti asiajohtaminen keskittyy enemmän asioiden ja tavoitteiden saavuttamiseen johtamisella, kun taas ihmisten johtaminen keskittyy enemmän johtajan henkilökohtaisiin taitoihin ja kykyyn johtaa ihmisiä. Yhteistä näille eri johtamisen suuntauksille on johtamiseen liittyvä problematiikka. Miten ja millä keinoin saada ihmiset sitoutettua haluttujen päämäärien toteuttamiseen, ja missä suhteessa suoraa ohjausta eli muun muassa auktoriteettia, hierarkiaa ja kontrollia on käytettävä johdettaviin? Tähän ei ole olemassa tyhjentävää vastausta, mutta voi sanoa, että hierarkian ja johtajan auktoriteetin lisääntyminen on kääntäen verrannollinen sitoutumisen määrään, eli hierarkkisuuden ja auktoriteettiaseman korostamisen lisääntyessä sitoutumisen määrä ja laatu heikkenevät ja vieraantuminen lisääntyy. (Vartola 2004, 224–225.)

Johtamisella voidaan nykyään tarkoittaa hyvin monen tyyppistä johtamista. Vartola nimeää kirjassaan ”*Näkökulmia Byrokratiaan”* (2004, 223) muun muassa tavoitejohtamisen, tulosjohtamisen, demokraattisen johtamisen, strategisen johtamisen, laatujohtamisen, muutosjohtamisen, tilannejohtamisen ja resurssijohtamisen mallit. Yhteistä näille johtamistavoille on se, että niitä tarvitaan tai kuvitellaan tarvittavan ja että niitä esiintyy nykyään kaikilla elämän aloilla. Johtamista esiintyy niin yrityksissä, politiikassa kuin kansalaisjärjestöissäkin. Drucker (2002, 19) toteaakin johtamisen muuttuneen maailmanlaajuiseksi yhteiskunnalliseksi toiminnoksi.

Johtamisajattelun tausta

Johtaminen on yksi organisaatioajattelun kulmakivistä ja vahvasti sidoksissa sen kehitykseen. Johtamisen historia on vähintään yhtä vanha kuin ihmisten organisoitumisen historia, alkaen aina alkuaikojen heimopäälliköistä ja päätyen nykyajan globaaleihin toimijoihin. Jo antiikin filosofit, kuten Platon teoksessaan ”*Valtio”* tai yli 2000 vuotta sitten kirjoitettu ja perinteisesti Sun Tzun nimiin laitettu klassinen kiinalaisteos ”*Sodankäynnin Taito”*, käsittelevät johtajuuteen liittyvää problematiikkaa hyvinkin perusteellisesti. Alkuaan johtamisen tutkiminen liittyi ainoastaan vallan, politiikan

ja sodankäynnin puitteisiin, kuten Niccolo Macchiavellin alkuaan 1532 julkaistu teos ”*Ruhtinas”*, mutta valistuksen aika ja viimeistään 1800-luvun teollistumisen siivittämä kapitalismin nousu ja yhteiskunnallinen kehitys lisäsivät kysyntää johtamisen universaalin tason pohdinnalle. Esimerkiksi 1800-luvun Britanniassa muun muassa Thomas Carlyle ja Francis Galton kiinnittivät huomionsa johtamiseen ja johtajan ominaisuuksiin. Thomas Carlyle eritteli vuonna 1841 ilmestyneessä teoksessaan ”*On Heroes And Hero Worship And The Heroic In History”* valtaan nousseiden henkilöiden kykyjä, taitoja ja fyysisiä ominaisuuksia. Francis Galton puolestaan tuli teoksessaan ”*Hereditary Genius”* (1869) siihen tulokseen, että useimmiten johtajuus on synnynnäistä ja perinnöllistä. Kumpikin teos loi näin ollen pohjaa sille johtamisajattelulle, että ihmisten johtaminen lähtee yksilöiden kyvyistä ja ominaisuuksista johtaa muita.

Varsinainen alku modernille johtamisen tutkimukselle oli kuitenkin vasta 1900-luvulla, kun ensimmäinen maailmansota ja sen jälkeen organisaatiotutkimuksessa 1920- ja 1930-luvulla tapahtunut ihmissuhteiden koulukunnan nousu herättivät tarpeen tieteelliselle johtamisen tutkimukselle (Vartola 2004, 223). Tällöinkin johtamisen tutkimus tosin keskittyi vielä johtajan ominaisuuksiin ja ihmisten johtamiseen, ja vasta 1950-luvulla Peter Druckerin kehittelemä tavoitejohtamisen idea loi pohjan asiajohtamiselle. (Vartola 2004, 223). Enää huomio ei kiinnittynyt vain johtajan ominaisuuksiin ja kykyyn johtaa, vaan myös tapoihin ja tavoitteisiin. Tämän jälkeen johtaminen onkin yleisesti jaettu ihmisten johtamiseen ja asioiden johtamiseen, ja johtamisopit ovat pyrkineet erittelemään kumpaankin omat sopivat mallinsa.

1970-luvulla ja sen jälkeen yhdeksi johtamisen tutkimuksen paradigmaksi on muodostunut strateginen johtaminen. Strategisen ajattelun teoria toi strategisen ajattelun käsitteen organisaatiotutkimuksen kentälle ja sitä kautta johtamiseen muussakin johtamisessa kuin armeijassa. Se nojasi teoriassaan vahvasti johtoon ja johtamiseen ja nosti yleisen johtamisajattelun valokeilaan suunnitelmallisuuden, ennakoinnin ja visioinnin. Ajatuksena oli, että keinojen sijasta johtajien tuli kiinnittää enemmän huomiota päämääriin ja vaihtoehtoihin kuinka saavuttaa ne. (Vartola 2004, 228–230.) Tulosjohtaminen on hyvä esimerkki tästä ajattelusta. Strategisesta johtamisesta onkin sen esiinmarssin jälkeen tullut johtamisen tutkimuksen yksi paradigma. Sitä voi pitää lähes kaikkien 1980-luvulla ja sen jälkeen tulleiden johtamisoppien perustana. Enää huomio ei niinkään kiinnity johtajaan tai johtamiseen, vaan strategisen johtamisen painopistealueisiin. On arvojohtamista, resurssijohtamista ja niin edelleen. Näiden kaikkien johtamistapojen teoreettisena perustana ovat strateginen ajattelu ja johtaminen.

Strategisen ajattelun innostama johtamisen korostaminen loikin 1980-luvulla käsitteen managerialismi. Managerialismin lähtökohdat olivat sosiaalidarwinismissa, taylorismissa ja organisaation kulttuurin muuttamiseen suuntautuvassa johtamisessa. Managerialismi nosti johtamisen huomion keskiöön, sillä enää ei riittänyt, että johtaminen nähtiin tärkeänä keinona, vaan johtamisesta itsestään tuli arvo jota tavoitella. Managerialismi ja strateginen johtaminen loivatkin uuden ulottuvuuden hyvälle johtajuudelle. (Vartola 2004, 230–233.) Ainoastaan organisaatiokulttuuriin huomionsa kiinnittävä organisaatioteoria ja innovaatioita ja verkostoitumista korostavat irrationaaliset teoriat ovat 1990-luvulta lähtien menestyksekkäästi kyenneet haastamaan managerialismin ja strategisen johtajuuden pohjana olevan rationaalisuuden. (Vartola 2004, 236–242.)

Muutosjohtaminen

Muutosjohtamisen tavoitteena on hallitusti johtaa muutoksen kohde kohti muutokselta haluttuja tavoitteita. Muutosjohtaminen on yksi strategisen ajattelun ilmentymiä, sillä ajatuksena on, että muutos voi spontaanisuuden sijaan olla johdettavissa kunhan vain tietoisuus muutoksesta ja sen tarpeellisuudesta on olemassa. Johtovastuu muutoksesta voi muodollisesti olla niin ryhmällä kuin kokonaisella organisaatiollakin, mutta lopulta vastuu muutoksen johtamisesta lankeaa yksilöille. Näitä yksilöitä kutsutaan yleisesti muutoksen johtajiksi, muutosjohtajiksi. Heidän vastattavanaan on muutoksen onnistunut toteutus ja läpivienti. Seuraava esimerkki on Sun Tzun ”*Sodankäynnin taidosta”* (1998, 65–66):

> Sotataidosta kirjoittamansa kirjan ansiosta Ch’istä kotoisin oleva Sun Tzu onnistui järjestämään itselleen audienssin Wun kuninkaan Ho-lun luona.
>
> Ho-lu sanoi: ”Olen lukenut Kolmetoista lukuanne kokonaan hyvä herra. Voitteko esittää minulle pienen kokeen joukkojen liikkeen johtamisesta?”
>
> Sun Tzu vastasi: ”Kyllä voin.”
>
> Ho-lu kysyi: ”Voitteko toteuttaa kokeen naisilla?”
>
> Sun Tzu sanoi: ”Kyllä.”
>
> Tämän jälkeen kuningas suostui kokeeseen ja haetutti palatsista satakahdeksankymmentä kaunista naista. Sun Tzu jakoi heidät kahteen komppaniaan, ja asetti kaksi kuninkaan lempijalkavaimoa komppanianpäälliköiksi. Hän opetti heille kaikille kuinka pertuskaa pidetään. Sen jälkeen hän kysyi: ”Tiedättekö missä sydän on, ja missä ovat oikea ja vasen käsi ja selkä?”
>
> Naiset sanoivat: ”Tiedämme”
>
> Sun Tzu sanoi: ”Kun komennan ’rintamaan’, käännytte sydämeen päin, kun komennan ’käännös vasempaan’, kohti vasenta kättä, kun ’käännös oikeaan’ kohti oikeaa kättä, ja kun komennan ’täyskäännös’, käännytte selän suuntaan.”
>
> Naiset sanoivat: ”Me ymmärrämme.”
>
> Kun ohjeet oli jaettu, järjestettiin teloittajan aseet valmiiksi.
>
> Sun Tzu antoi sen jälkeen komennot kolme kertaa ja selitti ne viisi kertaa, minkä jälkeen rummulla soitettiin komento ’käännös oikeaan’. Naiset hytkyivät naurusta.

Sun Tzu sanoi: ”Elleivät ohjeet ole selkeitä ja ellei käskyjä selvitetä perusteellisesti, se on komentajan vika.” Hän toisti sen jälkeen käskyt kolmesti ja selitti ne viidesti ja antoi rummuilla käskyn kääntyä vasempaan. Naiset purskahtivat jälleen nauruun.

Sun Tzu sanoi: ”Elleivät ohjeet ole selkeitä ja ellei käskyjä selvitetä perusteellisesti, se on komentajan vika. Mutta kun käskyt on selitetty eikä niitä noudateta, on se sotalain mukaan upseereiden rikos.” Tämän jälkeen hän määräsi, että kummankin rivistön komentaja teloitetaan.

Wun kuningas, joka seurasi tapahtumia terassiltaan, näki, että kaksi hänen lempijalkavaimoaan aiottiin teloittaa. Hän kauhistui ja lähetti nopeasti avustajansa viemään viestin: ”Tiedän jo, että kenraali osaa käyttää joukkoja. Ilman näitä kahta jalkavaimoa ruokani on mauton. Toivon, ettei heitä teloiteta.”

Sun Tzu vastasi: ”Palvelijanne on jo saanut nimityksenne komentajaksi, ja kun komentaja johtaa armeijaa, hänen ei tarvitse noudattaa kaikkia hallitsijan käskyjä.”

Sen jälkeen hän määräsi komppanioita komentaneet naiset teloitettavaksi esimerkiksi muille. Hän nimitti seuraavaksi vanhimmat jalkavaimot komppanianpäälliköiksi.

Sitten hän toisti käskyt rummulla ja naiset kääntyivät vasemmalle, oikealle, eteen, taakse, polvistuivat ja nousivat tiukasti ohjesäännön määräyksiä noudattaen. He eivät uskaltaneet päästää pienintäkään ääntä.

Sun Tzu lähetti kuninkaan luokse lähetin ja kertoi hänelle: ”Joukot ovat nyt hyvässä järjestyksessä. Kuningas voi laskeutua alas tarkastamaan ne. Niitä voi käyttää kuninkaan toivomusten mukaisesti ja ne menevät läpi tulen ja veden kun käsketään.”

Wun kuningas sanoi: ”Kenraali voi palata majapaikkaansa lepäämään. En halua tarkastaa joukkoja.”

Sun Tzu sanoi: ”Kuningas pitää vain tyhjistä sanoista. Hän ei kykene viemään niitä käytäntöön.”

Silloin Ho-lu ymmärsi Sun Tzun komentajankyvyt ja teki hänestä lopulta kenraalin. Sun Tzu löi voimakkaan Ch’un lännessä ja otti Yingin, pohjoisessa hän alisti Ch’in ja Chinin. Wun nimi oli kuuluisa kaikkialla osittain hänen saavutustensa ansioista.

Edellä olleessa esimerkissä Sun Tzun oli kyettävä muuttamaan joukko ylimystönaisia kurinalaiseksi sotajoukoksi. Tämän toteuttamiseksi hän joutui organisoimaan joukot ja opettamaan niitä. Hän joutui osoittamaan olevansa tosissaan muutoksen kanssa, puolustettava kantaansa, kyettävä murtamaan muutosvastarinta ja varmistuttava muutoksen onnistumisesta. Tämä kaikki kulminoitui kuninkaan lempivaimojen teloittamiseen. Jos hän olisi, kuninkaan tahdon mukaisesti, jättänyt heidät teloittamatta, niin tilanne todennäköisesti olisi ollut lopulta sellainen, että kuninkaalla olisi ollut hallussaan sotajoukko, joka ulkoisesti näyttäisi kahdelta komppanialta, mutta sisäisesti olisi edelleen sama kyvyttömien esimiesten johtama kikattava naisjoukko. Muutosta ei siis todellisuudessa olisi tapahtunutkaan muuten kuin pinnallisesti. Tämä pinnallisuuden pato olisi todennäköisesti murtunut heti ensimmäisestä paineesta. Näin ei kuitenkaan käynyt, sillä Sun Tzu uskalsi asettua kuninkaan toivetta vastaan ja puolustaa toimintaansa asemansa menettämisen uhallakin. Hän huomasi, että kuningas ”puhui tyhjiä sanoja” eli halusi muutosta puheissaan, mutta ei ollut valmis uhrauksiin sen toteuttamiseksi. Kuningas halusi uskoa kuvitteelliseen ja helppoon muutokseen todellisen muutoksen sijasta, Sun Tzu ei. Sun Tzu oli tilanteessa oikea muutosjohtaja, kuningas ei.

Sun Tzun esimerkki yli kahden vuosituhannen takaa on monelta osin yhä paikkansa pitävä, vaikka muutosjohtajien keinovalikoimat ovatkin nykyään rajoitetumpia, inhimillisempiä ja vähem-

män brutaaleja. Muutosjohtajien on yhä kamppailtava niiden totuuksien kanssa mitä heillä on edessään. Näitä totuuksia ovat muun muassa: Mikä on muutoksen tarkoitus, millä keinoin se toteutetaan ja miten sen toteutumista mitataan? Miten selvittää niin henkilöstölle kuin kohderyhmälle, esimerkiksi asiakkaille ja kuntalaisille, muutoksen välttämättömyys ja sitouttaa heidät sen toteuttamiseen? Mikä on muutoksen hinta? Muutosjohtaminen sisältääkin paljon kysymyksiä, mutta vain vähän varmoja vastauksia. Sen luonnetta voi kuvailla hallituksi epävarmuudeksi ja se on yksi johtamisen haasteellisimmista muodoista.

Tällainen hallittu epävarmuus asettaa muutoksen johtamiselle monenlaisia vaatimuksia varsinkin nykyisessä globaalissa tietoyhteiskunnassa. Aiemmin muutosten toteuttaminen oli, jos ei helpompaa, niin ainakin selkeämpää. Aina 1900-luvun loppupuolelle asti muutos oli usein toteutettavissa mekaanisesti ja hallintotoimenpiteenä, sillä ympäröivä todellisuus ja toimintaympäristö pysyivät yleensä suhteellisen stabiileina, joten muutoksen jälkeinen todellisuus oli helpommin pääteltävissä esimerkiksi laskelmien avulla. Globalisaation ja tietoyhteiskunnan myötä tämä todellisuuden ja toimintaympäristöjen stabiilius on muuttunut lyhytaikaisemmaksi ja vaihtelevammaksi. Markku Sotarauta ja Timo Lakso (2000, 107–115) näkevätkin, että nykyään muutoksen johtamisessa on lähtökohtaisesti kiinnitettävä huomio ihmisiin ja dynaamisiin prosesseihin mekaanisen suunnittelukulttuurin sijaan. Prosessijohtajuus ja visioiden ja strategioiden taitavampi käyttö ovat myös huomionarvoisia asioita muutosta johdettaessa. Sotarauta ja Lakso painottavat myös muutosten esteiden määrätietoista poistamista ja muutoksen kulttuurisidonnaisuutta. Lisäksi muutoksen takana tulisi olla riittävän laaja tukiverkko. Kuitenkaan ei saisi unohtaa kriittistä suhtautumista muutoksen päämääriin ja tarvittavaa kiireellisyyden tunteen luomista muutokselle.

Muutosta johtavat joutuvat siis ottamaan huomioon monenlaisia asioita nykyaikaisessa muutosjohtamisen prosessissa. Näin ollen näiltä muutosta johtavilta vastuuhenkilöiltä usein vaaditaan, tai heillä tulisi olla, tiettyjä taitoja ja ominaisuuksia. Druckerin (2000, 89–90) mukaan muutosjohtajan on kyettävä näkemään muutos mahdollisuutena, etsimään ja löytämään muutoksia, tunnistamaan oikeanlaiset muutokset ja saamaan ne tehokkaaseen toimintaan sekä organisaation sisällä että ulkona. Tämän saavuttamiseksi muutosjohtajan on omattava toimintaperiaatteita tulevaisuutta varten, hallittava järjestelmällisiä menetelmiä muutosten etsimiseen, löydettävä oikea toteutustapa niin organisaation sisäisille kuin ulkoisille muutoksille ja kyettävä rakentamaan toimiva tasapainotila muutoksen ja jatkuvuuden välille.

Robert A. Paton ja James McCalman (2008, 40) näkevät muutosjohtajalta vaadittavan monipuolista kurinalaisuutta ja omattava itse tai ainakin oltava laaja-alainen pääsy erilaisiin taitoihin,

resursseihin, tukeen ja tietämykseen. Näitä ovat esimerkiksi: kommunikaatiotaidot, motivaation ylläpito, yksilöiden ja ryhmien järjestely, vaikutus- ja neuvottelutaidot, suunnittelun ja kontrollin toteuttaminen sekä kokonaisuudenhallinta. Muutosjohtajat ovat Patonin ja McCalmanin mielestä niin sanottuja muutosagentteja, jotka kykenevät vähentämään muutostilanteiden epävarmuutta ja lisäämään positiivista toiminnallisuutta. Tässä onnistuakseen muutosagenttien tulisikin heidän siteeraamiensa David Boddyn ja David A. Buchananin (1992) mukaan edetä seuraavin askelin:

- Tulee vahvistaa riittävä luottamus ja tuki muutoksen toteutukselle.
- Luoda selkeät ja ymmärrettävät tavoitteet muutokselle.
- Ottaa holistinen katsantokanta ja painottaa mahdollisia vaikeuksia.
- Tiedotus on kaksisuuntainen prosessi, joten riittävästä palautteen saamisesta on huolehdittava.
- Kiinnittää huomio erityisesti henkilöstön rooleihin, ryhmittelyyn, muutosvastarinnan torjumiseen, prosessinhallintaan, vallankäyttöön ja muutoksen pysyvyyteen.

(Paton & McCalman 2008, 55.)

Taitavat muutosagentit, niin sanotut muutoksen mestarit, ovat Rosabeth Moss Kanterin (1983) mukaan tunnistettavissa erityisesti kyvyistään kyseenalaistaa menneet ja sen paradigmat. Heillä on kyky siirtyä prosessitasolta strategisen kokonaiskuvan tasolle. He ajattelevat luovasti ja käyttävät hyväkseen muutoksen laukaisevia tekijöitä. Kanter (1990, 455–459) laajentaa näitä huomioitaan vielä siten, että nimeää seitsemän oleellista ominaisuutta muutoksen mestareille. Ensinnäkin muutoksen mestari kykenee toimimaan itsenäisesti, irrallaan organisaatiohierarkian vaikutusvallasta. Toiseksi hän on yhteistyökykyinen ja kykenee toimimaan yhteistyötä tukevasti kilpailuoloissakin. Kolmanneksi hän kykenee luomaan vahvaan luottamukseen ja eettisiin lähtökohtiin pohjautuvia suhteita. Neljänneksi hänellä on vahva, mutta nöyryyden sävyttämä itsetunto. Viidentenä ominaisuutena on, että hän osaa suhtautua kunnioittavasti niin muutoksen prosessiin kuin sen sisältöön. Kyky toimia erilaisissa toimintaympäristöissä on kuudes muutoksen mestarin ominaisuus. Seitsemäs ja viimeinen on halu ottaa vastaan huomionosoitukset onnistuneista tuloksista ja saada mielihyvää syntyneestä menestyksestä.

Muutoksen mestari osaa siis tarvittaessa toimia niin järjestelmän sisä- kuin ulkopuolella, onnistuu verkostoitumaan tarvittavien viiteryhmien kanssa ja kykenee hallitsemaan tiedonkulun prosessia. Sotarauta ja Lakso (2000) korostavat lisäksi paradoksien puristuksissa rakentuvan luovan jännitteen synnyttämistä osana muutoksen johtamisen taitoa.

3.2 Organisaatio muutoksessa

Muutos on yksi asioista, jota ihminen ei voi välttää, sillä se on väistämätön osa elämää. Muutoksella itsessään tarkoitetaan sitä, että vallitsevat olosuhteet eivät enää säily tai niitä ei haluta säilyttää, vaan ne muuttuvat. Muutos voi täten olla joko tietoista tai tiedostamatonta, hallittua tai hallitsematonta. Tässä tutkimuksessa on keskitytty ennen kaikkea organisaation tietoiseen ja hallittuun muutokseen sekä siihen, miten organisaatiomuutokset ovat toteutettavissa.

Muutos on organisaatioajattelun yksi suurimmista haasteista, sillä valtaosa organisaatioista pyrkii jonkinlaiseen toiminnalliseen pysyvyyteen. Organisaatiot pyrkivät vakinaistamaan asemansa omassa toimiympäristössään ja etsimään ja rakentamaan perusteita olemassaololleen. Ainoastaan spontaanit kansanliikkeet ja muut vastaavat väliaikaiset organisaatiot eivät lähtökohtaisesti tavoittele toiminnallista pysyvyyttä, vaikka tosin niistäkin osasta on toimintansa seurauksena muodostunut pysyviä organisaatioita. Esimerkkeinä tällaisista organisaatioista voi mainita vaikka suomalaisen ympäristöliikkeen ja jotkut uskonnolliset herätysliikkeet, joista osasta on alun spontaaniuden jälkeen muodostunut pysyviä organisaatioita.

Organisaatioilla on yleisesti nähty olevan eräänlainen elinkaari. Niiden on nähty käyvän lävitse eri kehitysvaiheita. Elinkaaren alkuvaiheessa, kun organisaatio on vielä nuori, organisaatiomuutoksen toteuttaminen on helpompaa kuin sen loppuvaiheessa, jossa organisaatiolle on jo muodostunut oma organisaatiokulttuurinsa ja vakiintunut paikkansa omassa toimintaympäristössään. Tällöin organisaatiomuutos, jossa esimerkiksi organisaation rakenteita joudutaan muuttamaan tai jopa purkamaan, on huomattavasti vaikeampi toteuttaa ja odotettavissa on kritiikkiä ja vastarintaa niin organisaation sisä- kuin ulkopuoleltakin. Organisaatiomuutoksen toteuttaminen vaatiikin sitä enemmän huomiota mitä vakiintuneempi ja historiallisempi organisaatio on kohteena. (Haveri & Majoinen 2000, 28.)

Organisaatiomuutos voi olla pitkän aikavälin tuotos tai se voi tapahtua hyvinkin äkkiä. Se voi olla tietoinen tai tiedostamaton, kooltaan suurempi tai pienempi. Se voi olla ennalta suunniteltu tai spontaani, ulkoapäin ohjattu tai sisäisesti syntynyt. (Haveri & Majoinen 2000, 26.) Silti, oli organisaatiomuutos millainen tahansa, niin kaikki organisaatiot pyrkivät kuitenkin jollain tavalla varautumaan muutokseen sekä suunnittelemaan ja hallitsemaan muutosta.

Organisaatiomuutoksen tutkimus on keskittynyt tämän organisaatiovaiheen tieteelliseen tutkimiseen. Organisaatiomuutoksen tutkimuksen perusta on organisaatiotutkimuksessa ja organisaatioajattelussa, ja organisaatiomuutoksen tutkimus on pitkälti kehittynyt organisaatioajattelun

rinnalla. Jo Taylor kiinnitti tieteellisessä liikkeenjohdossa huomion organisaatiomuutoksen mekaanisiin piirteisiin. (Burke 2002, 20–23.) Järjestelmäteoreettinen koulukunta ja myöhemmin organisaatiokulttuurinen koulukunta laajensivat organisaatiomuutoksen tutkimuksen kentän koskemaan myös ihmisiin kohdistuvia muutosvaatimuksia ja organisaation kehittämistä. Tämä organisaatiokehittämiseen (Organizational Development, OD) huomion kiinnittävä ajattelu on osoittautunut merkitykseltään suureksi organisaatiomuutoksen tutkimuksen kannalta, sillä se keskittyi organisaation kehittämiseen laajemmin ja toi mukaan systemaattisen kuvan muutoksesta. (Burke 2002, 34–36.) Kurt Lewinin (1947) muutosmalli unfreezing-moving-freezing eli sulatus-siirtymä-jäädytys oli ensimmäinen organisaatiokehittämiseen viittaava systemaattisen muutoksen malli. Tässä mallissa organisaation vanha toimintamalli avataan, jonka jälkeen uusi malli istutetaan organisaatioon ja lopuksi uusi malli vakiinnutetaan osaksi organisaatiota.

Lewinin malli ja sen johdannaiset olivat pitkään organisaatiomuutosajattelun perustana, kunnes viime vuosikymmeninä huomio on kiinnittynyt entistä enemmän organisaatiomuutoksen toteuttamiseen prosesseina. (ks. mm. Burke 2002.) Tällainen prosessiajattelu kritisoi suunnitellun muutoksen liian rationaalista ja lineaarista lähestymistapaa ja painottaa syklimäisiä, osin irrationaalisiakin muutoksen piirteitä. (Burke 2002.) Kuitenkin, oli organisaatiomuutos laadultaan ja malliltaan millainen tahansa, on yhteisiäkin piirteitä. Paton ja McCalman (2008, 380–385) luettelevat kymmenen yhteistä piirrettä tehokkaalle organisaatiomuutokselle.

1) Jokainen muutos on enemmän kuin osiensa summa, joten muutoksella tulee olemaan enemmän vaikutuksia kuin siltä alkuaan ajateltiin.
2) Muutoksella tulee olla ylimmän johdon luottamus. Ilman sitä ei muutoksella ole perustaa.
3) Muutos on monitieteistä, monitaitoista ja holistista toimintaa. On osattava käyttää hyväksi organisaatiossa olevaa erilaista tietotaitoa.
4) Muutoksen onnistuminen on kiinni ihmisistä. Ihmiset luovat muutoksen.
5) Muutoksessa on kyse menestyksestä ja paremmuudesta entiseen verrattuna.
6) Muutos on jatkuvaa ja ikuista.
7) Tehokas muutos edellyttää pätevää muutosjohtajaa.
8) Ei ole olemassa yhtä oikeaa metodia toteuttaa muutos, vaan tapoja on useita.
9) Muutoksessa on kyse omistautumisesta ja omistajuudesta. Muutos ja organisaatio on koettava omanaan.
10) Muutos on iloa, haastetta ja mahdollisuuksia.

Nämä edellä mainitut piirteet ovat kaikille organisaatiomuutoksille yhteisiä. Ainoastaan niiden painotus saattaa vaihdella muutoksen luonteen mukaan.

3.2.1 Organisaation kehittäminen

Tässä tutkimuksessa jo aiemmin mainittu organisaation kehittäminen on tarkemmin määriteltynä systemaattista ja prosessuaalista organisaation toimintojen parantamista, jonka pohjalla on muutosta edistävä tutkimus ja aineiston keruu sekä kaikkien organisaation jäsenten mahdollisuus vaikuttaa jollain tapaa päätöksentekoon. Näin ollen organisaation kehittäminen on jatkuvaa ja ihmislähtöistä toimintaa, jonka pyrkimyksenä on tehokkaampi ja paremmin toimiva organisaatio. (Paton & McCalman 2008, 213; Nyholm 2008, 58.)

Organisaation kehittämisellä onkin suuri merkitys organisaatiomuutoksissa. Tämä siksi, että usein organisaatiomuutoksella haettujen hyötyjen realisoiminen voi hyvin riippua muutosprosessin yhteydessä esiin nousevista kehittämistarpeista. Esimerkiksi muutosprosessin yhteydessä tapahtuva tietokoneohjelmistojen uusiminen saattaa nostaa esiin koko tietokonejärjestelmien uusimisen tarpeen, vaikka tämä ei alun perin kuulunutkaan organisaatiomuutoksessa toteutettavaksi. Tämä kehittämistoimenpide on kuitenkin suoritettava, jotta alkuperäinen ja haluttu organisaatiomuutos olisi toteutettavissa. Kehittämistoimenpiteet voivat siis nousta organisaatiomuutoksen kannalta tärkeään asemaan ja toisinaan olla jopa ratkaisevassa osassa.

Warner Burke (1994, 72) antaa organisaatiossa tapahtuvalle kehittämiselle seitsemän vaihetta:

1) Kehittämistarpeen havaitseminen, jossa kiinnitetään huomio siihen mitä pitäisi kehittää.
2) Kehittämistarpeeseen tutustuminen, jossa perehdytään siihen mitä tulisi tehdä, jotta haluttu kehitys olisi mahdollista.
3) Tiedonkeruu ja analyysi, joissa luodaan riittävä tietopohja ja tehdään erittely tarvittavista tavoista toteuttaa kehittämistoimenpide sekä kartoitetaan toimenpiteen oletetut vaikutukset.
4) Palautteen saaminen, jossa käsitellään ja eritellään jo esitetyt tavat toteuttaa kehittämistoimenpide sekä kehittämistoimenpiteen mahdolliset vaikutukset ja tulkinnat organisaatiossa.
5) Kehitystoimenpiteen muutosprosessin käytännön suunnittelu, jossa käydään lävitse muun muassa kehittämistoimenpiteen tarvittavat vaiheet ja aikataulu.
6) Kehittämistoimenpiteen muutosprosessi, jolloin kehittämistoimenpide laitetaan käytäntöön ja istutetaan organisaatioon.

7) Suoritetun kehitystoimenpiteen toteutumisen arvioiminen, jossa perehdytään siihen, onko kehittämistoimenpide todella istunut organisaatioon ja istuiko se toivotulla tavalla.

Edellä mainituista vaiheista voi esimerkiksi antaa vaikka virkamiehen, joka huomaa, että eräästä viraston kansiosta tarvitaan useammin aakkosten loppupään asiapapereita. Hän huomaa tarpeen kehittämiselle ja miettii mitä asialle voisi tehdä. Hän erittelee vaihtoehdot ja tulee siihen tulokseen, että voi olla viisainta järjestää kansio Ö:stä A:han normaalin aakkosjärjestyksen sijasta. Hän ei todennäköisesti voi itse kuitenkaan omavaltaisesti järjestää kansiota uudelleen, vaan joutuu esittämään kehittämistoiveensa ja ottamaan palautteen siitä. Jos virkamiehen ehdottama kehittämistoimenpide hyväksytään ja huomataan tarpeelliseksi, niin kansion järjestäminen voidaan toteuttaa ja kansio järjestetään uudelleen. Tämän jälkeen seurataan osoittautuuko ratkaisu hyväksi. Jos näin käy, niin tällöin kehittämistoimenpide on parantanut viraston papereiden käsittelynopeutta ja siten koko organisaation toimintaa. Edellä mainittu esimerkki on varsin yksinkertaistettu esimerkki, mutta osoittaa sen, että organisaation kehittäminen voi olla hyvin monensuuruista. Mainittu esimerkki on myös osoitus organisaation oppimiskyvystä ja oppivasta organisaatiosta.

Oppiva organisaatio

Oppiva organisaatio on alkuaan Chris Argyrisin ja Donald Schonin 1970-luvulla esiin tuoma käsite (ks. esim. Argyris & Schon 1978), jolle ei kuitenkaan ole syntynyt vakiintunutta määritelmää. (Kauhanen 2010, 158). Lähtökohtana sille on kuitenkin oppimistilanne, jonka Argyris ja Schon (1996) Patonin ja McCalmanin (2008, 281) mukaan määrittävät siten, että oppimistilanne koostuu kolmesta asiasta eli oppimistuotteesta, oppimisprosessista ja oppijasta. Oppimistuote on tietty informaatiosisältö. Oppimisprosessi on tämän informaatiosisällön hankkimista, prosessointia ja varastointia. Oppija puolestaan on tämän oppimisprosessin tekijä. Vaikka vakiintunutta määritelmää oppivalle organisaatiolle ei siis olekaan olemassa, niin keskeisiä tekijöitä sille ovat kuitenkin kaiken pohjana oleva oppiminen sekä muun muassa tiimityö, järjestelmällinen ajattelu, jatkuva henkilöstön, työtapojen, toimitapojen ja prosessien kehittäminen ja sitä tukeva organisaatiokulttuuri, tiedonkulun monisuuntaisuus ja osallistava päätöksenteko. (Kauhanen 2010, 158–159.) 1990-luvulla oppivan organisaation käsite laajeni yhdeksi organisaatioajattelun paradigmoista eritoten tietopohjaisissa organisaatioissa. Tämän jälkeen oppivan organisaation tutkimus onkin haarautunut oppivan organisaation teoreettista määrittelyä tutkivaan ja oppivan organisaation käytännön kokemuksia erittelevään tutkimukseen. (Paton & McCalman 2008, 277–280.)

On otettava huomioon, että oppivassa organisaatiossa on kyse koko organisaation kyvystä oppia. Ei siis riitä, että jotkut yksilöt oppivat organisaatiossa, vaan yksilöiden oppimiskyky on kyettävä liittämään organisaation tavoitteisiin ja toiminnan uudentamiseen. Patonin ja McCalmanin (2008, 280–281) mukaan Senge lähestyy tätä organisaation oppimiskykyä Argyrista ja Schonia (1996) mukailemalla. Ensinnäkin organisaation oppiminen voi Sengen (1990b) mielestä olla yhdensuuntaista eli rakentaa vanhan opitun asian päälle uutta, mutta ei kyseenalaista vanhaa. Sengen (2006, 53–54) toinen organisaation oppimisen muoto on puolestaan kaksisuuntainen, joka sekä rakentaa uutta, mutta myös kyseenalaistaa vanhoja ajatusmalleja ja lähtökohtia. Tämä niin sanottu generatiivisen oppimisen muoto luo tietämystä vanhan parantamisen lisäksi. Sen sijaan Fulmer (1994) ottaa Patonin ja McCalmanin (2008, 281) mielestä toisenlaisen, mutta kokonaisvaltaisemman lähestymistavan organisaation oppimiselle. Robert M. Fulmerin lähestymistapa painottaa ylläpitävää oppimista ja pohjautuu David A. Kolbin (1984, 42) oppimiskehään, joka lähtee konkreettisista kokemuksista, etenee opitun arvioimiseen ja siitä mallintamiseen. Mallintamisesta kehä vuorostaan jatkaa mallin soveltamiseen uudessa tilanteessa ja siitä vuorostaan jatkaa uudelleen konkreettisiin kokemuksiin. Näin kehä jatkaa etenemistään loputtomasti.

3.2.2 Organisaatiomuutoksen eteneminen

Organisaatiomuutoksen tarve

Tarve organisaatiomuutokselle ei synny tyhjästä, vaan sen ilmenemiselle voidaan nähdä monenlaisia merkkejä. Buchanan ja Huczynski (1985, 414.) nimeävät merkiksi kolme asiaa. Ensinnäkin ulkoiset paineet voivat pakottaa organisaation muutokseen. Esimerkiksi teknologian kehitys, vallitsevien arvojen tai taloudellisten olosuhteiden muutos ja kilpailijoiden toimet voivat asettaa organisaatiolle tarpeen muuttua. Toisekseen sisäinen paine voi ajaa organisaatiota kohti muutosta. Halu muuttaa organisaation toimintakulttuuria, rakenteita ja käyttäytymistä voi olla organisaatiossa niin suuri, että muutoksen on tapahduttava. Kolmanneksi halu ennakoida voi olla pohjana muutokselle. Tämä proaktiivinen muutossuhde korostaa oppimista ja strategista ajattelumallia organisaation perustana. Näin ollen esimerkiksi tieto mahdollisesta uuden mineraaliesiintymän löytymisestä lähiseudulta saattaa ohjata paikallisen huoltoyrityksen muuttamaan yrityksensä luonnetta ja panostamaan vastaisuudessa enemmän kaivosteollisuuden konehuoltoon metsäteollisuuden sijasta. Michael Beer ja Nitin Nohria (2000, 3-4) vuorostaan jakavat muutostarpeen merkit kahteen, perustaltaan erilaiseen lähtökohtaan. Ensimmäinen lähtökohta painottaa taloutta muutostarpeen

merkkinä. Jos organisaation taloudellinen arvo on pitkään laskeva, niin se on merkki, että ilmeinen tarve muutokselle on tulossa. Toinen lähtökohta puolestaan korostaa organisaation kehityksellisiä ja oppivia lähtökohtia. Organisaation jämähtäessä kehityksellisesti ja organisaation henkisen pääoman uhatessa taantua on tarve muutokselle syntynyt. Paton ja McCalman (2008, 34–35) nimeävät lisäksi muun muassa lainsäädännön, teknologian, arvaamattomat ympäristöonnettomuudet, kulutustottumusten muutokset, taloudellisen tai sosiaalisen paineen ja organisaatioiden yhteenliittymät eräiksi muutostarpeiden esiinnostajiksi.

Muutostarpeiden merkkien ilmaantuessa, tai mielellään jo ennen sitä, olisi organisaation hyvä varautua tulevaan muutokseen. Muutostarpeen luonne, suuruus ja kompleksisuus tulisi arvioida, eli onko muutos esimerkiksi koko organisaatiota koskeva, pitääkö rakenteita muuttaa ja onko muutos enemmän tekninen vai kulttuurinen. Tällaisten muutosta valmistelevien tehtävien tekeminen korostuu organisaatiomuutoksessa hyvin paljon. Paton ja McCalman (2008, 19–38) nimeävätkin kuusi avaintekijää muutokseen valmisteluun. Ensinnäkin muutosta johtamaan on valittava siihen kyvyiltään ja sopivuudeltaan paras henkilö. Toisekseen muutoksen luonne on oltava selvillä, eli onko se enemmän ihmisiä koskettava niin sanotusti pehmeä ja kompleksisempi muutos vai onko se pikemminkin kova, mekaaninen muutos, kuten esimerkiksi tuotantolaitteiston päivittäminen. Kolmanneksi muutoksen jäsennykseen ja erittelyyn on kiinnitettävä riittävä huomio. Tähän Paton ja McCalman tarjoavat avuksi kehittelemänsä niin sanotun ”TROPICS” kokeen, jonka avulla muutoksen ominaispiirteet voidaan aikaisessa vaiheessa eritellä. ”TROPICS” koostuu seitsemästä huomiosta:

- Time scales eli aikataulut. Onko muutosprosessin aikataulu tarkasti määriteltävissä oleva vai summittainen ja suhteellinen.
- Resources eli resurssit. Ovatko resurssit helposti määriteltäviä ja eriteltäviä vai luonteeltaan muuttuvia ja epäselviä.
- Objectives eli tavoitteet. Ovatko muutokseen päämäärät ja tavoitteet selkeästi määriteltävissä ja mitattavissa vai ovatko ne enemmänkin kuvitteellisia ja subjektiivisia.
- Perceptions eli havainnollisuudet. Ovatko muutoksen tavoitteet ymmärretyt ja hyväksytyt organisaatiossa vai onko niistä erimielisyyksiä ja luovatko ne intressiristiriitoja.
- Interests eli intressit. Ovatko intressit rajoittuneita ja määriteltävissä vai ovatko ne laajoja ja epämääräisiä.
- Control eli kontrolli. Onko muutoksen johto yksissä ja hallituissa käsissä vai vaikuttavatko johtamiseen myös ulkopuoliset voimat.

- Source eli lähde. Onko muutos sisäisesti alkunsa saanut vai syntynyt ulkoisesti.

Neljänneksi muutokseen vaikuttaviin voimiin on kiinnitettävä tarvittava huomio, eli mitä, millaisia ja minkä suuruisia ovat ne voimat, jotka ovat muutosta edesauttamassa tai sitä hillitsemässä ja rajoittamassa. Viidenneksi on muutoksen menestystekijöihin panostettava riittävästi. Tarvittavan sitoutumisen ja yhteisymmärryksen luominen on muutoksen kannalta ensiarvoisen tärkeää, jotta muutos myös toteutuu käytännössä. Kuudes ja viimeinen avaintekijä on muutoksen laukaisevien tekijöiden hallinta. Muutosta johtavien on siis nähtävä, hallittava ja osattava käyttää muutoksen laukaisevia tekijöitä muutosprosessin läpiviennissä.

Organisaatiomuutoksen tarpeesta toteutukseen

Organisaation muutostarpeen tullessa ilmeiseksi, antavat Buchanan ja McCalman (1989, 198–202.) neljätasoisen mallin siihen, miten tähän muutostarpeeseen tulisi vastata. Heidän muutosprosessin kulkua kuvaava tasomalli etenee siten, että kukin edeltävä taso toimii tulevien tasojen perustana, joten tasomäärän kasvaessa myös perustalle asetetut vaatimukset kasvavat. Ensimmäinen taso liittyy muutoksen laukaisuun ja laukaiseviin tekijöihin. On tunnettava mitkä asiat saattavat synnyttää tarpeen muutokselle ja mitä ovat mahdolliset muutoksen merkit, uhat, riskit ja mahdollisuudet.

Toinen taso liittyy visiointiin. Kun muutoksen laukaisevat tekijät ja muutoksen mahdolliset vaikutukset ovat selvillä, niin niiden pohjalta on mahdollista lähteä rakentamaan visioita muutoksen tavoitteista ja keinoista. Visioinnin tulee olla selkeää, eli visio on siis kyettävä sekä ymmärtämään että selittämään seikkaperäisesti. Näin ollen visioinnin tulee vastata muutoksen vaatimuksiin, ja sen on kyettävä erittelemään selvästi, mitä muutoksesta seuraa organisaatiolle. Lisäksi sen on oltava myös riittävän haasteellinen ja innostava toteutettavaksi.

Muutoksen kolmas taso on sen toteutusvaihe. Tämä vaihe asettaa erityisen paineen muutoksen läpiviennistä ja täytäntöönpanosta vastaaville henkilöille, sillä heidän tehtävänään on organisaation ja sen henkilöstön sitouttaminen muutoksen toteuttamiseen. Heidän on kyettävä pitämään mielessä sekä muutoksen syyt että sille asetetut visiot, ohjattava toimintaa visioiden suuntaan, mutta samalla myös huolehdittava siitä, ettei muutos jää puheiden tasolle tai muutoin pinnalliseksi, vaan näkyy myös käytännössä. Johtamisen ja viestinnän osuus korostuukin erityisen paljon juuri tässä vaiheessa. Johtamisen on oltava määrätietoista ja selkeää ja viestinnän toimivaa ja molempaan suuntaan kulkevaa.

Muutoksen neljäs ja viimeinen taso koostuu puolestaan muutoksen ylläpidosta ja uusintamisesta, sillä muutos on kyettävä juurruttamaan organisaatioon pysyvästi. Ei riitä, että muutosprosessi saadaan kunnialla läpi, vaan on huolehdittava myös siitä, että muutos on todellinen ja juurtunut osaksi muun muassa organisaation kulttuuria. Muutoin on vaarana, että organisaatio voi alkaakin taantua kohti entistä tilaansa ja lopputuloksena voi olla se, että organisaatio on tämän jälkeen huonommassa tilassa kuin ennen muutosta.

3.2.3 Organisaation muutosprosessin johtaminen

Organisaation muutosprosessissa johtovastuu voi olla niin ylimmällä johdolla kuin jollakin erillisellä muutosprosessista vastuussa olevalla yksiköllä. Muutosvastuu voi olla myös koko organisaatiolla tai niin sanotulla kenttätasolla. Muutoksen johtaminen voidaankin jakaa ylhäältä alaspäin -tyyliseen johtamisen muotoon tai alhaalta ylöspäin -tyyliseen, kenttävetoiseen ja osallistumista korostavaan johtamiseen. Ylhäältä alaspäin -tyylinen johtaminen korostaa suunnitelmallisuutta ja ylimmän johdon asemaa muutoksen toteuttajana ja läpiviejänä. Muun organisaatio on kyllä myös olla mukana muutosprosessissa, mutta ylin johto on se, joka toimii muutosprosessin vetäjänä. Tämä Jay A. Congerin (2000, 99–111) mukaan siksi, että ensinnäkin ylimmällä johdolla on etuna heidän asemansa organisaatiorakenteen huipulla, joten heillä on helpompi mahdollisuus hahmottaa organisaation toiminnallisia kokonaisuuksia. Toisekseen ylimmän johdon edustajina heihin kiinnitetään luonnostaan paljon toiveita ja heiltä odotetaan johtajuutta, joten heidän on muita helpompi ohjata ihmisiä haluttuun suuntaan. Kolmanneksi heillä on takanaan enemmän ja monimuotoisempaa valtaa, kuten esimerkiksi taloudellisia resursseja. Heidän ei myöskään tarvitse pelätä mahdollisia ristiriitoja ylemmän johdon kanssa toisin kuin alemman johtotason edustajien.

Alhaalta ylöspäin -suuntautuvan johtamisen muodon piirteinä vuorostaan ovat ihmislähtöisyys, prosessuaalisuus ja osallisuus. Tällainen muutos korostaa Warren Bennisin (2000, 114–121) mielestä johdon asemaa toimijan sijasta kuuntelijana ja luovuuden ja ideoiden kannustajana. Organisaation kenttätasolla on usein sellaista kokemusperäistä käytännön tietoa, jota ei voi ottaa huomioon muuten kuin kuuntelemalla. Tämä siksi, että organisaatiomuutoksen takana ovat kuitenkin kaikki sen jäsenet yhdessä, joten ilman toimivaa kommunikaatiota ja yhteistyötä nerokkainkin johdon muutosidea on todennäköisesti toteuttamiskelvoton.

Oli johtamistapa millainen tahansa, niin loppujen lopuksi vastuu muutoksesta kaatuu kuitenkin tietyille henkilöille. Nämä henkilöt ovat niitä aiemmin käsiteltyjä muutosjohtajia tai kuten Paton ja McCalman nimesivät, muutosagentteja. Muutosjohtajat voivat olla joko organisaation sisältä teh-

tävään nimitettyjä tai sitten ulkoisia, kuten esimerkiksi konsultteja. Organisaation sisältä nostetun muutosjohtajan etuina ovat, Patonia ja McCalmania (2008, 239–241) mukailtuna, taloudellisuus ja tietämys organisaatiosta. Ulkoisen vetäjän, kuten esimerkiksi konsultin, palkkaaminen on usein paljon kalliimpaa kuin organisaation sisältä nostetun. Sisäisellä vetäjällä on usein myös sellaista tietämystä, mitä ulkoisen on vaikea hahmottaa tai johon on vaikea päästä, kuten esimerkiksi tuntemus organisaation virallisesta ja epävirallisesta kulttuurista ja toimitavoista. (ks. esim. Mattila 2008, 24–25.) Toisaalta organisaation sisältä vetovastuuseen nostetun kyky ja mahdollisuus olla riittävän objektiivinen voi olla heikko ja rooli organisaation vanhana jäsenenä voi suuresti vaikuttaa muutoksen johtamiseen. Lisäksi sisältä nostettu muutosjohtaja ei välttämättä kykene erottamaan organisaation ongelmia niin hyvin kuin ulkoinen, vaan hän voi olla jopa osa näitä ongelmia.

Toinen vaihtoehto onkin ottaa ulkoinen toimija vetämään muutosta. Paton ja McCalman (2008, 240–241) lähtevät ajatuksissaan siitä, että usein ulkoa muutosta johtamaan tullut kykenee sisäiseen verrattuna helpommin erottamaan organisaation mahdolliset ongelmakohdat ja omaa objektiivisemman suhtautumisen organisaation. Hän ei myöskään ole sidottuna organisaatioon sillä tavoin kuin sisäisesti nostettu johtaja, ja tämän vuoksi hänen on usein helpompi toteuttaa vaikeitakin ratkaisuja.

Kuitenkin riippumatta siitä, onko muutoksen johtaminen sitten organisaation sisältä tai ulkoa tulleen käsissä, niin yhtä asiaa Paton ja McCalman (2008, 249–250) kuitenkin korostavat: muutoksen johtajan on oltava ulkopuolinen objektiivisesti. Hän ei saa olla osa organisaatiota, vaan muutosprosessin ajan hän on ikään kuin vieraana organisaatiossa sekä toimii eräänlaisena sillanrakentajana organisaation ja muutoksen välillä. Hän on teknisen asiantuntijan ja prosessitietäjän välimuoto, joka tietää millaisia haasteita ja ongelmia mahdollisesti nousee esiin ja millä keinoin organisaatiot kykenevät löytämään ratkaisut ongelmiinsa.

Organisaatiomuutoksen johtamisessa on muutoksen dynamiikka korostetussa asemassa varsinkin prosessuaalisissa muutostilanteissa. Näin ollen muutoksissa on mahdollista havaita sekä rationaalisia että irrationaalisia piirteitä. Rationaaliset piirteet korostuvat, kun kyse on enemmän teknisluontoisista muutoksista organisaatiossa. Täysivaltaisemmissa, organisaatioprosesseja ja rakenteita koskevissa muutostilanteissa rationaalisten piirteiden lisäksi korostuvat muutoksen myös irrationaaliset piirteet, sillä syvällisemmät muutokset edellyttävät aina jostain luopumista. (Haveri & Majoinen 2000, 37–41.) Hyvä muutosjohtaminen osaakin varautua sekä rationaalisiin että irrationaalisiin muutoksen dynamiikan piirteisiin ja toimia näissä tilanteissa oikein. Tärkeintä on erityisesti ymmärtää, että muutosvauhti on riittävän verkkainen eikä muutoksen aikataulu ole

liian tiukka. Oleellista myös on, että muutoksen valmistelu on tehty huolella, riittävästä tiedotuksesta on huolehdittu ja keinot muutokselle asetettujen päämäärien saavuttamiseen ovat ymmärretyt ja hyväksytyt niin esimiesten kuin henkilöstön tasolla. Tämä siksi, että mikäli muutos toteutetaan liian nopeasti ja aikataulu on liian tiukka, voivat yllättävät tilanteet pahasti sekaannuttaa muutosprosessin ja aiheuttaa sen, että organisaatiomuutos ei enää pysy hallinnassa, vaan tilanne ajautuu entistä pahempaan umpikujaan.

Viestintä ja tiedottaminen organisaatiomuutoksessa

Druckerin (2002, 207) mukaan viestintä on havaitsemista, odotuksia ja vaatimuksia. Viestintä on hänen mielestä vahvasti sidoksissa tietoon, mutta ovat silti eri asioita ja toisinaan toisilleen vastakkaisia. John Baldonin (2005, 103–114) mielestä tehokas ja toimiva kommunikointi mahdollistaa sen, että johdon viesti tulee julki ja ymmärretyksi. Muutostilanteissa tämä henkilöstön ja muutoksen johdon välisen viestinnän rooli korostuu entisestään, sillä viestinnällä on tärkeä rooli henkilöstön sitouttamisessa muutokseen. Täten hyvällä ja selkeällä tiedottamisella voidaan vahvistaa sitä, etteivät huhupuheet, tietoisesti levitetyt väärät tiedot ja tiedon puutteesta johtuva epävarmuus pääse leviämään hallitsemattomasti henkilöstön keskuudessa. (Mauno & Virolainen 1996, 68.)

Baldoni (2005, 103–114) lähtee siitä, että tehokas viestintä on vahvasti sidoksissa muutoksen johtamiseen. Sen takana ovat viestijän johdonmukaisuus ja muutoksen tavoitteiden selkeys ja uskottavuus. Sidosryhmien mukaanotto, valmennus ja osallisuus lisäävät myös viestinnän tehokkuutta ja toimivuutta. Lisäksi hän korostaa sitä, että vastuuhenkilöillä on oltava aikaa sekä henkilöstön ohjaamiseen, tavoitettavissa olemiseen että erityisesti henkilöstön kuuntelemiseen. Viestinnän on toimittava henkilöstön ja johdon välillä kumpaankin suuntaan, ja on myös osattava valita oikeat viestintäkanavat oikeaan paikkaan.

Leif Åberg (1989, 180) jakaa viestintäkanavat neljään ryhmään: lähikanaviin, kaukokanaviin, suoraan viestintään ja välilliseen viestintään. Lähikanavat palvelevat yksilöä ja hänen lähipiiriään organisaatiossa. Kaukokanavat vuorostaan kattavat koko organisaation. Suora viestintä on nimensä mukaisesti henkilökohtaista viestintää, kun taas välitetty viestintä koskee joukkoviestimin kohdennettua viestintää rajatulle kohderyhmälle organisaatiossa. Nämä ryhmät ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa siten, että esimerkiksi suoran viestinnän lähikanavia voivat olla muun muassa esimiehet, kokoukset, luottamusmiehet ja toiset työtoverit. Suoran viestinnän kaukokanavia puolestaan voivat esimerkiksi olla suuremmat tilaisuudet, kuten tiedotustilaisuudet, seminaarit ja muut yhteistyötilaisuudet. Välillistä, lähikanavien kautta tapahtuvaa viestintää puolestaan edustavat

muun muassa sähköposti, intranet ja työyksikön ilmoitustaulu. Kaukokanavien kautta tapahtuva välillinen viestintä taas pitää sisällään esimerkiksi internetin, organisaation sisäiset lehdet ja yleiset tiedotteet. Näistä eri viestimistä Åberg (1986, 144) on tehnyt sellaisia päätelmiä, että omaa työtä ja työyksikköä koskevien tietojen tärkein lähde on yleensä oma esimies ja kokoukset. Samoin koulutukselliset tiedot tulivat usein omalta esimieheltä tai organisaation tiedotteista. Koko organisaatiota koskevat tiedot sen sijaan tulivat yleensä organisaation tiedotteista, sisäisistä lehdistä ja tiedotustilaisuuksista, mutta myös omalta esimieheltä. Kauhanen (2010, 179–180) toteaa kuitenkin, että viime vuosina sähköiset verkostot ovat nousseet edellä olleiden rinnalle vaihtoehtoisiksi tiedonlähteiksi organisaation viestinnässä ja tiedonsaannissa, ja hän jakaakin organisaation viestinnän ennemmin verkostomaisesti ja kolmeen osaan: henkilökohtaiseen, kirjalliseen ja sähköiseen viestintään. Nämä kaikki kolme ovat kiinteässä suhteessa toisiinsa ja muodostavat yhdessä organisaatioviestinnän perusmuodot.

3.2.4 Henkilöstö organisaatiomuutoksessa

Organisaatiokulttuuri organisaatiossa

Kullakin organisaatiolla on oma kulttuurinsa, joka useimmiten on melko näkymätön sen omille jäsenilleen. Parhaiten organisaatiokulttuuri avautuukin organisaation ulkopuolisille sidosryhmille ja organisaatioon uusille jäsenille. Pekka Mattila (2007, 34–35) toteaa, että organisaation kulttuuri on näkyvin organisaatioon juuri tulleille, jotka alussa ovat vielä sen verran ulkona organisaation kulttuurista, että eivät ole vielä alistuneet talon tavoille, mutta sen verran sisällä, että kykenevät tekemään rakenteellisia havaintoja organisaation kulttuurista.

Organisaatiokulttuurista onkin vaikea tehdä tyhjentävää määritystä, mutta sen ilmenemistä voi kuvailla. Edgar H. Schein (1999, 15–20) kuvaa organisaation kulttuurin ilmenemisen kolmitasoisesti. Organisaation kulttuurilla on Scheinin mukaan näkyvä osa, ilmaistu osa ja tiedostamaton, piilevä osa. Organisaatiokulttuurin näkyvä osa on havaittavissa kaikille, sillä se koostuu siitä, mitä ihminen näkee, kuulee ja kokee organisaatiossa. Esimerkiksi toimitilojen arkkitehtuuri tai työntekijöiden vaatetus ilmentävät näkyvää osaa. Sen alapuolella on organisaatiokulttuurin ilmaistu osa, joka sananmukaisesti kuvaa sitä, mitä organisaatiosta on ilmaistu, kuten organisaation toimintamallit, arvot, strategiat ja periaatteet. Alimmaisena on organisaatiokulttuurin tiedostamaton osa, johon kuuluvat muun muassa organisaation piilevät oletukset, uskomukset ja ääneen lausumattomat normit.

Organisaatiokulttuurin rakentuminen riippuu pitkälti organisaation rakenteesta, arvoista ja tarkoitusperistä. Mattilan (2007, 37–38) mukaan Mary Douglas (1999) jakaa organisaatiokulttuurin nelijakoisesti, jossa toisessa päässä ovat vahvan ryhmäpaineen ja voimakkaan ohjauksen kulttuurit ja toisessa matalan ryhmäpaineen ja vähäisen ohjauksen kulttuurit. Väliin sijoittuvat voimakkaan ohjauksen ja matalan ryhmäpaineen sekä vähäisen ohjauksen ja korkean ryhmäpaineen omaavat organisaatiokulttuurit. Näistä kulttuurimuodoista jokainen pohjaa erilaisiin kannustimiin ja tarkoituksiin. Esimerkiksi voimakkaan ohjauksen ja korkean ryhmäpaineen organisaatiot vetoavat organisoituun sitoutumiseen ja velvollisuuteen, kun taas matalan ryhmäpaineen ja vähäisen ohjauksen organisaatiot korostavat yrittäjyyttä ja yksilöllisyyttä.

Organisaatiokulttuurin rakentuminen on pitkän aikavälin tuotos. Jo aiemmin tässä tutkimuksessa käsiteltiin organisaation elinkaariajattelua ja tämän ajattelutavan mukaisesti Schein (2001, 26–28) kuvailee organisaation kulttuurin kehittymistä. Scheinin mukaan vastaperustetussa ja nuoressa organisaatiossa kulttuuri on vasta luontivaiheessa ja helposti muokattavissa, sillä sen jäsenet ja erityisesti johto luovat kulttuurin. Sen sijaan vakiintuneessa ja keski-ikäisessä organisaatiossa kulttuuri itsessään alkaa jo luoda ja ylläpitää kulttuuria, sillä organisaatiossa pääsevät menestymään yleensä vain sen kulttuurin hyväksyneet ja sisäistäneet jäsenet. Vanhoissa organisaatioissa kulttuurilla on jo pitkä historia ja siitä on tullut eräänlainen perinne, jonka jokainen sukupolvi siirtää seuraavalle. Tällaiset vanhat organisaatiot ovat kulttuuriltaan yleensä hyvin vakaita ja turvallisia, mutta samalla usein myös pitkälti muuttumattomia, heikon uudistumiskyvyn omaavia.

Muutostilanteet voivat olla organisaatiokulttuurille haasteellisia, sillä muutokset rakenteisiin, työnkuviin ja työtapoihin synnyttävät usein jäsenistössä intressiristiriitoja sekä voittajia ja häviäjiä. Tämän vuoksi Mattila (2007, 107–118) painottaa, että organisaatiomuutokseen valmistauduttaessa tulisi ottaa huomioon myös organisaation kulttuuri, sillä esimerkiksi aiempiin muutoksiin liittyneet onnistumiset ja epäonnistumiset ovat yleensä juurtuneet osaksi organisaation kulttuuria ja heijastuvat osaksi organisaation uudistumiskykyä ja jäsenten uudistumishalukkuutta. Organisaatiokulttuurin roolia muutoksessa ei siis tulisikaan aliarvioida.

Organisaatiokäyttäytyminen yksilöillä ja ryhmillä

Organisaatiokäyttäytyminen on läheisessä suhteessa edellä käsiteltyyn organisaatiokulttuuriin, sillä se kuvastaa yksilön, ryhmän tai toisen organisaation toimintaa ja käytöstä organisaatiossa. Organisaatiokäyttäytymisellä on oma roolinsa organisaatiokulttuurissa ja organisaatiokulttuurilla vuorostaan oma roolinsa organisaatiokäyttäytymisessä, sillä toisinaan organisaatiokäyttäytyminen määrittelee pitkälti organisaatiokulttuurin puitteet ja ilmenemistavat, kun taas toisinaan organisaatiokulttuuri on se, joka vahvasti määrittelee organisaatiokäyttäytymisen lähtökohdat. Organisaatiokäyttäytymistä voi näin ollen pitää organisaatiokulttuurin kahdensuuntaisena vaikuttimena. (Harisalo 2008, 266–272.)

Buchanan ja Huczynski käsittelevät organisaatiokäyttäytymistä teoksessaan ”*Organizational Behavior*” (1985). He lähtevät teoksessaan siitä, että ensinnäkin yksilön organisaatiokäyttäytyminen on pitkälti sidoksissa organisaation rakentumiseen ja rakenteisiin, teknologiaan, johtamiseen, siinä oleviin virallisiin ja epävirallisiin ryhmiin sekä yksilön omiin kokemuksiin ja näkemyksiin elämästä. Yksilön elämänkokemuksella, arvoilla, maailmankuvalla, motivaatiolla, kyvyllä oppia, persoonallisuudella ja kuvalla muista ihmisistä on suuri vaikutus siihen, miten yksilö kokee ja näkee organisaation, kuinka hän organisaation jäsenenä sulautuu siihen, millä tavalla hän hyväksyy organisaation tavoitteet ja miten hän käsittelee ja tulkitsee tietoa sekä ratkaisee mahdollisia ongelmatilanteita.

Toisekseen ryhmät ja muut organisaatiot ovat yksilön tavoin organisaatiokäyttäytymisen osapuolia, sillä niiden avulla vaikutetaan organisaation yksilöiden käyttäytymiseen ja myös ne oppivat ja omaavat niin sanotusti muistin. Esimerkiksi työnantajajärjestöt ja ammattiliitot vaikuttavat monelta osin organisaatiokäyttäytymiseen ja samaa voi todeta organisaatioiden epävirallisista intressiryhmistä ja kuppikunnista. Täten organisaatioissa, jossa eri intressiryhmien välillä on esimerkiksi suurta epäluottamusta, on organisaatiokäyttäytyminen hyvin toisenlaista kuin organisaatioissa, jossa näin ei ole.

Kolmanneksi he nimeävät teknologian, jonka avulla voidaan sekä perustella että hallita erityisesti yksilöiden organisaatiokäyttäytymistä. Tämä näkyy muun muassa valvonnassa, sillä valvonnan lisäämistä voidaan perustella teknisillä syillä, kuten vaikka uuden, nopeamman tuotantolaitteen vuoksi. Heidän mielestään tieteelliseen liikkeenjohtoon liittyvä taylorismi on hyvä esimerkki siitä, kuinka valvontaa lisätään ja yksilöiden toimintavapautta rajoitetaan tuotantoteknisillä syillä.

Neljäntenä organisaatiokäyttäytymiseen vaikuttavana oleellisena piirteenä he pitävät organisaatiorakenteita ja ympäröiviä olosuhteita, sillä niistä riippuu paljolti muun muassa yksilön vaiku-

tusvallan taso organisaatiossa, sillä mekaanisesti rakennetussa stabiilin ympäristön organisaatiossa, kuten esimerkiksi weberiläisessä byrokratiassa, käyttäytymisen mahdollisuudet ovat hyvin erilaiset kuin esimerkiksi hierarkialtaan horisontaalisessa, tiimiperustaisessa asiantuntijaorganisaatiossa.

Viidentenä organisaatiokäyttäytymiseen vaikuttavana merkittävänä asiana he pitävät johtamista. Johtamisen kyvykkyydellä tai kyvyttömyydellä on suuri vaikutus jäsenten käyttäytymiseen organisaatiossa. Johtaja, joka kykenee osoittamaan vastuullista johtajuutta, ohjaamaan muutosta ja hallitsemaan konflikteja vaikuttaa organisaatiokäyttäytymiseen hyvin eri lailla kuin johtaja, joka on näissä asioissa huono ja kyvytön.

Näin ollen Buchanan ja Huczynski nimeävät siis ainakin yksilön, ryhmien, teknologian, rakenteiden ja olosuhteiden sekä johtamisen vaikutukset organisaatiokäyttäytymiseen.

Henkilöstöresurssit organisaatiomuutoksessa

Organisaation henkilöstöresurssit voi jakaa neljään eri osa-alueeseen: hallintoon, organisaatioympäristöön, kehitys- ja koulutustoimintaan sekä muihin henkilöstötoimintoihin. Hallinnon rooli on huolehtia ensisijaisesti henkilöstövoimavarojen riittävyydestä ja kokonaisuuden ylläpidosta. Hallinto huolehtii muun muassa henkilöstön rekrytoinnista, palkkauksesta, säännöstöstä ja työtehtäviin sijoituksista. Organisaatioympäristössä taas korostuvat henkilöstöresurssien laadulliset puolet ja siihen kuuluvat niin työelämän laatu, organisaatiokulttuuri, kuin muun muassa työhyvinvointiin liittyvät asiat. Kehitys- ja koulutustoimintaan kuuluvat puolestaan muun muassa henkilöstölle osoitetut täydennyskoulutukset ja kehityskeskustelut. Muihin henkilöstötoimintoihin kuuluvat muut henkilöstöresursseihin vaikuttavat asiat, kuten työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet, henkilöstötutkimus ja henkilöstösuunnittelu ja urakehitys. (Nadler & Nadler 1989, 226–235.) Organisaation muutostilanteessa näkyvät nämä mainitut osa-alueet aina jollain tavoin ja, riippuen muutoksen luonteesta ja suuresta, niiden merkitys voi olla hyvinkin suuri muutoksen kannalta katsottuna.

Muutoksen eri vaiheet korostavat henkilöstöresurssien eri osa-alueita. Muutoksen tarve- ja valmisteluvaiheessa korostuvat hallinto ja muut henkilöstöön liittyvät asiat, kuten työmarkkinajärjestöjen kannat. Henkilöstöä on tällöin kuunneltava, kartoitettava heidän mielipidettään muutokseen ja otettava huomioon myös ammattiliittojen kannat. Vaikutuksista muun muassa henkilöstön asemaan, työtehtäviin ja palkkaukseen on myös päätettävä. Toteuttamisvaiheessa vuorostaan korostuvat muutoksen koulutus- ja kehitystoimintaan sekä organisaatioympäristöön liittyvät

asiat. Silloin on osattava valita oikeat ja riittävän laajat koulutustoimet henkilöstölle ja huolehdittava, että ne myös toteutetaan. On huolehdittava entistä tarkemmin henkilöstön hyvinvoinnista ja työssä jaksamisesta sekä kiinnitettävä huomio työilmapiiriin. Muutoksen loppuvaiheessa tuleva muutoksen jälkeinen ylläpito- ja sisäistämisvaihe korostaa puolestaan näitä kaikkia neljää eri osa-aluetta. Tällöin tulee katsoa, että osoittautuivatko valitut henkilöstöratkaisut oikeiksi, onnistuivatko työtehtävien määrittelyt, oliko annettu koulutus riittävää ja vaikuttiko muutos halutulla tavalla esimerkiksi henkilöstön toimintatapoihin. Ja mikäli puutteita ilmeni, niin myös etsiä sopiva tapa korjata ne.

Organisaatiomuutoksen vaikutukset henkilöstössä

Organisaatiomuutoksen yhteydessä jokainen organisaation jäsen käy jollain tavalla mielessään lävitse neljä vaihetta: kieltämisen, vastustamisen, hyväksymisen ja sitoutumisen. (Sundqvist ym. 2005, 60–61.) Nämä vaiheet korostuvat erityisesti silloin, kun on kyse suuremmasta ja perustavammanlaatuisesta organisaatiomuutoksesta. Tämä siksi, että henkilöstö koostuu ihmisistä, ja niin henkilöstön kuin yksilön asemaan organisaatiomuutoksella on usein merkittäviäkin vaikutuksia, ja nämä vaikutukset näkyvät sekä konkreettisella että henkisellä tasolla.

Konkreettisella tasolla muutos vaikuttaa monella tavoin. Ensinnäkin henkilöstömuutokset ovat usein yksi muutosten suurimmista konkreettisista vaikutuksista. Muutoksen seurauksena henkilöstön määrä voi joko kasvaa tai vähentyä. Yleensä tilanne on se, että muutoksen seurauksena jollain organisaation osa-alueella henkilöstön tarve vähenee ja toisella kasvaa. Tällöin henkilöstö joutuu sopeutumaan uusiin olosuhteisiin. Jos henkilöstöä on lisätty, niin uusille tulijoille on opetettava työyhteisön tapakulttuuri ja rutiinit. Mikäli henkilöstöä on vähennetty, joutuu jäljelle jäävä henkilöstö sopeutumaan uuteen tilanteeseen ja mahdolliseen työmäärän lisääntymiseen. Toisekseen muutos johtaa usein myös henkilöstön työtehtävien muuttumiseen. Tällöin henkilöstö joutuu opettelemaan uusia työtehtäviä ja pätevöittämään itsensä niihin. Virka- ja työnimikkeet ja arvoasemat voivat myös muuttua työtehtävien muuttuessa. Toisinaan pelkkä työtehtävien muutoskaan ei riitä, vaan myös työn fyysinen sijaintipaikka voi muuttua maantieteellisesti organisaation eri toimipaikkaan. Lisäksi työpaikan ja työtehtävien muutokset useimmiten vaikuttavat lopulta myös henkilöstön palkkaukseen ja muun muassa henkilöstön palkkaluokat lisineen voivat muuttua paljonkin muutoksen yhteydessä. (Haveri & Majoinen 2000, 28–29.)

Henkisellä tasolla muutos voi kuitenkin olla paljon vaikeampi asia käsitellä kuin konkreettisella tasolla. Konkreettisen tason vaikutukset ovat yleensä selviä ja ulospäin näkyviä, mutta henkisellä

tasolla vaikutukset ovat monesti vaikeasti havaittavia ja piilossa. Henkilöstö saattaa muutoksen vuoksi kokea niin stressiä, pelkoa, ahdistusta ja vihaa kuin tyytyväisyyttä, riemua ja aiheetonta iloakin. Asian tekee vielä vaikeammaksi se, että henkilöstön muutokseen liittyvät tuntemukset ovat hyvin yksilöllisiä asioita.

Mattila (2008, 40–50) jakaa henkilöstön jäsenille viisi erilaista lähestymistapaa suhtautua muutokseen. Ensinnäkin ovat aktivistit, jotka ovat muutoksen innokkaita puolestapuhujia. He ovat muutosta vetävien tärkeitä liittolaisia, jotka lähtevät mielellään ajamaan muutosta eteenpäin ja toimivat usein aktiivisesti sen puolesta. Tällöin he saattavat joutua törmäyskurssille muutokseen skeptisesti tai vastahakoisesti suhtautuvien kanssa. Toinen lähestymistapa on seurailija. Tällaiset henkilöstön jäsenet lähestyvät muutosta tarkkaillen ja varovaisemmin ja ovat usein organisaation enemmistönä. Heille muutoksen toimivuus pitää todistaa konkreettisesti, mutta samalla he ovat vaarassa jäädä aktivistien ja epäilijöiden jalkoihin passiivisen lähestymistapansa vuoksi. Kolmas lähestymistapa onkin epäily. Nämä epäilevät henkilöstön jäsenet suhtautuvat muutokseen varautuneesti ja kyseenalaistavasti. Taustalla ovat usein aiemmat huonot kokemukset ja toisinaan myös omaksuttu rooli. Epäilijät voivat olla monessa mielessä hankalia muutoksen kannalta, sillä usein heidät on mahdollista saada muutoksen taakse, mutta se vaatii aikaa, jota kuitenkin on yleensä rajallisesti muutostilanteissa. Neljättä lähestymistapaa voi sanoa oppositioksi. He suhtautuvat muutokseen vielä kielteisemmin kuin epäilijät ja näkevät muutoksessa vain haittapuolia. He saattavat jarruttaa muutoksen etenemistä suuresti ja toisinaan on tilanne lopulta se, että joko he sopeutuvat tai lähtevät organisaatiosta. Viides ja viimeinen lähestymistapa on opportunismi. Opportunistit ovat harvinaisimpia jäsenistössä, ja heille useimmiten käyvät kaikki ne lopputulokset, jotka sopivat heidän omiin tarkoituksiinsa. He ovat muutoksen tukena niin kauan, kun se on heille edullista ja näyttää, että muutos onnistuu. Jos tilanne kääntyy huonoksi muutoksen kannalta, niin opportunistit yleensä taipuvat ensimmäisinä.

Kokonaisuutta tarkasteltaessa on henkilöstön erilaisten lähestymistapojen suhteellinen osuus Mattilan (2008, 50–51) mukaan sellainen, että aktivisteja on yleensä 10–15 prosenttia henkilöstöstä, seurailijoita 40–50 prosenttia, epäilijöitä 35–40 prosenttia, oppositiossa 5–10 prosenttia ja noin prosentti on opportunisteja. Näin ollen muutoksen tueksi ei useinkaan riitä pelkkien aktivistien ja seurailijoiden tuki, vaan myös epäilijöitä on saatava muutoksen taakse. Lisäksi on otettava huomioon, että henkilöstön jäsenten lähestymistavat voivat myös vaihtua ja esimerkiksi aktivisti voi petyttyään siirtyä vastustamaan muutosta. Ja hyvä on muistaa vielä, että nämä mainitut viisi henki-

löstön lähestymistapaa muutokselle ovat kuitenkin vain yksi tapa jäsennellä lähestymistavat ja muitakin on olemassa.

Yleensä henkilöstö ei siis muutostilanteessa näytä olevan erityisen homogeeninen. Tämän vuoksi henkilöstön jäsenet saattavatkin riitautua keskenään ja organisaation ilmapiiri sen vuoksi tulehtua. Tällöin syntyy helposti normaalia enemmän eturyhmiä ja muita kuppikuntia, jotka saattavat kampittaa toisiaan tai muutoin vaikeuttaa muutoksen toteutumista. Lisäksi muutostilanne aiheuttaa henkilöstössä myös monenlaisia tuntemuksia. Positiiviset tuntemukset liittyvät usein muutoksen tuomiin etuihin, onnistumisiin ja muihin voitettuihin haasteisiin. Negatiiviset tuntemukset puolestaan liittyvät yleensä tulevaisuuden epävarmuuteen, epätietoisuuteen ja pelkoon tuntemattomasta. Henkilöstön asenne, stressinsietokyky ja persoonallisuus asettuvatkin suureen rooliin muutoksessa. (Nyholm 2008, 65.)

Muutosvastarinta

Toisinaan organisaatiomuutoksessa tulee eteen tilanne, jossa organisaation henkilöstö tai osa sitä alkaa vastustaa muutosta joko avoimesti tai muilla tavoin jarruttamalla. Yleensä mitä suuremmasta ja monimutkaisemmasta organisaatiomuutoksesta on kyse, sen todennäköisemmin näin myös tapahtuu. Tämä sen vuoksi, että suuremmat ja vanhemmat organisaatiot ovat rakenteiltaan muodostuneet monimutkaisiksi instituutioiksi, joille on muodostunut jo oma organisaatiokulttuurinsa. Tällaisissa organisaatioissa uudistuskyky on yleensä heikko, henkilöstön arvohierarkia on jo vakiintunut ja organisaatioihin on usein muodostunut vahva epävirallinen organisaatio virallisen organisaation lisäksi. (Haveri & Majoinen 2000, 29.)

Käsitteenä muutosvastarinta on hyvin voimakas. Siitä saa helposti sellaisen kuvan, että muutoksen vastustus on organisoitua ja suunniteltua. Tämä sinällään ei ole väärä kuva, se vaan ei kerro koko totuutta. Muutoksen vastustaminen voi olla organisoitua ja etukäteen suunniteltua, mutta se voi olla myös spontaania ja hajanaista sekä kaikkea tältä väliltä. Voimakas ja organisoitu muutosvastarinta on yleensä merkki siitä, että organisaatiossa muutosta ei ole hyväksytty tai muutoksen toteuttamisessa on muutoin epäonnistuttu. Spontaani ja hajanaisempi muutosvastarinta sen sijaan yleensä kertoo siitä, että muutosvastarinnan syyt löytyvät jostain sen hetkisestä asiasta muutosprosessin toteutuksessa tai muutoksen vastustamisen syyt ovat enemmän henkilösidonnaisia.

Oli muutosvastarinta sitten heikkoa tai vahvaa, spontaania tai organisoitua, niin muutosvastarinnalle on löydettävissä yleisiä syitä. Muutosvastarinnan taustalla ovat usein muun muassa henkilökohtaiset pelot, turhautuminen, tyytymättömyys, epävarmuus tulevaisuudesta, ideologiset risti-

riidat, intressiristiriidat ja korostunut itsesuojelu. (Buchanan & Huczynski 1985, 419–422; Santalainen 1990, 147.) Rakenteellisissa muutoksissa usein myös työ- ja arvoasemien muutokset sekä palkkaukseen ja muihin etuihin liittyvät muutokset aiheuttavat usein muutosvastarintaa. Teknisluonteisissa muutoksissa puolestaan pelko omien kykyjen riittävyydestä ja tarpeettomaksi joutumisesta saattaa herättää muutosvastarintaa. (Heffron 1989, 154.) Lisäksi muutosvastarintaa voi ilmaantua myös organisaation ulkopuolelta muun muassa asiakkaiden ja sidosryhmien taholta (Haveri & Majoinen 2000, 29). Myös organisaation kulttuuri voi olla muutosvastarinnan lähde (Mattila 2007, 40).

Muutosvastarinta on asia, jota ei voi koskaan kokonaan välttää, mutta sen syntymistä voi kuitenkin ehkäistä. Ennaltaehkäisevä työ onkin yksi tärkeimmistä ja helpoimmista muutosvastarinnan ehkäisykeinoista. Ensinnäkin kaiken pohjana on luottamus. Jos niin sanottu luottamuspääoma on kulutettu loppuun eli toisin sanoen luottamusta ei enää ole, niin miltei mahdottomaksi menee muutoksen myyminen sitä vastustaville. (Harisalo & Miettinen 1995.) Toinen avainasemassa oleva asia on viestintä. Hyvä ja onnistunut viestintä sitouttaa henkilöstöä muutoksen ja vähentää muutokseen liittyviä henkilöstön epävarmuus- ja pelkotiloja. Sen sijaan heikosti ja väärällä tavalla toteutettu viestintä on omiaan ruokkimaan epäluuloja ja pelkoja henkilöstön keskuudessa. Viestinnän tuleekin olla tilannesidonnaista ja kattaa niin viralliset kuin epäviralliset tiedotuskanavat. Lisäksi henkilövalinnoilla, muutosprosessin ajankohdalla ja aikataululla on myös oma roolinsa muutosvastarinnan ehkäisemisessä. Väärän tai väärien henkilöiden nimeäminen muutosprosessia vetämään tai muuksi esimieheksi synnyttää väistämättä henkilöristiriitoja ja aiheuttaa muutosvastarintaa. Väärällä tarkoitan sellaista henkilöä tai henkilöitä, jotka ovat sopimattomia muutosprosessia vetämään. Tällaiset henkilöt voivat olla muodollisesti pätemättömiä, taustaltaan epäsopivia, vihattuja, halveksittuja tai muulla tavoin tehtävään sopimattomia henkilöitä. Ajankohdallisesti huonona tapahtuva hyväkin muutos voi myös kohdata sellaista muutosvastarintaa, mitä ei hyvänä ajankohtana tapahtuisi. Muutosprosessi olisi näin ollen hyvä pyrkiä ajoittamaan, mikäli mahdollista, sellaiseen ajankohtaan, missä ilmapiiri muutokselle on suotuisa. Esimerkiksi muutos ajankohtana, jossa organisaatiolla menee hyvin ja kaikki on kunnossa, ei välttämättä ole paras mahdollinen muutoksen toteuttamiselle, sillä olosuhteisiinsa ja ympäristöönsä tyytyväinen henkilöstö ei tällöin välttämättä innostu muutoksesta ja näe sille tarvetta. Muutoksen aikataulun merkitys taas korostuu siinä, että liian tiukka ja vaativa prosessiaikataulu lisää henkilöstön stressintunnetta ja sietokyvyn rajoja. Tällaisissa tilanteissa muutosvastarintaa syntyy jo puhtaasti väsymyksen ja turhautumisen takia. (Mattila 2008.)

Muutosvastarinnasta puhuttaessa on kuitenkin huomattava se asia, että kaikkea muutoksen ja muutosprosessin yhteydessä tulevaa palautetta ja kritiikkiä ei tule laskea muutosvastarinnaksi. Kiusalliset kysymykset, selvityspyynnöt ja utelut saattavat olla vain muutokseen liittyvää henkilöstön puhdasta tiedon ja ymmärryksen tarvetta. Aina nämä eivät välttämättä suoranaisesti edes liity muutokseen, vaikka ne siltä saattaisivat näyttääkin. Onkin oleellista, että tällaisissa tilanteissa ei muutosprosessin vetäjien ja muiden esimiesten taholta ilmene perusteettomia syytöksiä muutosvastarinnasta, koska tällöin tällainen voi, ironista kyllä, toimia virikkeenä oikean muutosvastarinnan syntymiselle. (Mattila 2007, 20–21.)

Henkilöstön koulutustarpeet muutoksessa

Henkilöstölle muutos tuo yleensä mukanaan paljon uutta opeteltavaa. Tämän lisäksi vanhoja taitoja on muutoksen yhteydessä yleensä päivitettävä. Henkilöstön koulutustarpeet ovat näin ollen niitä ammatillisia ja yleisiä tarpeita, joita henkilöstö tarvitsee suoriutuakseen menestyksekkäästi työtehtävistään. Osa näistä koulutustarpeista on mahdollista selvittää jo muutosprosessin valmisteluvaiheessa, mutta osa tarvittavista koulutustarpeista selviää kuitenkin vasta muutoksen toteuttamisvaiheen aikana tai sen jälkeen.

Henkilöstön koulutustarpeita voi lähteä käsittelemään niiden taustalla olevasta henkilöstöresurssien kehittämisestä (Human Resource Development, HRD). Henkilöstöresurssien kehittämisajattelun taustalla on organisaatiokehittämisen malli ja ajatuksena on, että organisaatio itse mahdollistaa organisoidun oppimiskokemuksen omille jäsenilleen. Tämä oppimiskokemus on aikataulutettu ja tähtää henkilöstön tehokkuuden kasvattamiseen ja henkilökohtaiseen tietotaidon kasvuun. (Nadler & Nadler 1989, 4–6.)

Henkilöstöresurssien kehittäminen voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen: täydennyskoulutukseen, koulutukseen ja kehittymiseen. Täydennyskoulutus on senlaatuista koulutusta, jonka tavoitteena on parantaa suoritustasoa ja pätevyyttä nykyisissä työtehtävissä tai ammatissa. Tutkimuksen teemahaastattelussa kysyttyjä koulutustyyppejä, erityiskoulututusta ja täsmäkoulutusta, voi lähtökohtaisesti pitää täydennyskoulutukseen kuuluvina. Koulutus vuorostaan on pätevyyden hankkimista uusiin työtehtäviin tai ammattiin. Kehittyminen sen sijaan eroaa näistä muista perustavalla tavalla, sillä sen tavoitteena on oppimisen kautta tapahtuva, työtehtäviin suoranaisesti liittymätön yksilön oman tietotaidon ja tavoitteellisuuden kasvu sekä henkinen kehitys. Näin ollen sitä ei voi mitata samalla tavoin kuin muita, sillä esimerkiksi pätevyystodistuksia siitä on vaikea

antaa. Kehittymisen tarkoituksena on, yksilön lisäksi, luoda pohjaa myös organisaation kehittymiselle. (Nadler & Nadler 1989, 47–81.)

Organisaation muutostilanteissa onkin, muutoksen luonteesta riippuen, laitettava riittävästi painoarvoa henkilöstöresurssien kehittämiselle. On kyettävä näkemään, mitkä ovat muutoksen henkilöstölle asettamat koulutustarpeet. Tarvitaanko täydennyskoulutusta, ja jos tarvitaan, niin missä mittakaavassa ja kuinka monelle, eli riittävätkö pelkät lyhyet kurssit vai tuleeko olla perusteellisempaakin koulutusta. Entä onko pelkkä täydennyskoulutus tarpeeksi riittävä tapa järjestää koulutus, vai tarvitseeko osa henkilöstöä kouluttaa aivan uuteen ammattiin ja uusiin työtehtäviin. Lisäksi on selvitettävä, onko organisaation ilmapiiri muun muassa riittävän kannustava, eli haluaako henkilöstö koulutusta ja kouluttautua. Monta asiaa on siis otettava huomioon organisaation muutostilanteissa ja niihin valmistauduttaessa.

On kuitenkin pidettävä mielessä, että henkilöstön koulutustarpeet ovat ensisijaisesti ja lopulta yksilöiden koulutustarpeita. Kauhanen (2010, 146–150, 153–156) painottaakin osaamistarveanalyysien, henkilökohtaisten kehittämissuunnitelmien ja kehityskeskusteluiden merkitystä. Hän kehottaa myös kehitys- ja koulutustulosten mittaamiseen, vaikkei tarkkoja tuloksia olisikaan mahdollista saada aikaan. (Kauhanen 2010, 160–161.) Suurissa, paljon henkilöstöä omaavissa organisaatioissa tällaisten yksilöllisten koulutustarpeiden selvittäminen on tavallisestikin haastavaa ja aikaa vievää saati sitten muutostilanteissa. Tällöin on kuitenkin hyvä muistaa, että mikäli jotkin koulutustarpeet sivuutetaan joidenkin yksilöiden kohdalla, niin näiden yksilöiden koulutukselliset puutteet yleensä lisäävät muun henkilöstön työmäärää ja kuluttavat heidän työaikaansa. Täten pitkällä aikavälillä tällainen tilanne tuleekin yleensä sekä ajallisesti että taloudellisesti kalliimmaksi vaihtoehdoksi kuin yksilöllisen koulutustarpeen tyydyttäminen.

3.3 Seudullisuus alueellisen muutoksen moottorina

3.3.1 Kuntaorganisaatio muutoksessa

Suomalainen kuntaorganisaatio on 1990-luvun lopulta asti ollut suurten muutospaineiden edessä. Erityisesti muutospaineita ovat aiheuttaneet sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvat paineet, joita ovat muun muassa väestön ikääntyminen ja alan teknologinen kehitys. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 74.) Muutospaineita ovat luoneet myös globalisaatio, henkilöstöresurssien riittämättömyys, kuntien palvelurakenteiden sopimattomuus ja hupenevat verotulot. Lisäksi myös jo aiemmin mainittu hallintoajattelutavan muutos on edesauttanut muutospaineita, sillä enää kuntaa ei mielletä erillisenä paikallishallinnon yksikkönä, vaan strategisesti toimivana, itseään kehittävänä ja alueellisesti toimivana vuorovaikutteisena verkostokuntana. (Haveri ym. 2003, 38–43, 76.) Yhdessä nämä kaikki muutospaineet ovatkin aiheuttaneet sen, että erityisesti heikon väestörakenteen syrjäiset kunnat ovat ajautuneet ahdinkoon tai suoranaiseen taloudelliseen umpikujaan ja myös paremmalla pohjalla olevissa kunnissa on esiintynyt huolta tulevaisuudesta.

Näihin Suomen kuntakentän muutospaineisiin liittyen Suomen valtionhallinto käynnisti vuonna 2005 kunta- ja palvelurakenneuudistuksen, joskin taustalla oli myös valtionhallinnon tyytymättömyys aiemman seutuyhteistyöhankkeen epäkohtiin (Nyholm 2008, 80). Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen pohjana toimii vuonna 2007 säädetty laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) eli niin sanottu Paras-hankkeen puitelaki. Laki on voimassa vuoden 2012 loppuun asti ja sen tarkoitusta määrittelevä 1 § menee seuraavasti:

> Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiselle.
>
> Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.
>
> Tämän lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon:
>
> 1) palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa;
>
> 2) perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa;
>
> 3) kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset;
>
> 4) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet;
>
> 5) suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä; sekä
>
> 6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan.

Paras-hankkeen tarkoituksena on taata toimiva ja palvelut tuottamaan kykenevä suomalainen kuntakenttä myös tulevaisuudessa. Laki velvoitti kunnat jättämään 31.8.2007 mennessä suunnitelmat tarvittavista rakenneuudistuksista ja palveluiden järjestämisestä. Lisäksi kaupunkiseuduilta vaadittiin suunnitelmat seutuyhteistyön lisäämisestä. Puitelaki määritteli myös uudistuksen keinoja. Puitelain 4 § sanoo, että kuntia tultaisiin yhdistämään ja tarvittaessa niiden osia tultaisiin liittämään toisiin kuntiin. Yhteistoimintaan tultaisiin kannustamaan ja kuntien palvelutoimintojen tuottavuutta tehostamaan ja parantamaan. Yhteistoiminnassa kokonaisuuksien olisi kuitenkin oltava toimivia ja esimerkiksi perusterveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa väestöpohjallisena lähtökohtana tulee olla 20 000 asukasta ja ammatillisessa koulutuksessa 50 000 asukasta, joskin poikkeustapauksissa voidaan näistä joustaa yhteistoiminnassa. Muutosten toteuttamisen helpottamiseksi laki takasi muun muassa henkilöstölle irtisanomissuojan viideksi vuodeksi. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007.)

Näin ollen puitelaki asettikin kunnat vaikeiden valintojen eteen (FCG Efeko Oy 2007, 15). Ensinnäkin niiden tuli päättää millä keinoin lakisääteiset palvelut turvataan. Strategisia vaihtoehtoja oli kolme:

1. Jatkaa itsenäisenä ja huolehtia itse lakisääteisten velvoitteiden ja valtion vaatimusten toteutumisesta nyt ja vastaisuudessa.
2. Toteuttaa valtionhallinnossa hyväksytty ja kestävällä pohjalla oleva kuntaliitos.
3. Jatkaa itsenäisenä, mutta seutuyhteistyön ja yhteistoiminnan avulla turvata lakisääteisten velvoitteiden toteutuminen ja valtionhallinnon vaatimukset.

Kun valinta oli tehty, niin kuntien tuli päättää lisäksi myös siitä, kuinka kuntien elinvoimaisuus ja toimintakyky turvataan, eli miten ja millä tavoin taataan kuntalaisille palvelut. Tuottavatko kunnat ne itse, ostavatko muualta vai tarjoavatko asukkailleen jollain muulla tavoin? Osa kunnista onkin päätynyt lopulta kuntaliitokseen, mutta myös yhteistoimintaan on päädytty useassa paikassa. Lisäksi palvelutuotannossa on yhä enenevässä määrin päädytty perinteisen kuntatuottajamallin sijaan esimerkiksi ostopalveluihin. On myös muistettava, että esimerkiksi osassa kuntaliitoksista ja palvelutuotantotavoista Paras-hanke on ollut vain vauhdittajana ja osaan kuntaliitoksia sillä ei välttämättä ole ollut juuri mitään vaikutusta. Tilanne kuitenkin elää koko ajan ja muun muassa kuntaliitoksia on yhä vireillä, joten lopputulosta on vielä mahdoton arvioida.

Kuntaliitos vaihtoehtona

Kuntaliitoksen taustalla ovat useimmiten taloudelliset ja rakenteelliset syyt. Kunnalla ei nähdä olevan enää mahdollisuutta toimia itsenäisenä kuntana tai alueen kunnat näkevät suuremman kunnan parempana vaihtoehtona toimijana alueelle eivätkä koe löyhempää yhteistyötä tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. (Haveri ym. 2003, 74–75.) Kuntaliitoksen etuina onkin nähty esimerkiksi taloudellisuus, palvelutason turvaaminen, mittakaavaedut, yksinkertaisuus ja voimavarojen helpompi hallittavuus. (FCG Efeko Oy 2007, 8-9, 83–84.) Varjopuolina ja uhkina taas on nähty muun muassa mahdollinen paikallisdemokratian etääntyminen kuntalaisista ja pienempien liitoskuntien aseman heikkeneminen sekä palveluiden katoaminen niistä. (Haveri ym. 2003, 75; FCG Efeko Oy 2007, 9.)

Kuntaliitos voi olla joko kuntien vapaaehtoisesti tekemä päätös yhteenliittymisestä tai se voi olla valtionhallinnon toteuttama pakkoliitos. Liitoksen luonne voi olla joko kahden tai useamman kunnan muodostama uusi kunta tai yhden tai useamman kunnan liittyminen toiseen kuntaan. Liitoksen pohjana toimii kaikkien osakaskuntien hyväksymä yhdistymissopimus, ja kun päätös liitoksesta on tehty ja yhdistymissopimus hyväksytty, niin alkaa asianomaisissa kunnissa sen toteuttaminen. (FCG Efeko Oy 2007, 18–19.) Kuntien hallinto- ja palvelurakenteet on yhtenäistettävä ja henkilöstölle löydettävä uudet toimenkuvat, sillä puitelain 13 § takaa viiden vuoden irtisanomissuojan henkilöstölle myös kuntaliitoksissa (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007). Näin ollen ainakaan henkilöstöresursseissa ei ole odotettavissa välitöntä hyötyä.

Yhteistoiminta vaihtoehtona

Vaihtoehtona kuntaliitokselle on kuntien välinen yhteistyö. Suomalaisen kuntayhteistyön juuret ulottuvat kuntakentän rakentumiseen 1865, mutta vasta 1900-luvulla toiminta laajeni muun muassa 1932 perustetun kuntainliittojärjestelmän puitteissa. Vuonna 1976 kuntien yhteistoimintasäädöksiä uudistettiin ja vuoden 1995 kuntalaki toi mukaan kuntayhtymäjärjestelmän. Samalla mahdollistettiin yhteistyö kuntien lakisääteisissä palveluissa ja muutoinkin yhteistyömahdollisuuksien kenttää laajennettiin. (Nyholm 2008, 68.) Näin ollen kuntienvälinen yhteistyö voi nykyään olla kuntalain (365/1995) 2.3 § mukaista yhteistoimintaa kuntayhtymissä tai sopimusyhteistyöpohjaisessa toimielimessä (Harjula & Prättälä 2007, 573–574; Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007). Lisäksi kunnat voivat tietyin ehdoin perustaa yksityisoikeudellisia yhteistyömuotoja, kuten esimerkiksi kuntien yhtiöpohjaiset elinkeinoyhtiöt (Harjula & Prättälä 2007, 574–575). Kun-

tayhteistyö voi olla myös pakollista, kuten esimerkiksi velvoite sairaanhoitopiirien muodostamisesta.

Yhteistoiminnan etuina on yleisesti pidetty kunnallisen identiteetin ja itsehallinnon säilyttämistä sekä kuntien suurempaa vaikutusvaltaa ja lähipalveluiden turvaamismahdollisuutta suhteessa kuntaliitokseen. Näin ollen sen on nähty edustavan paikallisdemokratiaa ja -palveluita paremmin. Lisäksi yhteistoiminnan on koettu vähentävän tarvetta kuntaliitoksiin, vaikka tosin päinvastaistakin on todettu, sillä se voi myös kannustaa kuntaliitoksiin (Haveri ym. 2003, 75). Heikkouksina puolestaan on koettu sen suurempi byrokraattisuus ja vaikeampi hallittavuus johtuen muun muassa monimutkaisesta sopimusverkostosta. Täten sen taloudellisuus suhteessa kuntaliitokseen voi olla heikompi. (FCG Efeko Oy 2007, 83–84.)

Yhteistoiminnan pohjana toimivat osapuolten väliset yhteistyösopimukset, kuten kuntayhtymän perussopimus. Näissä sopimuksissa määritellään kunkin osapuolen vastuut ja velvoitteet muun muassa kustannustenjaon osalta. Yhteistoiminnassa kunnat sopivat myös siitä, kuka palvelut tuottaa ja kuinka ne tuotetaan. Jos yksi kunta tuottaa palvelut yhdelle tai useammalle kunnalle muiden puolesta, on kyse sopimusyhteistyöpohjaisesta eli niin sanotusta isäntäkuntamallista. Jos kunnilla ei ole yhteistä toimielintä, niin puhutaan tavallisesti vain sopimusyhteistyöstä, mutta jos yhteinen toimielin on, niin tällöin puhutaan esimerkiksi yhteislautakunnasta. Kummassakin tapauksessa vastuu on isäntäkunnalla. (Kuntaliitto 2010.) Sen sijaan, jos palvelut ovat yhteisesti tuotettuja, niin tällöin kyse on erillisen julkisoikeudellisen oikeussubjektin tuottamasta kuntayhtymästä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2003, 160–162.)

Sekä kuntayhtymäpohjalle että sopimusyhteistyöpohjalle rakentuva kuntien yhteistoiminta saa yhteistyön luonteesta johtuen alueellisen merkityksen. Näin ollen kuntien muodostamaa alueellista yhteistoimintaa kutsutaan yleisesti yhteistoiminta-alueeksi. Yhteistoiminta-alue voi kattaa vain tietyn tai tietyt kuntapalveluiden toimialat, kuten esimerkiksi terveyspalvelut, mutta kaikki kuntien toimialat voivat olla myös yhteistoiminta-alueen alaisuudessa.

Yksityisoikeudellinen yhteistyö

Kunnat voivat harjoittaa yhteistoimintaa myös yksityisoikeudellisesti. Tämä tapahtuu tällöin yleisimmin osakeyhtiömuodossa, osuuskuntina tai säätiöinä. Yleisimmin tällainen yksityisoikeudellinen yhteistoiminta liittyy liiketoimintaan, kuten esimerkiksi yrityspalveluissa. (Anttiroiko ym. 2003, 155, 168.) Tällöin yhteistoimintaan osalliset kunnat yhdessä omistavat joko kokonaan tai osittain yhtiön ja osallistuvat nimeämiensä edustajien kautta yhtiön hallintoon. Tämä erillinen yhtiö toimii

omana oikeussubjektinaan ja on pääsaantiöisesti yksityisoikeuden piirissä ja siihen pätevät yksityisoikeuden periaatteet. Rajoitteita kuitenkin on, sillä kunta ei tällaisessa toiminnassa saa ottaa taloudellista riskiä eikä toimia pelkästään voittoa tavoittelevassa liiketoiminnassa. (Anttiroiko ym. 2003, 169.)

Kuntapalveluluiden tuotantovaihtoehdot

Toimi kunta sitten yksin tai yhteistoiminnassa, niin on sen kyettävä tarjoamaan vähintään siltä vaaditut lakisääteiset palvelut. Nämä palvelut on tarjottava huolimatta taloudellisista rajoitteista. Aiemmin todettiin, että vuoden 1995 uudistettu kuntalaki antoi mahdollisuuden yhteistyöhön lakisääteisten palveluiden toteuttamisessa. Tämän lisäksi myös tuotantotapojen vaihtoehdot laajenivat. Kunnille tuli mahdollisuus olla itse tuottamatta palvelua, vaan se saattoi myös ostaa sen joko toiselta kunnalta, yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Näin ollen kunnilla oli tämän jälkeen kolme vaihtoehtoa:

- Kunta tuottaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tarvitsemansa kuntapalvelun.
- Kunta ostaa palvelun toiselta kunnalta tai muulta taholta.
- Kunta ei itse osta, vaan antaa palvelun käyttäjän valita haluamansa palveluntarjoajan, mutta tukee käyttäjää taloudellisesti palvelusetelin muodossa.

Näistä vaihtoehdoista palvelusetelimahdollisuus oli mielenkiintoisin uudistus entiseen verrattuna, sillä siinä kunta ei enää päättäisi mitä palvelua käyttäjän tulisi käyttää, vaan jättäisi valinnanvapauden käyttäjälle itselleen. Kunta vain tukisi valintaa taloudellisesti palvelusetelin muodossa. (Anttiroiko ym. 2003, 166–167.)

Vuoden 1995 kuntalaki mahdollisti lisäksi myös sen, että kunta saattoi palvelutuotannossa siirtyä resurssiohjauksesta tulosohjaukseen. Resurssiohjaus perustui siihen, että kunnassa päätettiin ensin määrärahat ja osoitettiin ne tiettyjen resurssien hankintaan. Tämän jälkeen ohjattiin sitä, miten hankittuja resursseja oli käytettävä. Tulosohjaus luopui tästä ajattelutavasta ja toi uuden tavan palvelutuotantoon. Tämä uuden julkisjohtamisen oppeihin perustuva ajattelutapa erotti tilaajat ja tuottajat selvästi toisistaan eri toimijoiksi. Kunta toimisi näin ollen pelkästään palvelun tilaajana kuntalaisille ja tuotannosta vastaisivat toimintayksiköt, esimerkiksi koulut. Tulosohjauksessa huomio kiinnittyy enemmän itse palvelutuotteisiin tuotantoprosessin sijasta ja näin ollen muun muassa määrärahabudjettien luonne on enemmän kehysluonteinen. Mikäli tuotantoyksiköt joutuvat lisäksi kilpailemaan keskenään tai ulkopuolisten kanssa kuntatilaajasta, niin silloin puhutaan tilaaja-tuottajamallista. Tällöin tilaaja eli kunta määrittää haluamansa palvelutuotteen ja laa-

dun sille, jonka jälkeen kuntien toimintayksiköt tai ulkopuoliset tuottajat kilpailevat sen tuotantotilauksesta. (Anttiroiko ym. 2003, 72–73.)

3.3.2 Seudullisuus muutoksessa

Seutuyhteistyö

Seutuyhteistyön käsite vakiintui 1990-luvulla kuvaamaan suomalaista kuntayhteistyötä ja käsitteen takana on ajatus seuduista ja seutuistumisesta. Globalisaatio, uusi julkisjohtamisen oppi, hallintaajattelu ja tieto- ja verkostoyhteiskunnan kehittyminen ovat laajentaneet paikallishallinnon ja paikallisuuden käsitettä, joten syntyi tarve kuntarajat ylittävälle seutuajattelulle. Seutuajattelu on läheisessä suhteessa kuntien yhteistoimintaan, mutta kuntatoimijoiden lisäksi siinä on mukana muitakin toimijoita, kuten elinkeinoelämä ja kolmas sektori. Lakiteknisessä mielessä seutu on aluekehityslakiin (1651/2009) perustuva ja Euroopan unioniin alueellisen tilastoinnin järjestelmään (NUTS) ja sisäministeriön seutukuntajakoon nojautuva alue, joka on määritelty kuntien välisen yhteistyön ja asukkaiden arkielämän toimintaympäristön mukaan. Seutuajattelun käytännön taustalla on toive siitä, että laajemmat alueet kykenevät vastaamaan paremmin muuttuneet toimintaympäristön haasteisiin. Tavoitteena oli luoda seudulle ja sen asukkaille taloudellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti kestävällä pohjalla oleva alue, joka kykenisi sekä kehittymään että kilpailemaan muiden alueiden kanssa. Seudut voi näin ollen määritellä pienimuotoisiksi ja alueellisiksi arkielämän talousalueiksi, jotka rakentuvat yleensä yhden keskuksen ympärille ja seutuistuminen tämän arkielämän alueelliseksi toiminnalliseksi jäsentymiseksi. (Nyholm 2008, 71–72.) Seutuyhteistyö vuorostaan on tämän seutuajattelun käytännön toteuttamista.

Seutuyhteistyön toimintakenttä voidaan määritellä siten, että sillä on sekä paikallinen että ylipaikallinen alueellinen ulottuvuus. Paikallisessa ulottuvuudessa korostuvat kuntien, asukkaiden ja yritysten aluesidonnaisuudet sekä toimintaympäristön erityispiirteet. Kullakin seudulla on omanlaisensa elinkeino-, yhdyskunta- ja väestörakenne, ja näiden pohjalta seutuyhteistyön osapuolet laativat seudulle kehittämisstrategioitaan ja organisoivat toimintojaan. Ylipaikallinen ulottuvuus puolestaan käsittää seudun merkityksen ja aseman laajemmassa yhteiskunnallisessa, kansallisessa ja globaalissa kontekstissään. Seudut ovat osa laajempaa valtionhallinnon alue- ja yhdyskuntasuunnittelua, ja seutujen tulee ottaa myös nämä asiat huomioon, kun toteuttavat seutuyhteistyötä. Esimerkiksi vuonna 2000 käynnistynyt ja 2009 päättynyt aluekeskusohjelma, jonka tavoitteena

oli luoda maahan 30–40 elinvoimaista aluekeskusta, oli monella tavoin limittynyt seutuyhteistyön kanssa. (Hirvonen 2002, 14–16, 21.)

Valtionhallinto onkin tukenut seutuyhteistyötä ja kannustanut kuntia siihen aina 1990-luvulta lähtien. Seutuyhteistyö ei kuitenkaan näyttänyt etenevän toivotulla tavalla ja riittävän nopeasti, joten vuonna 2000 sisäministeriö yhdessä Kuntaliiton kanssa aloitti silloisen hallituksen ajaman Seutukuntien tuki eli Seutu-hankkeen toteuttamisen. Seutu-hankkeen tavoitteena oli vähentää kuntarajojen aiheuttamia ongelmia ja lisätä kuntienvälistä yhteistyötä, jotta kuntien elinkelpoisuus ja strateginen kapasiteetti olisivat turvattavissa. (Airaksinen, Haveri & Valho 2005, 268; Nyholm 2008, 74–75.) Hankkeeseen otettiin kahdeksan kokeiluseutukuntaa ja tavoitteena oli seudullisen yhteistyön syventäminen erityisesti ”elinkeinopolitiikassa, kunnallisten peruspalvelujen tuotannossa ja rahoituksessa ja yhdyskuntarakenteiden suunnittelussa” (Airaksinen ym. 2005, 7).

Seutu-hanke ei kuitenkaan onnistunut toivotulla tavalla. Se onnistui kyllä lisäämään seutuyhteistyötä, muttei riittävissä määrin. Hanke jäi sisältöteknisesti liian yleiselle tasolle, joten sisällönmuodostus jäi hankkeen kokeiluseutujen vastuulle. Nämä puolestaan kokivat jääneensä ilman kunnollista ohjausta valtionhallinnon tasolta ja usein seurauksena oli se, että seutujen yhteistyösuunnitelmien ja konkreettisten päätösten väliin jäi liian suuri kuilu. Seutuyhteistyöhön liittyvien muutosprosessien poliittinen johtaminen ontuikin pahasti. Retorisella tasolla yhteistyö ja johtaminen useimmiten kyllä onnistuivat, mutta suunnitelmien vieminen käytäntöön osoittautui hankalaksi ja seutuyhteistyön syventyminen pysähtyi liian aikaisin. Osa Seutu-hankkeen kokeiluseuduista, ja osittain myös koko Seutu-hanke, ajautui näin ollen strategiatyön mustaan aukkoon eli strategiatyön lyhyen aikavälin tavoitteet eivät palvelleet pitkän aikavälin tavoitteita ja täten kunnollinen kehittämiskonsepti jäi puuttumaan. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 112–113; Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004, 256; Airaksinen ym. 2005, 268–272.)

Seutu-hanke ei siis kunnolla onnistunut tavoitteissaan seutuyhteistyön parantamisessa, joten valtionhallinto käynnisti jo mainitun Paras-hankkeen, jolloin Seutu-hanke käytännössä kuihtui pois (Nyholm 2008, 78–84).

Seutujohtaminen generatiivisena johtajuutena

Jo edellä mainitsin, että yksi Seutu-hankkeen epäonnistumisen syy oli poliittisen johtajuuden puuttuminen. Seutujohtaminen vaatiikin tavallista johtajuutta enemmän. Ensinnäkin seutujohtaminen on seutuyhteistyön alussa erityisesti muutosjohtamista. Seutujohtamisesta vastuussa olevien on kyettävä saamaan seutuyhteistyön osapuolet ohjaamaan toimintansa kohti yhteisesti sovittuja

päämääriä. Tämä ei ole helppo tehtävä, sillä normaalista organisaation muutosprosessista poiketen seutujohtamisen kohteet ovat yhteistyössä mukana yleensä vapaaehtoisesti, joten pakkokeinojen ja rangaistusten käyttäminen johtamis- ja ohjauskeinoina ovat miltei mahdottomia. Seutujohtamisen vaihtoehdoiksi jäävätkin yhteistyön, yhtäläisyyksien, riippuvuuksien ja verkostojen löytäminen, niihin kannustaminen ja niiden luominen eri osapuolten välille. Varsin monessa mielessä seutujohtaminen onkin niin sanottua generatiivista johtajuutta eli luovaa ja synnyttävää johtajuutta, joka ei nojaa ohjaamiseen ja kontrolliin, vaan visiointiin, luottamukseen ja polkujen tarjoamiseen. Vasta, kun seutuyhteistyö on saatu vakaalle pohjalle, voi seutujohtaminen kiinnittää huomion enemmän muodollisiin rakenteisiin ja seutuyhteistyön edetessä prosessien johtamiseen, kuten strategian seurantaan ja sisäisen kiinteyden ylläpitoon. Seutujohtaminen onkin kokonaisuudessaan siis varsin haasteellista ja haasteellisen siitä tekee erityisesti se, ettei sille ole tarjolla juuri esikuvia menneisyydestä, vaan kyse on uudenlaisesta johtajuudesta, joka toiminnassaan nojaa enemmän generatiivisuuteen kuin kontrolliin. (Haveri 2004, 26–35; Sotarauta, Kosonen & Viljanen 2007, 32–37.)

Aluekehittäminen, kunnat ja seutuyhteistyö

Edellä on käsitelty, että seutuyhteistyö on enemmän kuin vain kuntien välistä yhteistoimintaa, sillä siihen liittyvät kuntien lisäksi seudun elinkeinoelämä ja kolmannen sektorin toimijat. Seutuyhteistyö on täten ulottuvuudeltaan sekä paikallista että ylipaikallista alueellista toimintaa, jonka tarkoituksena on alueen dynaaminen kehittäminen endogeenisesti parantamalla seudun taloudellisia, tuotannollisia, väestöllisiä ja kulttuurisia resursseja sekä innovointia unohtamatta kuitenkaan kehitystoimintaan vaikuttavia eksogeenisia tekijöitä, kuten verkostoja. Seutuyhteistyötä voikin siis pitää aluekehittämisenä, jossa tavoitteena on seudun toimintaedellytyksien parantaminen ja aluekehittämisen toimijoina kunnat, elinkeinoelämä ja kolmas sektori. (Sotarauta ym. 2007, 20–21.)

Aluekehityksen kannalta katsottuna tämä tarkoittaa sitä, että seutujen on kyettävä luomaan itselleen riittävän hyvä ja vahva toiminnallinen pohja, jotta ne kykenevät kilpailemaan muiden seutujen ja suurempien kaupunkikeskusten kanssa muun muassa yrityksistä, osaavasta työvoimasta ja lapsiperheistä. Muun muassa talouden, palvelurakenteiden ja perusinfrastruktuurin on tällöin oltava riittävän hyviä ja seudun tarpeeksi vetovoimainen, jotta se houkuttelisi edellä mainittuja toimijoita. Markku Sotarauta, Nina Mustikkamäki ja Reija Linnamaa (2001, 13–16; Sotarauta 2001, 204–206) nimeävät alueen, eli tässä tapauksessa seudun, kilpailukyvyn takeiksi kahdeksan elementtiä. Nämä elementit ovat:

- Infrastruktuuri
- Yritykset
- Verkostot
- Inhimilliset voimavarat
- Asuin- ja elinympäristön laatu
- Instituutiot ja toimiva kehittäjäverkosto
- Imago
- Luova jännite

Näistä infrastruktuuri, yritykset, verkostot, inhimilliset voimavarat, asuin- ja elinympäristön laatu ja instituutiot ja toimiva kehittäjäverkosto kuuluvat alueen kilpailukyvyn rakentajiin ja ne yhdessä luovat aluetta ilmentävän imagon. Kaiken toiminnan keskipisteessä ja lähtökohtana toimii kuitenkin luova jännite, jonka avulla kehittämisen eri osapuolet saadaan sellaiseen toiminnalliseen tilaan, jossa luovuus ja innostus ilmenevät aluekehityksen kannalta rakentavalla ja uudistavalla tavalla. Luovan jännitteen synnyttäminen kehitystyöhön edellyttää generatiivista johtajuutta ja käytännössä tämä ilmenee siten, että osapuolilla on voitava olla samaan aikaan niin yhteisiä kuin yksilöllisiä tavoitteita, jotka eivät välttämättä hyödytä toisiaan, mutta eivät myöskään haittaa yhteistyötä. Esimerkiksi seutuyhteistyön yhteisenä tavoitteena voi olla seudun sosiaali- ja terveyspalveluiden parantaminen. Näin ollen yksi kunta voi yhteistyön kautta lähteä hakemaan parannusta omiin terveyspalveluihin, kun taas toinen kunta voi pyrkiä parantamaan sen avulla sosiaalipalveluiden osaamistaan. Seudun elinkeinoelämä voi puolestaan hakea yhteistyöltä laajempaa markkina-aluetta sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toimijoilleen. Ristiriidassa seutuyhteistyön tavoitteiden kanssa osapuolten tavoitteet eivät kuitenkaan saa olla, sillä tällöin on vaarana se, että kehittämistyöhön sitoutuneet osapuolet lähtevät ajamaan omia, yhteistyölle vastakkaisia tavoitteitaan ja pyrkimyksiään. (Sotarauta ym. 2001, 13–16; Sotarauta 2001, 204–206.)

Seudullisessa kehittämistyössä, kuten muussakin kehittämistyössä, avainsanoina voi pitää luottamusta ja aikaulottuvuutta, sillä yksi kehittämistyön piirteistä on sen kiinnittyminen pysyviin ja kauaskantoisiin tuloksiin, joten lyhyellä aikavälillä kehittämistyö voi tuoda myös tappioita. Seudullisen kehittämistyön osapuolilla on näin ollen oltava riittävä luottamus toisiinsa ja parhaiten tätä luottamusta osoittaa työskentelyn uskottavuus. Seutuyhteistyön osallisten on täten omattava riittävästi vaikutusvaltaa ja kyettävä vaikuttamaan yhteisten intressien alaisiin asioihin. Myös seutuyhteistyön toimintamallin on oltava sopiva uskottavuuden kannalta. (Karppi 2002, 25–27.)

4 Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi

4.1 Yhteistoiminta-aluetta muovaamaan

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen taustana on, kun vuodenvaihteessa 2005–2006 Alajärvi, Kyyjärvi, Perho, Soini ja Vimpeli etsivät mahdollisuuksia yhteiselle elinkeinoyhteistyölle ja itsenäisten kuntien kuntayhteistyölle. Tämä loi pohjaa syvällisemmän yhteistyön etsimiselle, ja valtionhallinnon aloittaman kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ajamana kunnat päättivät laajentaa yhteistyötään muillekin osa-alueille. Vuonna 2006 Kyyjärvi ja Perho jäivät yhteistyökuvioista pois, osin valtionhallinnollisista ja maakunnallisista syistä, mutta Alajärvi, Soini ja Vimpeli päättivät kuitenkin yhdessä muodostaa alueelle oman yhteistoiminta-alueen, jonka alaisuuteen kuuluisivat kaikki kuntapalvelut. (Mäntylä 2009, 17–19.)

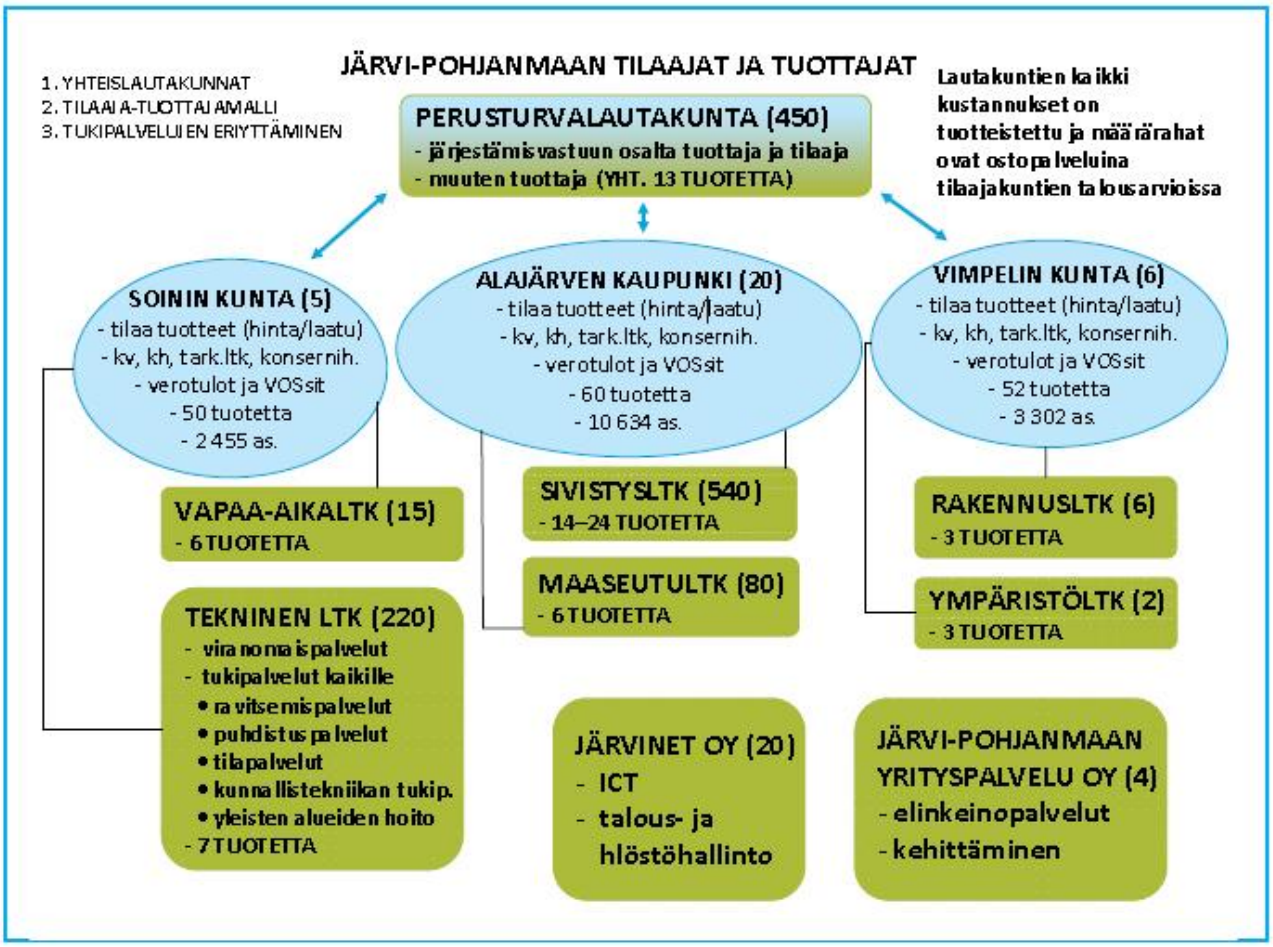
Kuntapalveluiden tuotantotavaksi kunnat päättivät ottaa yhteislautakuntapohjalta tapahtuvan, tilaaja-tuottajamalliin pohjautuvan palvelutuotantomallin, joihin oppia haettiin Raisiosta ja Viitasaarelta. Yhteistoiminta-alueen kunnat toimisivat siis tilaajina ja yhteislautakunnat tuottajina. Yhteislautakunnissa jotkin kuntien perinteiset palvelurakenteet muuttuivat ja suurimmat palvelurakenteelliset muutokset tulivat perusturvaan, sivistystoimeen ja maataloustoimeen. Näissä muutoksissa sisällytettiin perusturvaan sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimeen opetuspalvelut, kulttuuripalvelut ja varhaiskasvatus sekä maataloustoimeen maa- ja metsätalous, lomituspalvelut ja joitain maaseudun kehittämisen tehtäviä.

Tilaaja-tuottajamallin ja yhteislautakuntien lisäksi kunnat päättivät toteuttaa muitakin rakennemuutoksia. Ensinnäkin kunnat päättivät yhtiöittää kuntien tukipalvelut. Kunnat muun muassa siirsivät henkilöstö- ja taloushallintonsa kuntien omistamaan, erilliseen osakeyhtiöpohjaiseen Järvinet -tilitoimistoon sekä laajensivat Vimpelin kunnan elinkeinoyhtiön koskemaan koko seutua koskevaksi Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelut -osakeyhtiöksi, jossa kuntien lisäksi toimisi osakkaana myös yksityisiä. Sen sijaan yritys yhtiöittää kuntien tekniset tukipalvelut epäonnistui. Toisekseen kunnat sopivat siirtymisestä täysin sähköisiin hallintojärjestelmiin yhteistoiminta-alueen hallinnossa, joka näkyisi muun muassa matkalaskujen sähköisenä täyttämisenä. (Mäntylä 2009, 20, 25.)

Yhteistoiminta-alueen johto sovittiin Järvi-Pohjanmaalla järjestettäväksi siten, että poliittinen johtovastuu oli kuntien valtuustoistaan ja hallituksistaan nimeämillä, jäsenistöltään yhteensä 15 hengen suuruisella Järvi-Pohjanmaan neuvostolla, joka toimisi myös jatkovalmistelun ohjausryhmänä. Neuvoston tueksi muodostettiin alueen kunnanjohtajista koostuva ja neuvostolle asiat val-

misteleva aluevaliokunta. Kolmanneksi yhteistyöelimeksi muodostettiin vielä yhteistoiminta-alueen kuntien kunnanhallitusten jäsenistä ja valtuustojen ja valtuustoryhmien puheenjohtajista koostuva aluefoorumin, jonka tarkoitukseksi tuli alueen strategisten kysymysten linjaaminen ja yhteistoiminta-alueen toiminnan arviointi. Yhteistoiminta-alueen perusturvapalveluiden järjestämisvastuun kunnat päättivät siirtää kokonaan yhteistoiminta-alueen perusturvalautakunnalle, eli sille näin ollen muodostui mielenkiintoinen asema sekä palveluiden tuottajana että järjestämisvastuun myötä myös niiden tilaajana. (Mäntylä 2009, 11–12, 52.)

Kokonaisuutena Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen toimintarakenne tuli näyttämään tältä (Kuvio 1):



Kuvio 1. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen toimintarakenne (Mäntylä 2009, 8).

Yhteistoiminnan lähtökohtaisiksi tavoitteiksi kunnat ottivat seuraavat tavoitteet:

- Elinkeinoyhteistyön ja elinkeinojen toimintaelämän kehittämisen.
- Kuntien itsenäisyyteen perustuvan yhteistyön.
- Kuntien välisen tasapuolisuuden.
- Yhteistoiminta-alueen kuntien lähipalvelujen säilymisen.

- Nettokustannusperiaatteella toimimisen kuntien välisessä kustannustenjaossa.
- Yhteistoiminta-alueen toiminnallisen tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisen.
- Palvelutuotannon vaihtoehtoisten kustannusten pienemmän kasvukehityksen.

(Mäntylä 2009, 137).

Yhteistoiminta-alueen voimaanastumisajankohdaksi kunnat sopivat vuoden 2009 alun, ja yhteistoiminta-alueen valmistelu aloitettiin pian sen jälkeen, kun Paras-hankkeen vaatima, viimeistään 31.8.2007 toteutettava, toimeenpanosuunnitelman palautus oli tehty. Oman sivujuonteensa siirtymään toi myös samaan aikaan tapahtunut Lehtimäen kunnan kuntaliitos Alajärveen.

Kun asianmukaiset suunnitelmat ja päätökset yhteistoiminnasta oli tehty, annettiin yhteistoiminta-alueen muutosprosessin toteuttamisen vetovastuu ja koordinointi kuntien viranhaltijoille, joista vastaavana koordinaattorina toimi Vimpelin silloinen kunnanjohtaja Jyri Mäntylä. Koordinaattorin tukena tässä työssä oli tuotteistaja, jonka tehtävä oli toimivien tuotekokonaisuuksien ja tuotemittareiden luominen tuottajapuolelle tilaaja-tuottajamallin mukaisesti (Mäntylä 2009, 35–40).

Koordinaattorin ja tuotteistajan ohella muutosta valmistelemaan perustettiin yhteensä yhdeksän työryhmää. Työryhmiä olivat yleishallinnon työryhmä, elinkeinotoiminnan työryhmä ja kunkin toimialan nimenmukainen oma työryhmä. Kussakin työryhmässä oli nimettynä vain kolme jäsentä, mutta kukin ryhmä sai halutessaan lisätä jäsenmääräänsä. Niin koordinaattori kuin työryhmät päätettiin syyskuussa 2007, jolloin muutoksen valmistelu virallisesti alkoi. Muutosprosessin valmisteluaikaa oli siis enimmillään noin 15 kuukautta. (Mäntylä 2009, 26.)

Valmistelutyöryhmien lisäksi työryhmät saattoivat perustaa ja perustivatkin alatyöryhmiä, jotka saivat tehdä esityksiä työryhmille, vaikka varsinaista päätösvaltaa niillä ei ollutkaan (Mäntylä 2009, 26, 73). Nämä työryhmät tarjosivat myös oivan tavan tiedottamiseen ja viestintään muutoksesta ja sen vaiheista, ja työryhmien viranhaltijat velvoitettiinkin tiedottamaan valmisteluista eteenpäin. Näin ollen parhaimmillaan valmistelutyössä oli mukana yli 10 prosenttia kuntien henkilöstöstä. Lisäksi muulle henkilöstölle järjestettiin ammattijärjestöjen kautta tapahtuvia yhteistoimintaneuvotteluja. (Mäntylä 2009, 73–74.)

Muutosprosessin johtovastuu oli koordinaattorilla sekä jossain määrin aluevaliokunnalla ja yleishallinnon työryhmällä, mutta muutoksen käytännön toteutuksesta päävastuu annettiin tehtäväksi toimiala- ja sektorijohdolle. Heidän tehtävänään oli huolehtia, että kullakin alalla päästäisiin muutokselle asetettuihin tavoitteisiin myös käytännössä ja että henkilöstö ja alempi johto ymmärtäisivät ja sisäistäisivät muutoksen. (Mäntylä 2009, 64–65.)

Muutoksen yhteydessä tapahtuneet henkilöstömuutokset ja muutokset virka- ja työasemissa hoidettiin vuoden 2008 aikana. Yhteistoiminta-alueen kuntien henkilöstöille annettiin viiden vuoden irtisanomissuoja ja uudet esimiehet päätettiin suurelta osin valita kesän 2008 aikana. Alkuun kaavailtu erillinen opetuspäällikön virka päätettiin kuitenkin lopulta jättää täyttämättä. (Mäntylä 2009, 60.)

Kokonaisuudessaan muutosprosessin valmistelun aikataulu oli sellainen, että valmistelutyöryhmät aloittivat toimintansa lokakuussa 2007. Lautakuntien kokonaisrakenne ja lautakuntasopimukset tuli olla valmiita maaliskuussa 2008 ja valtuustojen päätettävinä huhtikuussa. Uudet johtosäännöt ja esitykset uusista viranhaltijoista ja esimiehistä tuli antaa toukokuussa ja johtamisjärjestelmän rekrytoinnin tuli olla valmista kesäkuussa. Talousarvioiden esitysten tuli olla valmiita marraskuussa ja valtuustojen hyväksyttävinä joulukuussa 2008. Kaiken täytyi olla valmista 1.1.2009, jolloin yhteistoiminta-alue astui voimaan. (Mäntylä 2009, 30–33.)

Täten, kun katsotaan yhteistoiminta-alueen kokonaisuutta, tuli yhteistoiminta-alueen kuntien olla vuoden 2009 alkuun mennessä valmiina seuraaviin asioihin:

- Isäntäkuntamallin pohjalta toimiviin yhteislautakuntiin ja yhteislautakuntatoimintaan.
- Tilaaja-tuottajamalliin.
- Toimimiseen uusien kuntayhtiöiden kanssa.
- Uusiin sähköisiin hallintojärjestelmiin.
- Alajärvellä myös Lehtimäen kuntaliitokseen.

Muutos oli siis kertasuoritteena varsin laaja. Näin ollen aiemmin käsiteltyjen organisaatiomuutoksen avaintekijöiden ja piirteiden valossa yhteistoiminta-alueen organisaatiomuutosta voi pitää laajana ja pehmeänä prosessuaalisena organisaatiomuutoksena. Patonin ja McCalmanin TROPICS-testin kautta määriteltynä Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi oli siis luonteeltaan kokonaisvaltainen ulkoisten voimien painostama, mutta sisäisesti pääosin syntynyt ja ylhäältä alaspäin -johdettu, aikatauluttaan ja resursseiltaan tarkasti määritelty muutosprosessi, jonka tavoitteet ja intressit olivat selkeät ja rajalliset sekä ymmärrettäviksi ja hyväksytyiksi tarkoitetut.

4.2 Tutkimusaineisto pähkinänkuoressa

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue oli ollut toiminnassa noin puoli vuotta, kun tämän tutkimuksen aineisto kerättiin. Yhteistoiminta-alueen muutosprosessi oli tällöin jo pääosin muodollisesti toteutettu, mutta muutoksen sisäistäminen oli vielä vahvasti käynnissä. Yhteistoimintaan siirtyminen ei silti ollut edennyt harmonisesti, vaan yhteistoiminta-alueen eri hallinto-organisaatioiden välillä oli ollut suuriakin eroja. Sen vuoksi yhteistoiminta-alueen muutosprosessia käsittelevä aineisto onkin luokiteltu. Luokittelu on toteutettu tilaaja-tuottajamallin kehyksen pohjalta, koska tutkimuksen tarkoituksena on kokonaiskuvan lisäksi etsiä aineistosta mahdollisia eroja ja yhtäläisyyksiä yhteistoiminta-alueen eri organisaatioiden sisällä ja välillä, ja koska tilaaja-tuottajamalli määritteli pitkälti kunkin yhteistoiminta-alueen organisaation roolin muutoksessa.

Näin ollen voi yhteistoiminta-alueen muutosprosessin toimijoista erottaa edellä mainitun perusteella kolme osapuolta: tilaajaorganisaatiot, tuottajaorganisaatiot ja kuntayhtiöt. Näistä osapuolista tilaajaorganisaatioina toimivat yhteistoiminta-alueen kunnat, ja niiden edustajina voi yhteistoiminta-alueen hallinnossa pitää kuntien johtoa ja yleishallintoa. Tuottajaorganisaatioita taas ovat isäntäkuntamallien pohjalta toimivat yhteislautakunnat ja niiden alaisuudessa olevat toimialat ja sektorit. Kuntayhtiöt vuorostaan toimivat eräänlaisina yksityisoikeudellisina tukipalveluiden tarjoajina kunnille. Tutkimuksessa työsuojelua ja ammattijärjestöä ei todellisuudessa voi pitää tilaajaorganisaatioina, mutta käytännöllisistä syistä niitä on tässä tutkimuksessa käsitelty tilaajaorganisaatioiden alla hiukan samalla tavoin kuin perusturvaa on käsitelty vain tuottajaroolin ominaisuudessa.

Sisällöllisesti yhteistoiminta-alueen muutosprosessin toimenkuvat voi jakaa siten, että muutoksen suunnittelu- ja vetovastuu oli pääasiassa tilaajaorganisaatioiden johtavilla viranhaltijoilla ja esimiehillä, mutta käytännön toteuttamisvastuu vuorostaan tuottajaorganisaatioiden johtavilla viranhaltijoilla ja esimiehillä. Kuntayhtiöt tarjosivat kunnille muun muassa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut.

4.2.1 Tilaajaorganisaatiot

Kun katsotaan haastattelun muotoa ja haastateltujen toimenkuvia tarkemmin, niin tilaajaorganisaatioissa haastateltujen eri roolit jakautuivat siten, että kuntajohtajien rooli oli muutoksessa toimia ylimmän tason suunnittelu- ja ohjaustehtävissä. Heidän rooliin kuului ensisijaisesti muutoksen suurista linjauksista päättäminen, mutta kuitenkin myös alaisten ohjaaminen, jotta muutos etenisi toivotulla tavalla ja toivottuun suuntaan. Haastateltuja oli kuntajohtajiin liittyen kolme ylempään

johtoon kuulunutta henkilöä, ja heidät kaikki haastateltiin henkilökohtaisesti. Hallintojohtajien rooli oli puolestaan toimia muutoksessa ylimmän hallintotason valmistelijoina sekä yhteistoiminta-alueen uusien hallinto- ja johtosääntöjen luojina. Hallintojohtajiin liittyvinä haastateltavina oli myös kolme ylempään johtoon kuulunutta henkilöä, ja myös heidät kaikki haastateltiin henkilökohtaisesti. Muita tilaajapuolen haastateltuja olivat henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon haastatellut, sillä vaikka pääsääntöisesti yhteistoiminta-alueen henkilöstö- ja taloushallinto siirrettiin kuntien omistaman Järvinet Oy:n alaisuuteen, niin kuntiin jäi silti yhä henkilöstö- ja taloushallinnon toimintoja. Kummallakin hallinnonalalla haastateltuna oli yksi ylempään johtoon kuulunut henkilö, ja kumpikin haastattelu tapahtui henkilökohtaisesti. Aiemmin mainittujen, tilaajarooliin todellisuudessa kuulumattomien työsuojelun ja ammattijärjestön haastatelluissa oli yhteensä kolme henkilöä, kaksi työsuojelun puolelta ja yksi ammattijärjestön puolelta. Työsuojelun haastateltujen toimenkuva oli alan nimen mukaisesti yhteistoiminta-alueen työsuojelusta huolehtiminen, ja alan haastatelluista yksi kuului ylempään johtoon ja yksi luottamusasemaan. Ammattijärjestön haastateltu puolestaan hoiti yhteistoiminta-alueen kuntien henkilöstön edunvalvontaa ja toimi järjestön valtuuttamassa luottamusasemassa. Muodoltaan niin työsuojelun kuin ammattijärjestön haastattelut tapahtuivat henkilökohtaisesti.

4.2.2 Tuottajaorganisaatiot

Kun tarkastellaan tuottajapuolen haastattelun muotoa ja haastateltujen toimenkuvia, niin haastatellut voi lähtökohtaisesti jakaa toimialoittain ja suuremmilla toimialoilla vielä sektoreittain. Näillä toimialoilla ja sektoreilla haastateltujen vastuu muutosprosessista jakautui siten, että toimialajohdon vastuulla oli muutoksen läpivienti ja juurruttaminen omalla toimialallaan sekä muutoksen linjauksissa pysyminen. Lisäksi työnkuvaan kuului muutokseen liittyvä alaisten riittävä ohjaaminen ja opastaminen, muutokseen liittyvä viestintä ja alaa koskevan muutostyöryhmän vetäminen. Sektorijohdon tasolla haastateltujen vastuut olivat lähtökohtaisesti omassa mittakaavassaan samanlaisia. Toimialojen ja sektoreiden alemman johdon vastuulla oli muutoksen vaatimusten toteuttaminen omassa toimenkuvassaan ja alaistensa muutokseen liittyvä ohjaaminen ja opastaminen.

Kun katsotaan tuottajaorganisaatioiden haastateltujen toimiala- ja sektorikohtaisia määriä ja muotoja, niin sivistystoimessa toimialajohdon osalta haastateltuna oli yksi henkilökohtaisesti haastateltu ylempään johtoon kuulunut henkilö. Sivistystoimeen kuuluvissa opetuspalveluissa, varhaiskasvatuksessa ja kulttuuripalveluissa haastatellut jakautuivat siten, että opetuspalveluissa haastateltuina oli neljä keskijohtoon kuulunutta ja yksi alempaan johtoon kuulunut. Näistä haastatteluis-

ta neljä tapahtui henkilökohtaisesti ja yksi sähköpostitse. Varhaiskasvatuksessa haastateltuina oli kolme henkilökohtaisesti haastateltua keskijohtoon kuulunutta. Kulttuuripalveluissa haastateltuja oli yhteensä kaksi, yksi keskijohtoon kuulunut kirjastopuolelta ja yksi keskijohtoon kuulunut museopuolelta. Kulttuuripuolen haastatteluista toinen tapahtui henkilökohtaisesti ja toinen sähköpostitse.

Perusturvan puolella toimialajohdossa haastateltuna oli yksi ylempään johtoon kuulunut henkilökohtaisesti haastateltu. Perusturvan eri sektoreilla, terveyspalveluissa, sosiaalipalveluissa ja vanhustenhoidossa, haastattelut jakaantuivat siten, että terveyspalveluissa haastateltuja oli yksi, sähköpostitse vastannut alempaan johtoon kuulunut henkilö. Sosiaalipalveluiden puolella haastatteluun vastanneita yli yhteensä neljä, heistä kaksi kuului keskijohtoon ja kaksi alempaan johtoon. Haastatteluista yksi tapahtui henkilökohtaisesti ja kolme vastasi sähköpostitse. Vanhustenhoidon puolella vastanneita oli kaksi, yksi keskijohtoon kuulunut ja yksi alempaan johtoon kuulunut henkilö. Kumpikin haastatelluista vastasi sähköpostitse.

Teknisellä toimialalla toimialajohdon haastateltuna oli yksi ylempään johtoon kuulunut henkilö. Tämä haastattelu tapahtui henkilökohtaisesti. Toimialan sektorikohtaiset haastattelut jakautuivat teknisiin palveluihin, ravitsemuspalveluihin ja puhdistuspalveluihin. Teknisten palveluiden osalta haastateltuja oli yksi. Tämä henkilökohtainen haastattelu erosi hivenen muista tuottajapuolen haastatteluista, sillä hän oli aiemmin ollut teknisissä palveluissa, mutta sittemmin yhteistoiminnan myötä siirtynyt täyspäiväiseen luottamusasemaan, joten hänellä ei muista haastatelluista poiketen ollut ollut varsinaista esimiesasemaa sektorillaan, mutta oli ollut asemansa puolesta hyvin tietoinen muutosprosessin kulusta sektorilla. Ravitsemuspalveluissa haastateltuja oli myös yksi, keskijohtoon kuulunut henkilö. Myös tämä haastattelu oli henkilökohtainen. Puhdistuspalveluissa haastateltuja oli edellä mainittujen tavoin jälleen yksi, keskijohtoon kuulunut henkilö, mutta muista toimialan haastatelluista poiketen haastattelu vastasi sähköpostitse.

Vapaa-aikatoimessa haastateltuja oli yhteensä kolme: yksi ylempään johtoon kuulunut henkilö ja kaksi alempaan johtoon kuulunutta henkilöä. Haastatteluista ylempään johtoon kuuluneen haastattelu tapahtui henkilökohtaisesti, kun taas alempaan johtoon kuuluneet haastatellut vastasivat sähköpostitse.

Yhteistoiminta-alueen muilla toimialoilla eli rakennustoimessa, maatalous- ja lomatoimessa ja ympäristötoimessa haastateltuja oli kullakin vain yksi. Jokainen näistä haastatelluista kuului toimialansa ylempään johtoon. Muodoltaan haastattelut olivat sellaisia, että rakennustoimen ja maata-

lous- ja lomatoimen haastattelut olivat henkilökohtaisia, mutta ympäristötoimen haastateltu vastasi sähköpostitse.

4.2.3 Kuntayhtiöt

Kuntayhtiöiden toimenkuva yhteistoiminta-alueella on toimia yksityisoikeudellisina tukipalveluiden tuottajina yhteistoiminta-alueen kunnille. Varsinkin Järvinet Oy:n rooli on korostuneessa asemassa yhteistoiminta-alueella, sillä se lähtökohtaisesti tuottaa tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut sekä vastaa muun muassa sähköisistä hallintojärjestelmistä. Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelut Oy:n tehtävänä on puolestaan huolehtia yhteistoiminta-alueen elinkeinotoiminnasta ja kehittämisestä. Kummastakin kuntayhtiöstä haastateltuna oli yksi henkilö ja kumpikin kuului asemaltaan yhtiönsä ylempään johtoon. Muodoltaan haastattelut erkanivat kuitenkin siinä mielessä, että Järvinet Oy:n haastattelu oli henkilökohtainen, kun taas Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelut Oy:n haastattelu tapahtui sähköpostitse.

4.3 Yhteistoiminta-alueen muutosprosessi, johtaminen ja kokemukset

4.3.1 Tilaajaorganisaatiot

4.3.1.1 Kuntajohtajat

Ensivaikutelma haastateltujen muutosprosessinäkemyksistä antoi sen käsityksen, että olosuhteisiin nähden muutosprosessin valmistelu ja käynnistysvaihe onnistui hyvin, osittain jopa paremmin kuin oli ennakkoon ajateltu. Suurinta huolenaihetta aiheutti muutoksen tiukka aikataulu sekä valmistelussa että täytäntöönpanossa. Varsinkin valmistelun aikataulu oli ollut liian tiukka, joten jos olisi ollut mahdollista, aikataulu olisi saanut olla huomattavasti pidempi. Muutoinkin muutos osoittautui ennakoitua työläämmäksi ja enemmän aikaa vieväksi, mitä haastatellut alun perin kuvittelivat sen olevan. Varsinkin kuntien erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen osoittautui haasteelliseksi prosessiksi, joka jatkui yhä joillain toimialoilla. Lisäksi uudet sähköiset hallintojärjestelmät ja toimintavaikeudet uuden tilitoimiston kanssa aiheuttivat myös ongelmia. Ne lisäsivät henkilöstön työtaakkaa ja siten hankaloittivat erityisesti muutoksen käytäntöön viemistä. Eräs haastatelluista totesikin, että käynnistymisen jälkeinen kevät oli ollut vielä suurelta osin rutiinien hakemista ja uusien toimintamallien sovittamista.

Suurimpina muutosprosessin johtamisen huomioina haastatellut näkivät organisaatioiden ikuisen haasteen, viestinnän, ja joidenkin esimiesten, erityisesti keski- ja alemman tason esimiesten,

saaminen sisäistämään uusi muuttunut roolinsa ja muuttumaan passiivisesta sivustaseuraajasta aktiiviseksi muutoksen rakentajaksi ja työnantajan edustajaksi. Tiedottamisessa erityisen haasteelliseksi muodostui se, että koska kyseessä oli laajuudeltaan niin uusi yhteistoimintamalli, niin ei ollut aiempia vertailukohtia. Tällöin oli ollut vaikea yrittää selittää henkilöstölle mitä tuleman pitää.

Kun tarkastellaan haastateltujen omia kokemuksia ja omaa toimintaa muutoksen johtamisessa, niin yhden haastatellun mielestä lisäajan lisäksi myös koordinaattorin valmisteluresurssit olisivat saaneet olla suuremmat. Nyt hänen lisäkseen muutosta koordinoimassa täyspäiväisesti oli ollut vain tuotteistaja, mikä tuotti haastetta valmisteluun, sillä tuotteistajankin aikaa meni sekä talous- että tietohallinnon asioihin tuotteistamisen sijaan. Hänen mielestään sekä tietohallinnon asiantuntija että taloussihteeri olisivatkin olleet tarpeellisia. Toinen haastateltu puolestaan näki, että tiedottamisessa olisi voinut onnistua paremmin sekä koko organisaatio että myös hän itse. Tällä tavoin olisi henkilöstö saatu vielä paremmin mukaan muutosprosessia toteuttamaan. Haasteita toi myös Soinin perusturvan siirtyminen Kuusiokuntien alaisuudesta Järvi-Pohjanmaan alaisuuteen, sillä kuntalaisissa tämä oli herättänyt huolta ja vastustusta. Tämän haasteen ratkaisemisessa hän olisi halunnut onnistua paremmin. Kolmas haastateltu taas piti omalla kohdallaan ajankäyttöä ja uusien esimiesten rooleihinsa opastamista asioina, joissa olisi voinut onnistua paremmin. Muutoin hän totesi muutosprosessista, että oli yllättynyt siitä, kuinka yllättävän hyvin yhteistoiminta-alue loppujen lopuksi lähti käyntiin esimerkiksi lautakuntatyöskentelyssä.

Muina esiin nousseina muutokseen liittyvinä huomioina haastatellut näkivät, että yhteistyö haki vielä linjaansa ja vaati aikaa, että kaikki toimisi niin kuin piti. ”*Ison muutospaketin johtaminen vie aina oman aikansa*”, kuten eräs haastatelluista asian ilmaisi. Kaiken kaikkiaan uusi yhteistoiminta-alue näyttäytyi haastatelluille kuitenkin ennen kaikkea mahdollisuutena alueelle itselleen ja onnistuessaan mahdollisesti myös muille alueille, sillä Järvi-Pohjanmaan malli oli herättänyt paljon kiinnostusta muissa kunnissa ja yhteistoiminnan sujumista oli seurattu mielenkiinnolla. Haastateltujen mielestä mikään ei myöskään estäisi Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen laajenemista tulevaisuudessa, jos vain halukkaita mukaan lähtijöitä olisi.

4.3.1.2 Hallintojohtajat

Muutosprosessista hallintojohtajien puolen haastatellut olivat yleisesti sitä mieltä, että se onnistui kohtuullisen hyvin, kun otettiin huomioon, kuinka suuresta muutoksesta oli todella kyse ja kuinka paljon muuttui yhdellä kertaa. Yhteistyö sujui pääosin hyvin ja viranhaltijoiden väliset keskustelut olivat hyviä. Yksi haastatelluista tosin nosti esiin sen huomion, että välillä muutosprosessi tahtoi mennä sekavaksi. Suurimman syyn tähän hän näki liian tiukassa aikataulussa, sillä toisinaan kävi niin, ettei kunnolliseen valmisteluun jäänyt tarpeeksi aikaa. Tämä heijastui sitten toimintaan sen ajoittaisena sekavuutena. Samansuuntaisen aikatauluhuomion tekivät myös muut hallintojohtajat, kun kysymykseen tulivat muutosprosessin sujuvuus ja haasteet. Haastateltujen mielestä muutosprosessin aikataulu ja siirtymävaihe olisikin saanut olla selvästi pidempi, kaksi tai kolme vuotta. Lisäksi yleishallinnon organisaatiorakenne olisi kokonaisuudessaan saanut olla laajempi. Nyt hallinnon ohuus näkyi muun muassa siinä, että Alajärven vastuulle jäi paljolti uusien hallintosäännösten luominen. Myös yhteisten toimintaperiaatteiden ja käytänteiden luominen kunnille loi haasteita, joista hyvä esimerkki oli yhteistoiminta-alueen kokouspalkkioista päättäminen: Alajärven johtosäännöissä oli lueteltuna ne tilanteet, milloin maksetaan kokouspalkkio, Vimpelin johtosäännöissä puolestaan oli lueteltuna ne tilanteet, joista ei makseta, ja Soinissa maksettiin melkein mistä tahansa.

Muutosprosessin johtamisesta haastatellut tekivät sellaisia huomioita, että tiukan aikataulun vuoksi kiire loi sekavuutta johtamiseen. Tiedottaminen ei myöskään aina toiminut niin hyvin kuin oli alun perin tarkoitettu, vaan tieto ei aina kulkenut organisaation sisällä toivotulla tavalla. Lisäksi tiedonkulku tilitoimiston ja kuntien välillä takkuili ajoittain. Ja, jos tarkastellaan vielä eri tason johtajien toimintaa, niin yksi haastatelluista kiinnitti huomion siihen, että koordinaattorilla langat pysyivät lopulta hyvin käsissä ja muutoinkin kuntajohtajien toiminta oli ollut varsin linjakasta, mutta toimialajohtajien ja sektorijohtajien kohdalla oli ollut jo eroa siinä, kuinka muutosta vietiin eteenpäin. Erityisesti keski- ja alemmassa johdossa oli välillä ollut aistittavissa epävarmuutta omasta roolista ja yleistä jämäkkyyden puutetta.

Kun tarkastellaan haastateltujen omakohtaisia kokemuksia ja näkemyksiä muutoksesta, niin tiukka aikataulu ja sen luoma kiire vaikuttivat heidän mielestään melko paljon heidän muutokseen liittyvään työhönsä. Tehtäviä oli ollut paljon ja kiireen vuoksi ei aina kyennyt paneutumaan asioihin niin hyvin kuin olisi halunnut ja toisinaan syntyi turhaa hätäilyn makua. Kiire vaikeutti myös tiedottamista eivätkä he sen vuoksi aina kyenneet kunnolla perustelemaan asioita tietoa haluaville. Tiukka aikataulu olikin selvästi haasteellisin asia haastateltujen mielestä. Yksi haastatelluista koki

myös henkilöstöjohtamisen yhtenä haasteellisista asioista ja varsinkin sen, että saisi koko henkilöstön toimimaan muutoksen kannalta positiivisesti ja sisäistämään muutoksen sekä toimenkuvat ja toimintatavat. Kokonaisuutta ajatellen meni muutosprosessi kuitenkin haastateltujen mielestä koko ajan eteenpäin, osittain opin ja erehdyksen kautta, mutta kuitenkin eteenpäin. Alun sekavuus väheni selvästi ajan kanssa.

Jos tarkastellaan vielä haastateltujen muita yhteistoiminta-alueeseen ja muutosprosessiin liittyviä huomioita, niin eräs haastatelluista nosti esille näkemyksensä siitä, että yhteistoiminta-alue olisi saanut olla laajempi ja mukaan olisi ollut hyvä saada houkuteltua esimerkiksi Lappajärvi. Tosin suora kuntaliitos olisi ollut hänen mielestään vielä parempi ratkaisu alueelle. Yhteistoiminnan puitteissa kuitenkin toimitaan tällä hetkellä ja jotta siinä onnistuttaisiin, toiminnan tuli olla oikeudenmukaista ja tasapuolista eikä varsinaisia eturyhmiä ja klikkejä saisi päästä syntymään kuntiin. Eräs haastateltu nosti aiheellisena huomiona esiin myös työssä jaksamisen, sillä muutoksessa eläminen on kuluttavampaa ja epävarmempaa.

4.3.1.3 Muu tilaajapuolen hallinto

Henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallinnon haastatellun mielestä muutosprosessi onnistui hyvin, vaikka haasteita ja vaikeuksiakin oli. Aikataulu oli turhan tiukka ja sen vuoksi syntyi kiirettä eikä toimintaa aina ollut ehditty valmistelemaan niin hyvin kuin olisi ollut tarve. Tosin tästä myös kuntien valtuustoilla oli oma vastuunsa, sillä haastatellun mielestä oli vaikea lähteä valmistelemaan sellaista asiaa, jonka toteutumisen muodosta ei ollut vielä varmuutta. Toisinaan päätökset jäivät myös liian myöhäisiksi, kuten toimialajohtajien valinnassa kävi. Lehtimäen kuntaliitos ja Soinin mukaantulo yhteistoiminta-alueeseen aiheuttivat myös omanlaisensa haasteen toimintakulttuurien sovittamisessa. Vimpelin kanssa oli yhteistyötä ollut jossain määrin jo aiemmin, mutta Soini ja Lehtimäki olivat uusina tulijoina haasteellisempia. Lisäksi uudet sähköiset hallintojärjestelmät aiheuttivat vaikeuksia joillakin aloilla, sillä ohjelmistot eivät aina toimineet niin kuin oli tarkoitettu tai niitä ei osattu käyttää kunnolla.

Muutosprosessin johtamisen haastateltu näki onnistuneen vain osittain, sillä paremmin olisivat jotkin asiat voineet sujua ja joihinkin asioihin olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota. Muutosprosessin koordinointi onnistui päällisin puolin hyvin ja muutoinkin ylin johto suoriutui roolistaan melko hyvin, mutta sen sijaan keskijohdon johtamisessa oli ollut ongelmia, joillakin toimialoilla huomattavan paljon. Esimerkiksi terveyspuolella osalla keskijohdon ja alemman johdon viranhalti-

joilta ja esimiehiä oli ollut selviä vaikeuksia sisäistää uutta rooliaan työnantajan edustajina. Muutenkin uusia esimiehiä tuli paljon ja kaikilla ei välttämättä ollut kunnollista koulutusta uusiin tehtäviin, sillä vaikka moni oli toiminut esimiestehtävissä aiemmin, tuli heille yhteistoiminnan myötä paljon laajemmat vastuualueet entiseen verrattuna. Tiedottaminen oli toinen asia, missä johtaminen ei aina oikein onnistunut, ja siinä oli ollut kaikilla johtotasoilla parantamisen varaa. Ylin johto oli kyllä pyrkinyt jakamaan tietoa alaspäin niin hyvin kuin mahdollista, mutta jostain syystä tieto oli toisinaan jäänyt matkalle eikä tätä tiedonkulun katkeamista aina ollut havaittu ylimmässä johdossa. Lisäksi eri toimialoille muodostettujen muutostyöryhmien yhteisnäkemysten koordinointi olisi voinut olla parempaa.

Kun tarkastellaan haastatellun omakohtaisia kokemuksia alallaan ja omassa toiminnassaan, niin hän näki, että onnistuminen oli hyvä. Tavoite työsuojelun toiminnan laajentamisesta onnistui, samoin eri kuntien henkilöstöjärjestöjen yhteensulautuminen ja mukaan saaminen muutosta toteuttamaan. Valmisteluvaiheeseen hän olisi kyllä toivonut enemmän kuin yhden henkilön, sillä muutosprosessin aikana hänen piti itse hoitaa melkein kaikki kuntien henkilöstöasiat, siis melkein 1400 henkilöä, joten valmisteluresurssien mitoituksessa ei hänen mielestään onnistuttu aivan niin kuin oli ajateltu. Lisäksi myös kuntien erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen aiheutti alalle haasteita, samoin kuin tilitoimistoon siirtynyt henkilöstöhallinnon tarkkailu, sillä yhä monet kyselivät tilitoimiston sijaan häneltä tietoja esimerkiksi lomapäivistään. Muutoin muutos onnistui kuitenkin hyvin haastatellun ja alansa kohdalta, ja muutoksessa mukana olleet henkilöstöjärjestöt olivat olleet myös tyytyväisiä.

Jos vielä tarkastellaan haastatellun muita huomioita muutoksesta, niin ensinnäkin hän korosti sitä, että koska osa yhteistoiminta-alueen toimialojen uusista esimiehistä tuli organisaatioidensa sisältä, niin herätti se närää osassa henkilöstöä ja syntyi kiusantekoa ja kampitusmielialaa uusia esimiehiä kohtaan. Toisekseen haastateltu painotti jo mainittua työsuojelua, sillä sen toiminnan laajentaminen oli erittäin positiivinen asia varsinkin pienten kuntien kannalta.

Taloushallinto

Talouspuolen haastatellun näkemykset muutosprosessista ja muutosprosessin johtamisesta olivat lyhyitä, mutta ytimekkäitä. Haastatellun mielestä yhteistoiminta-alueen suunnitteluun ja valmisteluun olisi pitänyt käyttää selvästi enemmän aikaa. Muutenkin haastatellun mielestä kyseessä oli liian laaja kokonaisuus toteutettavaksi kerralla ja se aiheutti ajoittaista sekavuutta. Ajanpuute ja ajoittainen sekavuus vaikuttivat myös muutosprosessin johtamiseen haitallisesti, sillä oli ollut liian

kiire eikä esimerkiksi perehdyttämistä ja toimintatapoja ehditty aina suorittaa kunnolla henkilöstölle. Henkilöstön mielipiteitä olisi muutenkin voinut kuunnella enemmän.

Haastatellun omakohtaiset, alaan ja omaan työhön liittyvät kokemukset olivat sellaiset, että kiire oli usein ollut ja melkein kaikki aika oli mennyt pakollisiin töihin sekä reagointiin sen sijaan, että olisi voinut panostaa muutoksen syventämiseen, uusiin toimintatapoihin ja mahdollisten haasteiden ennakointiin. Myös toiminta Järvinet Oy:n kanssa oli ollut ajoittain ongelmallista, kun kaikki ei sen ja kuntien välillä toiminut niin hyvin kuin olisi pitänyt. Tosin puolen vuoden jälkeen tilanne oli kuitenkin ollut jo parempi.

4.3.1.4 Työsuojelu ja ammattijärjestö

Työsuojelu

Muutosprosessin onnistumisen työsuojelupuolen haastatellut näkivät siten, että itse yhteistoiminta-alueeseen siirtyminen oli sujunut melko kivuttomasti. Muutos oli teknisesti hyvin organisoitu ja koordinoitu, mutta sen sijaan valmistelu- ja varautumisaika jäi liian lyhyeksi. Tämän vuoksi syntyi kiirettä ja töitä jäi paljon tekemättä. Näin ollen vielä puoli vuotta yhteistoiminta-alueeseen siirtymisen jälkeen oli työsuojelun muutosprosessi yhä monelta osin keskeneräinen.

Kiire heijastui myös muutosprosessin johtamiseen, sillä kaikilla aloilla ei esimiehiä ollut ehditty kouluttaa kunnolla muutosta varten ja tämä aiheutti johtamiseen ongelmia. Lisäksi yhteistoiminta-alueen johtajat ja toimenkuvat olisi pitänyt nimetä jo muutosprosessin aiemmassa vaiheessa. Toinen haastatelluista nosti esiin myös tiedottamisen ja henkilöstölle annetut vaikutusmahdollisuudet. Niissä olisi ollut parantamisen varaa. Työryhmiä ja hyvätasoisia keskusteluja muutoksesta ja sen vaikutuksista kyllä oli, mutta siltikin haastatellulle jäi vähän sellainen tunne, että henkilöstöä kyllä kuultiin, muttei kunnolla kuunneltu. Henkilöstön vaikutusmahdollisuudet jäivät näin ollen melko nimellisiksi ja heidän osakseen jäi käytännössä vain vastuu muutoksen viemisestä käytäntöön.

Kun tarkastellaan työsuojelun haastateltujen näkemyksiä muutoksen vaikutuksista omalle alalle ja heidän omaan työhönsä, niin vastaukset olivat pääosin positiivisia. Molemmat haastatellut olivat olleet ajamassa työsuojelun toiminnan laajentamista, mikä onnistuikin. Tämän seurauksena on koko yhteistoiminta-alueen työsuojelu toteutettu siinä laajuudessa, että sen toiminnasta on todella jotain hyötyäkin eikä se ole enää vain sivutoimi, kuten ennen yhteistoimintaan siirtymistä oli ollut asian laita pienemmissä kunnissa. Syntyi täyspäiväinen työsuojeluvaltuutetun asema ja työsuojelupäällikkökin on työajaltaan yli kuusikymmentäprosenttisesti työsuojelun palveluksessa.

Kuntien suostuminen työsuojelun resurssien kasvatukseen ja toiminnan laajentamiseen oli siis erittäin hyvä asia. Yhteistoiminnan laajeneminen toi mukanaan kuitenkin sen haasteen, että tiedottamisen rooli korostuu myös työsuojelussa aiempaa enemmän. Lisäksi eri kuntien työsuojelun toimintaohjelmien yhtenäistäminen oli oma haasteensa.

Muina muutosprosessiin liittyvinä huomioina toinen haastatelluista otti esiin työmäärien suuruuden suhteessa henkilöstön määrään. Esimerkiksi hoitoaloilla ylitettiin moninkertaisesti työntekijäkohtaiset suositukset muun muassa hoidettavien potilaiden määrässä. Tällainen työmäärä vaikuttaa ennemmin tai myöhemmin negatiivisesti henkilöstön työssä jaksamiseen. Tämä vuorostaan heijastuu tällöin väistämättä yhteistoiminta-alueeseen ja uskoon sen toimivuudesta, mikäli helpotusta työmääriin ei löydy.

Ammattijärjestö

Yhteistoiminta-alueen suurimman ammattijärjestön haastateltu näki, että muutosprosessi sujui aika hyvin. Aikataulu oli kuitenkin ollut turhan tiukka ja valmistella olisi pitänyt enemmän, mutta muutoin muutosprosessi sujui onnistuneesti. Muutosprosessin yhteydessä kaksi paikallisyhdistystä oli yhdistynyt yhdeksi ja Soinista ja Lehtimäeltä henkilöstö siirtyi tämän uuden järjestön alaisuuteen. Paikallisyhdistysten yhdistyminen loi kuitenkin myös haasteen, sillä henkilöstö on hajallaan useammassa eri kunnassa ja uuden yhdistyksen tunnetuksi tuominen on sen vuoksi entistä haasteellisempaa varsinkin Soinissa ja Lehtimäen alueella, jotka kuuluivat aiemmin Ähtärin ammattijärjestön alaisuuteen.

Muutosprosessin johtamisesta haastateltu oli hyvin samoilla linjoilla työsuojelun haastateltujen kanssa eli muutosprosessi oli koordinoitu hyvin, mutta kiire oli ollut. Kiire puolestaan oli heijastunut sitten negatiivisesti muun muassa uusien esimiesten kouluttamiseen ja perehdyttämiseen.

Haastatellun ala- ja omakohtaiset kokemukset muutoksesta olivat pääosin positiivisia. Yhdistysten yhdistyminen oli sujunut hyvin ja itse hän piti siitä, että sai olla aktiivisesti mukana muutosta toteuttamassa. Lisäksi hän voi nykyään hoitaa toimeaan päätoimisesti neljänä päivänä viikossa. Haasteitakin silti oli. Niistä suurimmat liittyivät mainittuun jäsenten hajallaan oloon ja pitkiin välimatkoihin eri kuntien välillä. Myös järjestön tunnettavuuden parantaminen ja uuden yhdistyksen sitouttaminen tehtäväänsä olivat alan haasteita.

4.3.2 Tuottajaorganisaatiot

4.3.2.1 Sivistystoimi

Sivistystoimen haastatellun näkemys muutosprosessin onnistumisesta oli positiivinen. Yhteistoiminta lähti käyntiin kohtuullisen hyvin ilman suurempia ongelmia. Valmistelutyöryhmässä henki oli hyvä ja asiat saatiin valmisteltua niin kuin oli tarkoituskin. Aikataulu oli kuitenkin kohtuuttoman tiukka muutoksen läpivientiin. Muun muassa toimialajohtajien valinta jäi aivan liian myöhälle, sillä päätökset tulivat vasta puoli vuotta ennen yhteistoimintaan siirtymistä. Lisäksi myös resurssien riittävyys herätti kysymyksiä, kun esimerkiksi sivistystoimen puolelle ei opetuspäällikön virkaa perustettu ollenkaan, vaikka toimiala laajeni varhaiskasvatuksella. Töitä haastateltu saikin tehdä paljon, päivät venyivät ja kuormitusta tuli paljon.

Muutosprosessin johtamisesta ja sen haasteista haastateltu totesi, että johtaminen onnistui kohtalaisen hyvin, jos suhteutetaan aikatauluun. Välillä oli ollut pientä sekavuutta ja jotkin päätökset jäivät liian myöhälle, kuten edellä mainittu toimialajohtajia koskeva päätös, mutta muutoin muutosprosessi oli koordinoitu aivan hyvin. Sivistyspuolella muutoksen johtamista helpotti vielä se asia, että varhaiskasvatusta lukuun ottamatta toimialan rakenne säilyi muuten kutakuinkin samanlaisena eikä henkilöstö paljoa vaihtunut. Haastatellun mukaan johtamisen toimintaympäristö säilyi siis paljolti ennallaan verrattuna moneen muuhun alaan.

Kun tarkastellaan haastatellun ala- ja omakohtaisia kokemuksia muutoksesta, niin hän totesi lähtökohtana olleen, että kun avoimesti toimii ja pyrkii viestittämään muutoksesta halutun tiedon, niin asiat sujuvat jouhevammin. Tällainen lähestymistapa toimi haastatellun mielestään yleensä, mutta kun suoranaisia alaisia hänellä oli kolmekymmentä, niin aina ei voinut onnistua viestinnässä. Tämän vuoksi opetuspäällikön virka olisikin ollut tarpeellinen, sillä tällöin olisi ollut olemassa väliporras, joka olisi hoitanut opetuspuolen johtamisen. Nyt opetuspuoli vei valtaosan haastatellun työajasta ja se heijastui toimialan muihin sektoreihin niin, että ne osin aiheestakin kokivat tulleensa toisinaan unohdetuiksi. Muita alan omakohtaisia huomioita haastateltu kertoi kehityskeskusteluista. Ne käytiin hänen mielestä liian hätäisesti ja niihin olisi saanut uhrata enemmän aikaa.

Muissa muutosprosessiin liittyvissä huomioissa haastateltu korosti vielä entisestään muutosprosessin tiukkaa aikataulua, johon nähden muutosprosessi onnistui melko hyvin. Lisäksi hän nosti esiin myös yhteistoiminta-alueen kokonaisuuden mielenkiintoisuuden, koska kyseessä on kuitenkin ensimmäinen näin laajalla pohjalla toteutettu yhteistoiminta-alue koko Suomessa.

Opetuspalvelut

Opetuspalveluiden haastateltujen yleisnäkemys muutosprosessista oli, että se onnistui kohtuullisen hyvin. Lukiopuolella yhteistyötä oli tehty jo ennestään ja koulujen perustyöhön muutos ei paljoa vaikuttanut. Suurimpana heikkoutena muutosprosessissa nähtiin sen aikataulu. Se oli aivan liian tiukka näin laajan muutoksen toteuttamiseen. Haastateltujen mielestä tiukka aikataulu heijastuikin muutosprosessin johtamiseen, valmisteluun ja toteuttamiseen negatiivisesti, joka puolestaan näkyi kiireenä, ajoittaisena toiminnan sekavuutena ja valmistelun pinnallisuutena. Myös osa tiedottamisen ongelmista oli johtunut tiukan aikataulun tuomasta kiireestä, kun ei ollut kunnolla aikaa seurata, että kaikki varmasti saivat tietoa ja myös ymmärsivät sen. Tiukan aikataulun ohella muutoksen haasteina olivat lisäksi sähköisten hallintojärjestelmien ongelmat, henkilöstöresurssien vähyys ja erilaisten toimintatapojen yhteensovittaminen.

Muutosprosessin johtamisen haastatellut näkivät sujuneen tiukan aikataulun värittämänä. Näihin olosuhteisiin nähden se onnistui kelvollisesti. Johtamisessa oli armeijamaista asennetta ja rajat ja aikataulut olivat selkeät. Suurimmat johtamisen ongelmat painottuivat rehtoreiden mielestä valmisteluvaiheeseen, jolloin johtaminen oli osin sekavaa. Lisäksi toimialajohtajat ja sektorijohtajat olisi voinut päättää selvästi aikaisemmin. Haastatellut olivat kaivanneet myös selkeämpiä toimintaohjeita ja laajempaa keskustelua valmisteluvaiheeseen, jotta työryhmät olisivat voineet olla näkemyksissään yhtenäisempiä pääkoordinaattorille antamissaan raporteissa ja ehdotuksissa, sillä lopulta kävi niin, että heillä ei ollut antaa yhteistä kokonaisnäkemystä koulutoimesta. Muita johtamisen ongelmia olivat myös tiedottamisen puutteet ja esimiehille annetun muutos- ja johtamiskoulutuksen vähyys. Tiedottamisen puutteet näkyivät siten, että tiedottaminen ontui eikä virallista tietoa tahtonut aina saada, kun sitä tarvitsi, ja tämä johti varsinkin valmistelun alkuvaiheessa huhujen sekä puolittaisen tiedon leviämiseen. Esimiesten muutos- ja johtamiskoulutuksen vähyys vuorostaan heijastui joihinkin esimiehiin, varsinkin uusiin esimiehiin, siten, että heille tuotti vaikeuksia sisäistää uusi roolinsa. Yksi haastatelluista nosti esiin myös opetuspäällikön puuttumisen ja sen vaikutuksen johtamiseen ja koko organisaation rakenteeseen. Opetuspäällikön puutteen olisi haastatellun mielestä voinut korvata muun muassa jakamalla keskijohdolle vastuuta vielä enemmän. Toinen haastatelluista puolestaan kyseenalaisti lyhyellä varoajalla tapahtuneen sähköpostikäskytyksen mielekkyyden. Kaiken kaikkiaan jäi johtamisessa siis parantamisen varaa ja kuten eräs haastatelluista totesikin: ”*Tämän suuruisessa organisaatiossa vielä onnistui muutoksen vieminen tällä tapaa, mutta jos olisi ollut yhtään vielä isommasta organisaatiosta kyse, niin katastrofin merkit olisivat ilmassa.*”

Kun tarkastellaan haastateltujen näkemyksiä muutoksen vaikutuksista opetuspalveluihin ja heidän omaan työnkuvaansa, niin he antoivat ymmärtää, että käytännön puolella vaikutukset olivat vähäisiä, mutta sen sijaan paperityöt ja muu hallintobyrokratia lisääntyivät, koska yhteistoiminnan myötä muun muassa rehtorit joutuvat omien töidensä lisäksi huolehtimaan esimerkiksi myös talousarvion tekemisestä, palkka-asioista ja työsopimuksista. Uudet tehtävät olivatkin työllistäneet paljon, sillä ne eivät aiemmin olleet kuuluneet rehtorin työnkuvaan, joten aikaa oli kulunut näiden tehtävien opetteluun varsinkin, kun niihin annettu koulutus, esimerkiksi ohjelmistokoulutus, oli ollut hyvin pinnallista. Lisäksi syntyi myös työjärjestysongelmia silloin tällöin ja joitakin yksityiskohtia olisi pitänyt pohtia tarkemmin jo valmisteluvaiheessa, mutta muutoin koulujenvälinen yhteistyö sujui mallikkaasti ja ilman suurempia ongelmia.

Jos tarkastellaan vielä haastateltujen muita huomioita muutoksesta, niin yksi haastatelluista korosti yhä kauheaa kiirettä. Hänen mielestään joskus olisi ollut hyvä pysähtyä pidemmäksi aikaa ja miettiä tarkemmin mahdollisia hyötyjä. Toinen haastatelluista vuorostaan painotti koulujen uusia tietojärjestelmiä ja multimedialaitteita sekä mahdollistajina että uhkaajina. Jos niitä osataan hyödyntää oikein, niin ne antavat suuren mahdollisuuden, mutta jos niiden hyödyntäminen jää vaatimattomaksi, niin tulokset ovat helposti päinvastaiset. Kolmas haastatelluista painotti puolestaan tiedotuksen merkitystä muutoksen sujuvassa läpiviennissä. Neljännen haastatellun huomio taas oli, että miksi tehtiin näin monimutkainen yhteistoiminta-alue sen sijaan, että olisi suoraan tehty kuntaliitos. Lisäksi hän nosti esiin myös runttaamisen jälkimaun muutosprosessissa.

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen haastateltujen näkemys muutosprosessin onnistumisesta oli, että se sujui kohtalaisesti, mutta paremminkin olisi voinut mennä. Muutosprosessin vauhti oli ollut liian nopea ja ajanpuute vaivasi usein. Muutoksen valmistelun olisi voinut aloittaa aikaisemmassa vaiheessa ja valmisteluvaihe olisi saanut olla pidempi. Lisäksi yhteisten käytäntöjen luominen osoittautui ennakoitua haasteellisemmaksi asiaksi ja uusien sähköisten hallintojärjestelmien ajoittainen toimimattomuus aiheutti myös ylimääräistä työtä. Muutosprosessissa oli kuitenkin myös onnistumisia. Hyvinä asioina haastatellut näkivät koulutustilaisuudet ja valmisteluvaiheen työryhmät, joissa yhteistyö sujui pääosin hyvin ja positiivisessa hengessä huolimatta ilmenneistä ongelmista ja haasteista.

Muutosprosessin johtamisesta haastatellut olivat sitä mieltä, että toisinaan kiire ja ajanpuute heijastuivat johtamiseen negatiivisesti. Lisäksi keskijohtoa olisi voinut kuunnella enemmän, kun työtehtäviä ryhdyttiin jakamaan. Kuten eräs haastatelluista asian ilmaisi: ”*Pelkkä ’näin nyt on’ ei*

oikein vastaa mihinkään tai luo rakentavaa keskustelua". Tiedottaminen olisi muutenkin voinut onnistua paremmin. Tämä varsinkin sen vuoksi, että koska varhaiskasvatus tuli uutena sektorina sivistystoimen alaisuuteen, niin opastuksen ja tiedotuksen rooli korostuu entisestään. Haastateltujen mukaan kävi kuitenkin niin, että koska koulutoimi vei niin suuren osan sivistystoimenjohtajan ajasta, niin varhaiskasvatuksessa tuntui välillä siltä, ettei se saanut aina riittävästi tarvitsemaansa huomiota. Muutoin muutosprosessin johtaminen sujui haastateltujen mielestä kuitenkin hyvin ja asetettuihin tavoitteisiin päästiin – askel kerrallaan tosin.

Haastateltujen ala- ja omakohtaiset kokemukset muutoksesta he kuvasivat moninaisina. Varsinaiseen perustyöhön muutos ei paljoa vaikuttanut, mutta johtamiseen ja hallinnointiin kylläkin, sillä keskijohdon uudet työtehtävät, kuten esimerkiksi talousasiat ja työsopimuksista huolehtiminen, olivat haasteellisia. Lisäksi haastatellut näkivät tiedottamisen entistä haasteellisemmaksi, sillä päätöksenteko on yhteistoiminta-alueella monimutkaisempaa kuin aiemmin. Ja ongelmia olikin ollut, sillä muutosprosessin aikana tieto ei aina kulkenut eteenpäin, ja toisinaan tietoa oli ollut myös mahdoton antaa sitä haluaville, sillä haastatellut eivät aina itsekään tienneet mitä vastata. Myös muutoksen nopea aikataulu oli näkynyt varhaiskasvatuksessa, sillä kaikkiin asioihin haastatellut eivät voineet paneutua niin syvällisesti kuin olisivat halunneet. Muutos olikin haastateltujen mielestä kaiken kaikkiaan ollut kokonaisuutena kova prosessi.

Muina muutosprosessiin liittyvinä huomioina yksi haastatelluista nosti etäisyyden kasvamisen yleishallintoon ja toinen vuorostaan omavaltaisuuden ja oman harkintakyvyn vähenemisen. Kun esimerkiksi päivähoidonohjaaja pystyi ennen tekemään itse montakin päätöstä, niin nyt päätöksissä pitää toimia enemmän yhdessä sovitun mukaisesti. Yhden haastatellun mielestä myös Soinin päivähoidon tilaongelmat nousivat esiin muutoksen yhteydessä.

Kulttuuripalvelut

Kirjastopalvelut

Kirjastopalveluiden haastatellun näkemys muutosprosessista oli sellainen, että se onnistui ainakin kirjastopuolella melko hyvin. Muutoksia tapahtui kuitenkin paljon ja sen vuoksi työtä riitti runsaasti. Muutosprosessin suurimmat haasteet ja ongelmat liittyivät tiedottamiseen sekä ongelmiin uusien sähköisten hallintojärjestelmien ja uuden tilitoimiston kanssa. Lisäksi myös uusien käytäntöjen oppiminen ja talousarvion tekeminen olivat haasteellisia. Talousasiat olivat muutoinkin haasteena.

Kun tarkastellaan muutosprosessin johtamista, niin haastatellun mielestä se onnistui muuten hyvin, mutta vähän yksinäiseksi välillä jäi, koska sivistystoimenjohtajan aika meni toimialan ja kou-

lupuolen asioiden hoitamiseen. Lisäksi tiedottaminen ei aina toiminut niin hyvin kuin olisi pitänyt ja esimerkiksi muutoksen etenemisestä sai tietoa aika heikosti. Muuten muutoksen johtaminen sujui kuitenkin haastatellun mielestä aivan hyvin eikä henkilöstön kanssa ollut suurempia ongelmia. Töitä oli kuitenkin saanut tehdä paljon ja kiire oli ollut. Tosin kirjastopuolella kokemus YTY-kirjastoyhteistyöstä (seudun kirjastoyhteistyöhanke) oli helpottanut yhteistyö-kuvioita aika paljon.

Muutoksen ala- ja omakohtaiset kokemukset haastateltu kuvasi siten, että parantamisen varaa löytyi kyllä. Kokouksia oli ollut ja talousarvioon sai esittää toiveita, mutta yleisen kiireen vuoksi monet työtehtävät viivästyivät eivätkä esimerkiksi kirjastopuolen työntekijöiden uudet toimenkuvat olleet kaikilta osin vielä valmiita. YTY-kirjastoyhteistyö vaati aina oman aikansa, kuten myös talousarvion tekeminen. Lisäksi täysin oma haasteensa oli tilaaja-tuottajamallin luoma haaste kirjastopuolelle, eli mikä on kirjaston tuote ja millä mittareilla sitä mitataan. Myös henkilöstön johtaminen loi omat haasteensa varsinkin tiedottamisen suhteen, sillä ei ollut kovin helppoa viedä tietoa alaisille siten, että kaikki sen sisällön myös ymmärtäisivät oikein.

Jos tarkastellaan vielä haastatellun muita esiin nousseita huomioita, niin hänen mielestään suurimmat muutokset heidän alallaan koskivat hänen omaa työtään ja muita kirjastojen esimiehiä, muutoin muutoksen vaikutukset olivat vähäisempiä. Lisäksi hän nosti esiin vielä kunkin yksilön oman asenteen merkityksen tiedonhankinnassa, sillä ”*tietoa kyllä saa aina, kunhan vain jaksaa itse olla aktiivinen*”.

Museopalvelut

Museopalveluiden haastateltu näki muutosprosessin onnistuneen kelvollisesti, tosin hänen mielestään siitä oli vaikea sanoa vielä mitään varmaa, koska museopuolella muutos oli vasta alussa. Esimerkiksi vain kesäisin auki olevien pienten museoiden kohdalla tietäisi vasta myöhemmin mikä oli muutostilanne. Muutosprosessin suurimmat haasteet olivat haastatellun mielestä pitkät välimatkat, valmistelun pinnallisuus ja hallinnollisesti mukaan liitettyjen kotiseutumuseoiden oikean paikan löytäminen eli kuuluvatko maakuntamuseon vai jonkun muun alaisuuteen. Lisäksi tilapäistyöntekijöiden ja sijaisten normaalia suurempi määrä aiheutti sen, että muutoksen normaalitilannetta oli vielä vaikea hahmottaa.

Haastatellun näkemys muutosprosessin johtamisesta oli sellainen, että suurempia johtamisen ongelmia ei ilmennyt, mutta kiire oli ollut suuri eikä valmistelua tehty niin hyvin kuin hän olisi nähnyt tarpeelliseksi. Valmistelu jäikin pinnalliseksi ja osin valmiiksi annetuksi. Myös tiedottaminen oli takerrellut, sillä usein tietoa tuli liian vähän ja liian myöhään. Esimerkiksi sivistystoimen johtosään-

nön valmistelu tuli haastatellun tietoon lähes vahingossa, ja mielestään hyvä oli että hän sen tiedon sai, sillä sellaisena toteutuessaan johtosääntö olisi todennäköisesti vaarantanut museopuolen säännölliset valtionavut. Muutoinkin henkilöstön mielipidettä olisi saanut kuunnella enemmän esimerkiksi työtehtävien sijoituksissa.

Haastatellun ala- ja omakohtaiset kokemukset muutoksesta hän kuvaili siten, että vielä ei ollut alan tilanne niin normaali, että voisi alkaa syvällisemmin erittelemään kokemuksia, sillä alan varsinainen sesonkiaika oli vasta alkamassa. Kuitenkin siihen mennessä asiat olivat sujuneet niin hyvin kuin voivat, vaikka lisäresursseja hän tietysti toivoi esimerkiksi museosihteerin paikan muodossa. Lisäksi alalle annettu muutoskoulutus olisi voinut olla aikaisemmassa vaiheessa eikä vasta loppukeväästä 2009.

Muina muutokseen liittyvinä huomioina haastateltu nosti esiin museopuolen henkilöstön riittävyyden. Henkilöstöä oli aivan liian vähän suhteessa työmäärään ja siihen oli hyvä saada korjaus. Haastateltu oli halunnut siihen muutoksen jo valmisteluvaiheessa, mutta tilanne oli ollut kuitenkin sellainen, ettei hän onnistunut siinä. Silti, kun tilanne jälleen normalisoituu yhteistoiminta-alueella, tuli tähän haastatellun mielestä palata ja katsoa muun muassa joitakin työnkuvia uudestaan.

4.3.2.2 Perusturva

Perusturvan haastatellun mielestä muutosprosessi onnistui kohtuullisen hyvin, jos otetaan huomioon Paras-hankkeen asettamat vaatimukset ja tiukka aikataulu. Haasteita ja ongelmia oli kuitenkin haastatellun mielestä paljon, joista oleellisin oli edellä mainittu aikataulu, joka oli ollut liian tiukka suhteessa muutoksen laajuuteen, sillä esimerkiksi yhteistoiminnan astuessa käytäntöön oli osa suuristakin kysymyksistä ollut vielä ratkaisematta. Toisekseen muutos osoittautui haastatellun mielestä pitkäkestoisemmaksi ja työläämmäksi kuin mitä siitä etukäteen oli ajateltu, ja siihen varatut resurssit olivat olleet liian pieniä joissain tilanteissa. Muutos piti myös toteuttaa pääosin oman päätyön ohella. Kolmanneksi erilaisten käytäntöjen yhteensovittaminen toi omat ongelmansa ja muun muassa perusturvan kustannusten jako kuntakohtaisesti osoittautui erittäin työlääksi. Muutoinkin taloudellisten asioiden hoitaminen oli vienyt paljon työaikaa, vaikka niiden kuuluisi olla toissijaisia työtehtäviä. Lisäksi myös laskutus ja uudet sähköiset hallintojärjestelmät aiheuttivat ongelmia. Muutos olikin ollut hyvin stressaavaa aikaa siinä mukana olleille.

Muutosprosessin johtaminen ei haastatellun mielestä sujunut aivan niin hyvin kuin oli suunniteltu. Eteenpäin oli kyllä koko ajan menty, mutta suuri ongelma oli siinä, että henkilöstö ei oikein jaksanut pysyä muutoksen perässä ja tämä oli aiheuttanut jaksamisongelmia. Enemmän olisi siis

pitänyt olla aikaa muutosjohtamiseen ja henkilöstön huomioimiseen. Lisäksi ylemmän johdon olisi pitänyt nähdä se, mikä merkitys on henkilöstön sitouttamisella koko prosessin ajaksi. Tällä kertaa kävi niin, että henkilöstö oli pääsääntöisesti ollut mukana vain valmisteluvaiheessa ja sielläkin vain tiedon antajina eikä muutoksen aktiivisina toteuttajina. Myöskään keski- ja alemman johdon esimiehiä ei tuettu tarpeeksi, vaan uusien vastuiden ja velvollisuuksien rooli jäi osalle esimieskuntaa hämäräksi. Vastaavan koordinaattorin ja muun ylemmän johdon aika meni muutoksen vetämiseen ja suuriin linjoihin, jolloin varsinkin keskijohto jäi sivuun ja sai selviytyä omillaan.

Haastatellun ala- ja omakohtaiset kokemukset olivat sellaisia, että muutos itsessään onnistui olosuhteisiin nähden hyvin, mutta tukea hän olisi kaivannut enemmän erityisesti ylemmän johdon tasolta. Toinen asia, mihin hän olisi halunnut perehtyä paremmin, oli henkilöstöjohtaminen. Henkilöstöjohtamisessa haastatellulla muodostui haasteelliseksi varsinkin joidenkin lähiesimiesten saaminen ymmärtämään työnantajien edustajiksi muuttunut roolinsa, koska jos esimiehet eivät osaa toimia oikein niin syntyy myös alaisille helposti epävarmuutta ja turvattomuuden tunnetta. Toisinaan haastateltu joutuikin itse selvittämään ja hoitamaan alemman johdon töitä, kun nämä eivät aina siihen kyenneet.

Terveyspalvelut

Terveyspalveluiden haastatellun mielestä muutosprosessi onnistui nopeaan aikatauluun nähden hyvin. Toiminta oli selkeää ja edistyksellistä, vaikka henkilökunnan sopeutuminen ja erilaisten toimintamallien yhteensovittaminen olikin haasteellista. Tämä koski varsinkin Soinia ja Lehtimäkeä, jotka tulivat Alajärven yhteyteen Kuusiokuntien terveysyhtymästä. Lisäksi myös uudet sähköiset hallintojärjestelmät aiheuttivat ajoittain lisätyötä.

Kun tarkastellaan muutosprosessin johtamista, niin haastatellun mielestä johtaminen oli muutoin hyvää ja toiminta tarvittavan ripeää, mutta tiedottaminen olisi voinut onnistua paremmin. Kävi nimittäin niin, että toisinaan henkilökunta ja asiakkaat saivat kuulla osan tiedoista vasta lehdistön kautta, mikä ei ollut ollenkaan hyvä asia, koska tällöin tieto vääristyy helposti. Lisäksi uusien esimiesten oman roolin löytäminen ja uuden roolin sisäistäminen oli ollut ajoittain haasteellista.

Ala- ja omakohtaisten muutoskokemusten haastateltu totesi olleen hyviä, mutta samalla haasteellisia. Alan yleinen haaste oli ollut uusien sähköisten hallintojärjestelmien opettelu ja käyttäminen, sillä henkilöstöstä osa ei ollut juuri koskaan käyttänyt tietokoneita, puhumattakaan webtallennuksista, joten paljon työaikaa meni ohjaamiseen ja näiden asioiden opettelemiseen. Omalla kohdallaan haastateltu näki suurimpana haasteena uuden esimiesroolin opettelemisen. Varsinai-

sen päätyön sisältö ei haastatellulla muuttunut, mutta esimiehenä toimimisen rooli kuitenkin muuttui. erityisesti työnantajan edustajana toimimisen ja muutoksen aktiivisena toteuttajana olemisen sisäistäminen vaati oman aikansa ja uuden roolin sisäistäminen oli aluksi vaikeaa.

Sosiaalipalvelut

Sosiaalialan haastateltujen mielipide muutosprosessin onnistumiseen oli sellainen, että se onnistui kohtalaisen hyvin. Kokouksia ja vuoropuhelua oli ollut paljon ja tietoa muutoksesta sai esimiehiltä. Haasteita kuitenkin oli ollut ja monta asiaa oli yhä työstettävänä. Toimintakäytäntöjen yhtenäistäminen oli yksi näistä haasteista, sillä kunkin kunnan sosiaalipuolella oli varsin erilainen käytäntöpohja. Toisena haasteena olivat uudet sähköiset hallintojärjestelmät, sillä ne eivät toimineet niin hyvin kuin piti tai henkilöstön koulutus niiden käyttöön oli puutteellista. Lisäksi yhteishengen luominen oli myös haaste jo pelkästään sen vuoksi, että aikataulu oli niin tiukka.

Muutosprosessin johtamista vaivasikin haastateltujen mielestä liian kireä aikataulu ja muutos vietiin liian nopeasti lävitse. Muutoksen raamit annettiin oikeaoppisesti, mutta alemman tason vaikutuksia ja toteuttamismahdollisuuksia ei huomioitu tarpeeksi. Muutoinkin olisi saanut jäädä enemmän aikaa henkilöstön johtamiseen. Ohjeistus ja tuki ylemmältä johdolta ei aina ollut riittävää, vaan varsinkin keskijohto tunsi joskus jääneensä yksin muutoksen toteuttamisessa. Ajoittain keskijohtoa vaivasi myös tietämättömyys ja toisinaan annetut vastaukset olivat olleet ristiriitaisia, jos useammalta esimieheltä oli kysynyt samasta asiasta. Lehtimäen kehitysvammalaitoksessa tilanne oli vielä se, että kun siirtyivät yhteistoiminta-alueen sosiaalitoimen alaisuuteen, niin jäivät uutena vähäksi aikaa niin sanotusti unohdukseen. Muilta osin muutosprosessin johtaminen sujui kuitenkin ihan kelvollisesti.

Kun tarkastellaan haastateltujen omakohtaisia kokemuksia alallaan ja omassa työssään, niin heidän mielestä asenne muutokseen oli alalla positiivinen. Työt jatkuivat ilman suurempia muutoksia ja henkilöstö sopeutui melko hyvin. Muutos vei kuitenkin paljon aikaa ja esimiehillä hallinnolliset työt lisääntyivät. Erityisesti keskijohdon taloushallinnon vaatimukset kasvoivat, sillä sosiaalipuolella pitäisi kyetä sekä tiukkaan menokuriin ja säästöihin että samalla täyttämään lain vaatimat velvoitteet. Yksi haastatelluista kokikin, että jäi talousasioissa alaistensa ja omien esimiestensä vaatimusten väliin. Toinen vuorostaan harmitteli sitä, ettei ollut voinut antaa alaisilleen niin paljon aikaa kuin olisi halunnut. Lisäksi uudet sähköiset hallintojärjestelmät aiheuttivat ajoittain ongelmia alalla ja tiedottamisessakin oli vielä parantamisen varaa.

Jos katsotaan vielä haastateltujen muita huomioita muutoksesta, niin yksi haastatelluista oli sitä mieltä, että eritoten keskijohto oli ollut ylityöllistetty ja vastuu muutoksen toteuttamisesta kaatunut liikaa sen harteille. Toinen haastatelluista vuorostaan totesi, että muutoksessa toteutettiin liian paljon liian lyhyellä ajalla ja muutos olisikin pitänyt hajauttaa pidemmälle aikavälille.

Vanhustenhoito

Muutosprosessin onnistumisesta vanhustenhoidon haastatellut olivat sitä mieltä, että se onnistui kelvollisesti, mutta sen aikana ilmeni kuitenkin paljon erilaisia puutteita. Yksi suurimmista puutteista oli heidän mielestään valmistelun heikkous ja toinen haastatelluista oli jopa sitä mieltä, että se oli ollut lähes olematonta. Valmisteluun varattu aika oli aivan liian lyhyt ja liian paljon otettiin uusia asioita kerralla toteutettavaksi. Toinen suuri ongelma oli tiedottaminen. Se ei aina toiminut suuntaan eikä toiseen ja tämä aiheutti epätietoisuutta ja epävarmuutta kaikille. Kolmas suurempi ongelma oli resursointi. Toimintojen parantamiseen ja kehittämiseen olisi pitänyt olla enemmän resursseja, samoin henkilöstöön erityisesti ylemmässä johdossa. Varsinkin toimialajohto oli ylityöllistettynä ja osin sen seurauksena jäi muu keskijohto yksin toteuttamaan käytännön muutosta. Lisäksi osoittautui erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen varsin haasteelliseksi asiaksi toteuttaa ja ongelmia aiheuttivat myös ajoittain toimimattomat uudet sähköiset hallintojärjestelmät.

Kun tarkastellaan muutosprosessin johtamista ja sen onnistumista niin haastatellut olivat sitä mieltä, että johtaminen onnistui hyvin ja esimerkiksi erilaisten raporttien läpikäynti selvensi paljon asioita henkilöstölle. Muutoksen aikataulu oli kuitenkin liian tiukka ja toisinaan se heijastui muutoksen johtamiseen negatiivisesti. Lisäksi muutoksesta olisi pitänyt keskustella enemmän etukäteen, sillä esimiesten tiedottaminen ei aina ollut ollut vaadittavalla tasolla tai he eivät itsekään tienneet, mikä oli muutoksen tilanne tai mitä seuraavaksi tapahtui. Esimiesten puolustukseksi yksi haastatelluista kyllä nosti sen huomion, että kyseessä oli senlaatuinen muutos, johon ei ollut olemassa aiempaa tietoa siinä muodossa, joka olisi suoraan hyödyttänyt ja ollut tukena muutosta suunniteltaessa ja toteutettaessa. Hän totesi kuitenkin samalla, että sitä suuremmalla syyllä erillinen, ulkoinen muutosjohtaja olisikin ollut hyvä olla olemassa ja muutoksen aikataulun olisi pitänyt olla pidempi. Muutoinkin olisi pitänyt toteuttaa vähemmän kerralla ja esimerkiksi uusien sähköisten hallintojärjestelmien käyttöönotto olisi voitu jättää myöhemmälle. Tällöin ei olisi syntynyt niin montaa päällekkäistä muutosta, jotka nyt selvästi vaikeuttivat johtamista kaikilla johtamisen ta-

soilla. Haastateltujen mielestä välillä näyttikin siltä, että ennakoinnin sijasta johtaminen oli enemmän reagointia syntyneisiin ongelmiin ja ”*kytevien palojen sammuttamista*”.

Muutosta koskevat ala- ja omakohtaiset kokemukset haastatellut näkivät siten, että pitkä työkokemus auttoi paljon muutoksenhallinnassa ja sopeutumisessa. Työntekijöiden perehdyttäminen onnistui hyvin eikä henkilöstön kanssa ollut hirveästi vaikeuksia. Suurimmat haasteet liittyivätkin aikatauluttamiseen, sähköisten hallintojärjestelmien toimivuuteen ja niiden käyttämiseen sekä tiedottamiseen. Erityisesti atk-tukihenkilönä toimiminen oli välillä turhauttavaa haastatelluille, sillä se vei aikaa pois varsinaisesta työstä. Lisäksi myös uusien esimiesten oman roolin ja paikan löytäminen vei alalla oman aikansa.

Jos tarkastellaan vielä vanhustyön haastateltujen muita huomioita muutoksesta, niin yksi haastatelluista oli sitä mieltä, että ennakointia olisi pitänyt ja pitäisi harjoittaa enemmän tällaisen muutosprosessin aikana. Hänen mukaan hallinto ei aina kyennyt vastaamaan tarpeeksi nopeasti muutokseen ja se aiheutti osittain sen, että osa henkilöstöstä koki muutospaineet repivinä. Toinen haastatelluista totesi lisäksi, että muutoksen pysyvä onnistuminen riippuu pitkälti siitä, miten hyvin perusturvatoimelle asetetut tavoitteet onnistuvat. Hän toi esiin myös poliittisten päätöksentekijöiden sitoutumistason heilahtelut muutoksen aikana ja kuntalaisten vastarinnan perusturvan rakenteiden muuttamisesta. Eräs haastatelluista nosti esiin myös Alajärvi-keskeisyyden välttämisen merkityksen pienemmille kunnille sekä sen, että koko yhteistoiminta-alueen yhteinen haaste on saada alueen muuttotappio käännettyä ja työpaikkojen katoaminen katkaistua.

4.3.2.3 Tekninen toimi

Teknisen toimen haastatellun mielestä muutosprosessin läpivienti onnistui kokonaisuuteen nähden hyvin ja jokainen sektori lähti käyntiin ilman suurempia murheita. Joitain ongelmia toki oli, sektoreita ja johtajia piti vaihtaa ja puhdistuspalveluiden puolella oli organisaatiopohjan kanssa vaikeuksia, mutta muutoin toiminta lähti käyntiin aivan hyvin. Muutosprosessin suurimmaksi haasteeksi osoittautui taloushallinto ja varsinkin laskutus, sillä siellä oli ollut huomattavia käynnistysvaikeuksia ja muun muassa tuotteiden oikeanlainen arvottaminen oli ollut yllättävän vaikeaa.

Muutosprosessin johtamista kun tarkastellaan, niin haastatellun mielestä erittäin hyvä asia oli sektorijohtajien valikoituminen, sillä heistä valtaosalla oli ollut jo ennestään kokemusta suuremman yksikön johtamisesta. Sen sijaan alemman johdon tasolla johtamisen puutteita ilmeni, sillä kaikki esimiehet eivät heti tajunneet omaa, muuttunutta esimiehen rooliaan työnantajan ja koko yhteistoiminta-alueen edustajana, vaan moni yhä näki itsensä vain oman työnsä ja kuntansa edus-

tajana. Muutoin johtaminen sujui ilman suurempia huomioita luonnollisen vaihtelun merkeissä eli joillakin aloilla sujui helpommin, kun taas joillakin aloilla oli enemmän vastustusta.

Haastatellun ala- ja omakohtaiset näkemykset muutoksesta hän näki siten, että mielestään hän sai alaisensa melko hyvin muutoksen taakse, vaikka välillä hän joutui käymään koviakin keskusteluita saadakseen asianomaiset tajuamaan, että nyt on tilanne tämä ja näin toimitaan vastaisuudessa. Hänen omalla kohdallaan tilanne oli vielä se, että hän tuli toimialajohtoon vanhan organisaation sisältä, ja se loi uusia asetelmia suhteessa sektorijohtajiin. Toimialalla suurin haaste oli kuitenkin erilaisten toimintatapojen yhtenäistäminen ja pienempien kuntien teknisen toimialan elvyttäminen, sillä pienemmissä kunnissa oli tekninen toimiala ajettu jo lähes kokonaan alas.

Jos tarkastellaan vielä mitä muita huomiota haastateltu muutoksesta kertoi, niin hän painotti henkilöstön roolia muutoksen toteuttamisessa. Heitä olisi ollut hyvä sekä kuunnella enemmän että uskoa enemmän. Henkilöstöstä moni oli kertonut haastatellulle sen huomion, että heidän mielestään organisaatio on rakenteiltaan liian heikko ja vastuuta on liikaa kasattu joillekin henkilöille. Ja myöhemmin huomattiinkin, että näin todella saattoi olla. Toinen huomio, minkä haastateltu vielä kertoi, liittyi myös organisaatiorakenteeseen. Hänen mielestään investointirakentamiselle olisi pitänyt luoda oma sektorinsa, mutta näin ei tehty, vaikka alan henkilöstökin tätä kovasti painotti. Nyt yhteistoiminta-alueelta puuttuu investointirakentamisen sektori käytännössä kokonaan, vaikka tarvetta sille on.

Tekniset palvelut

Teknisten palveluiden haastateltu kuvaili muutosprosessin onnistuneen muuten hyvin, mutta aikataulu oli liian tiukka ja valmisteluaika oli liian lyhyt tällaisen muutoksen toteuttamiseen. Lisäksi toimenkuvat ja vastuuhenkilöt olisi pitänyt nimetä selvästi aiemmin kuin mitä nyt tapahtui. Resurssien riittävyys nähtiin alalla myös suurena ongelmana ja asiasta vietiinkin viestiä eteenpäin, mutta lisäresursseja ei annettu.

Muutosprosessin johtamisesta haastateltu oli sitä mieltä, että johtaminen oli hyvin sovitettu, henkilöstöä kuultiin ja lainvelvoite toteutettiin, mutta enemmän olisi voitu henkilöstöä kuunnella niin teknisellä sektorilla kuin yleisestikin. Lisäksi muun muassa kaavoituspuolella vastuukaavoittaja irtisanoutui kesken muutosprosessin, joten muutoksen johtaminen jouduttiin tällä sektorilla järjestämään uudelleen ja se toi lisähaastetta.

Haastatellun ala- ja omakohtaiset muutoskokemukset tekniseltä sektorilta liittyivät vahvasti edellä mainittuun vastuukaavoittajan irtisanoutumiseen ja sitä seuranneeseen uudelleenjärjeste-

lyyn. Se osoittautui hänen mielestään yllättävän työlääksi. Resurssien niukkuus oli toinen asia, joka aiheutti paljon haasteita ja ongelmia teknisellä sektorilla.

Ravitsemuspalvelut

Ravitsemuspalveluiden haastatellun näkemykset muutosprosessista olivat sellaisia, että sopeutumisvaihe oli yhä käynnissä, mutta eteenpäin oli koko ajan menty. Muutos oli kuitenkin edennyt hirveällä vauhdilla, toi entistä suuremman mittakaavan, lisäsi työmääriä ja kasvatti sektorin henkilöstömäärää. Yhdessä nämä mainitut asiat loivat suuren haasteen muun muassa toimintakulttuurien onnistuneelle yhteensovittamiselle. Toisen suuren haasteen loivat uudet sähköiset hallintojärjestelmät ja niiden tehokas käyttö, sillä henkilöstöstä osalla ei ollut paljoakaan kokemusta tietotekniikan käytöstä.

Muutosprosessin johtamisesta haastateltu kertoi, että johtamisen puolella kaikki sujui melko hyvin, vaikka ravitsemuspalveluiden siirtyminen teknisen toimialan alaisuuteen olikin uusi asia kummallekin osapuolelle. Toimialajohtajan huomiota tuli haastatellun mielestä olosuhteisiin nähden riittävästi ja tasapuolisesti. Muutosprosessin johtamisesta haastateltu totesi vielä, että varsinkin toimiala- ja keskijohdolla oli ollut hirveästi kiirettä ja paineita muutoksen vuoksi eikä sen vuoksi esimerkiksi tiedottaminen sujunut aina niin hyvin kuin olisi voinut.

Kun perehdytään haastatellun ala- ja omakohtaisiin kokemuksiin muutoksesta, niin hän oli sitä mieltä, että muutos onnistui ainakin kohtalaisesti. Eteenpäin oli asioita viety ja erilaisia kursseja järjestetty, kuten muun muassa ensiapukurssi. Suurimmat omakohtaiset haasteensa hän näki liittyneen taloushallinnon asioihin, kuten talousarvion tekoon, ja lautakuntatyöskentelyyn.

Jos katsotaan vielä sitä, mitä muita huomioita haastateltu muutoksesta kertoi, niin hän totesi, että muutokseen valmistautuminen oli työajallisesti ollut raskasta. Muutokselle ei nimittäin ollut varattu omaa erillistä työaikaa, vaan valmistautuminen piti hoitaa oman työn ohella. Tämän vuoksi syntynyt ajanpuute ja sen synnyttämä kiire olivat heijastuneet esimerkiksi talousarvion tekemiseen ja siihen, ettei kyennytkään riittävästi perehtymään Soinin ja Vimpelin toimintoihin, mikä vuorostaan ilmeni muun muassa muutosvastarintana näillä alueilla. Loppujen lopuksi haastateltu kuitenkin uskoi yhteistoiminnan vain kehittyvän entisestään, kun uudet toimintaperiaatteet ja -tavat oli kunnolla sisäistetty.

Puhdistuspalvelut

Muutosprosessista puhdistuspalveluiden haastateltu totesi sen, että muutos eteni hitaasti, mutta varmasti ja hyvältä näytti sillä hetkellä. Haasteita tosin ilmeni monenlaisia ja niistä suurimmat olivat olleet liian tiukka aikataulu ja se, että liian monta muutosta tapahtui yhdellä kertaa. Asioita olisi pitänyt katsoa pidemmällä jänteellä ja pienemmissä erissä. Tuloksia olisi myös jaksettava odottaa. Lisäksi puhdistuspalveluissa oli ja on iso haaste se, että henkilöstö on hajallaan eri toimipisteissä ja tiedottaminen on tällöin normaalia haasteellisempaa.

Muutosprosessin johtaminen oli haastatellun mielestä kohtalaisen hyvää. Puutteita silti oli ja erityisesti muutoksen aikataulutus olisi voinut olla paremmin suunniteltu. Lisäksi tiedottaminen takerteli aika ajoin ja yleisestikin ohjeistus olisi saanut olla selkeämpää. Yksi silmiinpistävä huomio haastatellulle oli se, että johdettaessa hän huomasi, kuinka erilainen oli ollut ihmisten kyky sopeutua muutokseen, vastaanottaa ja antaa tietoa sekä sietää kritiikkiä.

Muutoksen ala- ja omakohtaiset kokemukset haastateltu kertoi olleen monipuolisia. Oman työn hallinnassa ja epävarmuuden sietämisessä hän koki onnistuneensa hyvin, mutta sen sijaan lähiesimiesten tukemisessa jäi paljon parantamisen varaa. Oman roolin sisäistämisessä meni haastatellun mukaan oma aikansa ja jatkuva tiedon vastaanotto ja sisäistäminen osoittautui haasteelliseksi. Suurin haaste oli kuitenkin ollut oman työn ohella tapahtunut muutokseen valmistautuminen ja muutoksen toteuttaminen.

4.3.2.4 Vapaa-aikatoimi

Vapaa-aikatoimen haastateltujen mielestä muutosprosessi onnistui kohtuullisen hyvin eikä suurempia ongelmia ilmennyt. Yhteistoiminta lähti hyvin käyntiin ja valtaosa henkilöstöstä otti uudet tehtävät rohkeasti vastaan. Haasteita kuitenkin oli ja niistä suurin oli muutoksen aikataulu, sillä se oli aivan liian tiukka. Erityisesti valmisteluvaiheen aikataulu olisi voinut olla joustavampi. Toinen suurempi haasteellinen asia oli erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen, sillä kussakin kunnassa oli ollut varsin erilainen toimintakulttuuri. Lisäksi uudet sähköiset hallintojärjestelmät ja erityisesti tietotekniset yhteydet uuteen tilitoimistoon aiheuttivat haasteita ajoittaisella toimimattomuudellaan. Yksi haastatelluista nosti esiin myös yhteistoiminta-alueen laaja-alaisuuden, sillä ei ollut olemassa aiempia hallinnollisia malleja, joihin suoraan verrata perustettua yhteistoiminta-aluetta, joten se toi oman lisähaasteensa muutosprosessiin.

Muutosprosessin johtamisesta haastatellut olivat sitä mieltä, että muutosprosessi oli kohtalaisen hyvin johdettu, mutta liian tiukka aikataulu heijastui johtamiseen. Muun muassa työtehtävien

osoittaminen ja palkkauksen määrittäminen olisi pitänyt hoitaa paljon aiemmin, jotta ei olisi käynyt niin kuin kävi, että vielä yhteistoiminnan alkaessa joidenkin toimenkuvat olivat epäselviä. Lisäksi muutoksenaikaiseen esimiesten tukemiseen olisi pitänyt panostaa enemmän, sillä joillakin uusilla esimiehillä oli ollut selviä vaikeuksia roolinsa hahmottamisessa. Muutoinkin johtajien vastuunjaoissa oli alussa pientä epäselvyyttä esimerkiksi työsopimusten tekemisen suhteen. Yksi haastatelluista totesi myös vielä, että olisi ollut hyvä, jos yhteispalavereita henkilöstön kanssa olisi ollut enemmän.

Kun tarkastellaan haastateltujen ala- ja omakohtaisia muutoskokemuksia, niin heidän mielestä toimialalla oli hyvä henki ja asioista kyettiin keskustelemaan. Eräs haastatelluista kertoi onnistuneensa innostamaan henkilöstöä uusissa tehtävissään ja toinen vuorostaan totesi omaksuneensa uuden aseman vaatiman vastuun varsin nopeasti. Haasteita silti oli ollut ja niistä suurin oli tiedottaminen, joka olisi voinut onnistua paremmin. Lisäksi yhteispalavereita olisi voinut olla enemmän. Yksi haastatelluista lisäsi haasteeksi myös henkilöstöasiat, eli kuinka esimerkiksi antaa oikeaoppista kannustusta. Toinen haastateltu vuorostaan toivoi, että tarjolla olisi ollut enemmän perehdytystä uusiin asioihin.

Jos perehdytään vielä siihen, mitä muita huomioita vapaa-aikatoimen haastatellut tekivät muutosprosessista, niin yleinen näkemys oli, että yhteistoiminta oli kuitenkin vasta alussa. Vaati vielä totuttelua niin viranhaltijoilta kuin kuntalaisiltakin saada yhteistoiminta toiminta pyörimään täydellä teholla, koska kaikille esimiehille ei heidän oma, uusi roolinsa ollut vielä tarvittavan selkeä eivätkä kaikki kuntalaiset olleet vielä sisäistäneet Järvi-Pohjanmaata yhtenä kokonaisuutena. Sen vuoksi syvällisemmän arvion tekeminen yhteistoiminnasta ei ollut vielä kovin mielekästä tai edes mahdollistakaan. Lisäksi yksi haastatelluista nosti esiin vielä sen huomion, että kyseessä oli ensimmäinen kerta Suomessa, kun yhteistoimintaa toteutetaan näin laajalla mittakaavalla, ja sen vuoksi kiinnostusta asiaan ilmeni aivan valtakunnallisella tasolla asti.

4.3.2.5 Rakennustoimi

Rakennustoimen haastatellun mielestä muutosprosessi onnistui hyvin, vaikka valmistelu- ja alkuvaiheessa olikin ongelmia esimerkiksi talousasioissa ja uusien sähköisten hallintojärjestelmien toiminnassa. Varsinaisia suuria haasteita ei haastatteluvaiheessa ollut, mutta tulevaisuudessa mahdollinen kuntien keskinäinen kilpailu saattaa aiheuttaa ongelmia toiminnalle.

Muutosprosessin johtamisen haastateltu näki onnistuneen muuten hyvin, mutta hänen mielestään kokouksia ja erilaisia palavereita oli liikaa varsinkin ylemmän johdon tasolla. Lisäksi monessa kokouksessa huomio keskittyi liikaa epäolennaisuuksiin ja pieniin yksityiskohtiin pääasian sijasta.

Ala- ja omakohtaiset muutoskokemuksensa haastateltu näki siten, että alkuvaiheessa toiminta oli ollut ajoittain sekavaa, mutta myöhemmin kaikki sujui hyvin. Kiirettä oli kuitenkin ollut paljon ja sitä oli vielä lisännyt yhden rakennustarkastajan irtisanoutuminen. Henkilöstöresurssit olivatkin olleet tiukoilla. Itselleen suurimmaksi haasteeksi hän totesi uuden maa- ja rakennuslain paremman tuntemisen. Lisäksi alan tietokoneohjelmistojen syvällisempi hallinta oli myös oma haasteensa.

Jos vielä tarkastellaan haastatellun muita muutokseen liittyviä huomioita, niin hän nosti esiin alan palkkauksen epätasaväkisyyden yhteistoiminta-alueen sisällä, rakennusvalvonnan mielivaltaisuuden ja sen, että esimerkiksi Lappajärvi oli pyytänyt tarkastusapua yhteistoiminta-alueelta. Erityisesti haastateltu korosti rakennusvalvonnan mielivaltaisuutta, joka koskee koko Suomea, sillä jokaisella kunnalla on oma rakennusjärjestyksensä ja omat taksansa eikä näissä ole välttämättä minkäänlaista loogisuutta kuntien välillä.

4.3.2.6 Maatalous- ja lomatoimi

Maatalous- ja lomatoimen haastatellun mielestä muutosprosessi ei onnistunut aivan niin hyvin kuin oli ajateltu. Aikataulu oli ollut liian kireä ja varsinkin valmistelun olisi pitänyt olla perusteellisempi ja ajallisesti pidempi. Myös tiedottaminen takerteli ajoittain. Lisäksi maatalous- ja lomatoimen puolella muut alan työt venyttivät muutosprosessia ja itse muutoksen toteuttaminen pääsi täysimääräisenä käyntiin vasta loppukeväästä.

Muutosprosessin johtamisesta haastateltu totesi, että johtaminen sujui kelvollisesti, mutta oliko kaikki kuitenkaan olla aivan loppuun asti ajateltua muun muassa visioiden ja pyrkimysten suhteen. Haastatellun mielestä yhteistoiminnan, muutosjohtamisen ja henkilöstöhallinnon kokemusta olisikin pitänyt hakea vähän laajemmalta kuin vain Viitasaarelta. Lisäksi työtehtävien jaossa ja toiminnan suunnittelussa olisi ollut myös korjaamista. Ja jos katsoo maatalous- ja lomatoimea, niin siellä johtamiselle erityisen haasteen asettivat myös hajallaan olevat alan toimipisteet. Niiden johtamisessa oli sen vuoksi omat haasteensa ja esimerkiksi toimintojen yhtenäistäminen oli vielä kesken ja kuntakohtaisia eroja oli yhä.

Ala- ja omakohtaiset kokemukset muutoksesta olivat haastatellulle sellaisia, että hänen mielestään muutos kuormitti esimiehiä hyvin paljon. Oma haasteensa oli myös ajoittain huonosti toiminut tiedottaminen, jonka vuoksi toisinaan oli ollut tilanteita joissa haastateltu ei itsekään aina ollut

tiennyt mihin ja mitä kohti oltiin menossa. Tällöin haastatellun mielestä olikin hyvin vaikea johtaa alaisia menestyksekkäästi oikeaan suuntaan, jos ei itsekään tiennyt mikä se suunta on. Haastateltu nimesikin henkilöstöjohtamisen yhdeksi suureksi haasteekseen. Toiseksi suureksi haasteekseen hän nimesi aiemmin jo mainittujen hajasijoitettujen toimipisteiden koordinoidun ohjaamisen ja johtamisen. Suurimmaksi onnistumisekseen hän sanoi maatalous- ja lomatoimen tuotteistamisen hyvän lopputuloksen.

Jos vielä tarkastellaan haastatellun muita muutokseen liittyviä huomioita, niin hän nosti esiin tiedottamisen kuntakohtaiset erot. Tiedottaminen oli kussakin yhteistoiminta-alueen kunnassa hoidettu eri lailla ja se oli haastatellun mielestä yksi syy, miksi tiedottaminen ajoittain takerteli muutoksen aikana.

4.3.2.7 Ympäristötoimi

Ympäristötoimen haastatellun näkemys muutosprosessin onnistumisesta oli sellainen, että se onnistui yleisesti ottaen hyvin ja suurimmaksi haasteeksi muodostui kuntien ympäristötoimien kirjanpidon yhtenäistäminen niin talousasioissa kuin toimialan eri käytänteissä.

Muutosprosessin johtamisen haastateltu kuvaili onnistuneeksi. Henkilökeskustelu oli ollut monipuolista ja toimivaa. Ympäristötoimen puolella varsinaista johtamista ei suoranaisesti edes tarvinnut, koska henkilöstöä oli haastatellun lisäksi vain yksi, joten alalla kaikki tehdään itse. Haastateltu ei kokenutkaan olevansa johtaja, vaan tekijä.

Ala- ja omakohtaiset kokemukset muutoksesta haastateltu totesi siten, että kaikki sujui omasta mielestään hyvin. Tyytyväinen hän oli erityisesti toimintatapojen yhdistämisen onnistumiseen ja haastetta tuottaneen kirjanpidon yhtenäistämisen onnistumiseen.

4.3.3 Kuntayhtiöt

Järvinet Oy

Järvinetin haastatellun mielestä muutosprosessi sujui lopulta yllättävän kivuttomasti. Haasteita toki oli ja niistä yksi suurimmista oli saada erilaiset toimintakulttuurit yhtenäistettyä sekä saada kunnista siirtynyt henkilöstö sisäistämään yritysmaailman erilaiset toimintaperiaatteet. Toinen suurempi haaste liittyi tiedonsiirtoon, eli miten saada tieto tulemaan kunnista ajallaan ja oikeassa muodossa. Tiedonsiirron kanssa olikin ollut välillä ongelmia eikä kaikki ollut toiminut vieläkään niin kuin piti.

Muutosprosessin johtamisesta haastateltu oli sitä mieltä, että joissain asioissa johtaminen onnistui hyvin, kun taas joissakin asioissa hieman heikommin. Johtamisen haasteista suurin liittyi tiedottamiseen ja sen heikkouksiin. Erityisesti oli takkuillut kuntien organisaatioiden esimiestason tiedonkulku. Toinen suuri johtamiseen liittyvä ongelma oli ollut kuntien joidenkin esimiesten vaikeus ymmärtää oma muuttunut roolinsa, ja tämä heijastui sitten niin johtamiseen kuin yhteistyön toimivuuteen Järvinetin ja kuntien välillä.

Kun tarkastellaan haastatellun ala- ja omakohtaisia kokemuksia muutoksesta, niin hän kertoi, että pienillä murheilla selvisivät. Uusien toimintamallien läpivienti oli ollut suurin haaste ja varsinkin henkilöstön saaminen tajuamaan se, että Järvinet toimii kuten yksityinen yritys eikä kuten kunta. Suuri syy tämän ajattelumallin sisäistämisen vaikeuteen oli haastatellun mukaan se, että yrityksen henkilöstön keski-ikä oli noin 50–60 vuotta ja valtaosa oli ollut koko aiemman työikänsä kunnalla töissä. Kunnalla he olivat tottuneet tiettyihin toimintamalleihin ja rutiineihin eivätkä halunneet niistä luopua.

Jos vielä tarkastellaan, mitä muita muutokseen liittyviä huomioita haastateltu totesi, niin hän todellakin halusi, että Järvinet Oy kykenisi toimimaan niin kuin yksityinen tilitoimisto eikä niin kuin kunnan tilitoimisto, sillä sen avulla saadaan ne edut toimintaan. Lisäksi haastateltu korosti vielä sitä, että esimiesten riittävä kouluttaminen kuntapuolella oli ensiarvoisen tärkeää, jotta yhteistyö ei sen vuoksi turhaan takertelisi.

Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelut Oy

Yrityspalveluiden haastatellun mielestä muutosprosessi onnistui melko hyvin ja suurimmat muutosprosessin haasteet ilmenivät kuntien yhteisen aluekehitysnäkemyksen luomisessa sekä työnjakojen määrittelyssä.

Muutosprosessin johtamista haastateltu kuvaili siten, että määrätietoisuus ja linjapäätöksissä pysyminen olivat johtamisen hyviä puolia. Sen sijaan vastuiden selkiyttämisessä jäi parantamisen varaa, samoin toimintojen yhteensovittamisessa ja uusien tilanteiden hallinnassa.

Haastatellun ala- ja omakohtaiset kokemukset muutoksesta olivat sellaiset, että lopputavoite saavutettiin ja lisäksi hänen esityksensä yhteistoiminnan ja elinkeinoyhteistyön sisältörakenteesta huomioitiin hyvin valmistelun aikana. Muutoksen työnjako ja resursointi tehtiin kuitenkin liian tuntumapohjaisesti ja muutosprosessin toiminnallinen seuranta puuttui lähes kokonaan. Lisäksi muutosprosessin jatkokehittely ei ollut kovin suunnitelmallista.

Muina muutokseen liittyvinä huomiona haastateltu totesi vielä, että hänen mielestään yhteistoiminta-alueen organisaatiossa on joiltain osin liikaa johtajia, sillä hänen omaan organisaatioonsa väljähkö johtaminen oli tuonut vahvaa omistajaohjausta.

4.4 Yhteistoiminta-alueen henkilöstö muutoksessa

4.4.1 Tilaajaorganisaatiot

4.4.1.1 Kuntajohtajat

Kuntajohtajiin liittyvien haastateltujen näkemykset muutosprosessin ja kuntien henkilöstön suhteesta olivat hyvin moninaisia. Yhteinen näkemys heillä oli, että itse muutosta ja yhteistoiminta-aluetta ei niinkään ollut vastustettu tai vierastettu, vaan henkilöstön kysymykset keskittyivät nimenomaan siihen, miten muutos vaikutti heidän asemaansa ja työtehtäviinsä. Jotkut saattoivat kyllä myös kysyä, että mitä järkeä koko toiminnassa on ja miksi ei suoraan tehty kuntaliitosta. Näin tapahtui erityisesti suurimmassa kunnassa Alajärvellä.

Aseman ja työtehtävien muutokset olivatkin olleet suurimmat muutosvastarinnan syyt haastateltujen mielestä. Annettu viiden vuoden työsuhdeturva oli rauhoittanut paljon tilannetta, mutta muutokset hierarkiassa, uudet esimiehet, uudet sähköiset hallintojärjestelmät, toimintatapojen erot ja muutokset sekä mahdolliset työpaikkojen siirrokset herättivät silti osassa henkilöstöä epävarmuutta ja pelkoa tulevaisuudesta. Lisäksi joillain työpaikoilla pitempään kyteneet ristiriidat ja muut epäselvyydet nousivat muutoksen yhteydessä enemmän näkyviin ja siten heijastuivat myös muutosvastarintana.

Oma lukunsa henkilöstön muutosvastarinnassa oli ollut vielä yhteistoiminta-alueen rooli sijaiskärsijänä muille puutteille ja ylimitoitetuille toiveille. Esimerkiksi alueen lääkäripula ja muu henkilöstöpula oli heijastunut kuntajohtajien mielestä liian helposti vastaperustetun yhteistoiminta-alueen syyksi, vaikka kyseiset ongelmat olivat olleet olemassa jo ennen yhteistoiminta-aluetta. Samoin joidenkin alojen katteettomat ajatukset suurista resurssihelpotuksista olivat nostaneet alojen henkilöstön toiveita turhaan ja seurauksena oli ollut pettymys, kun näin ei sitten käynytkään. Tämä pettymys oli sitten purkautunut muutosvastarintana uutta yhteistoiminta-aluetta vastaan.

Pääasiassa muutosvastarinta oli kuitenkin ollut yksilökohtaisempaa kuin järjestäytynyttä vastarintaa ja taustalla oli ollut sekä puhtaasti tiedon puutteesta noussutta vastustusta että henkilön itsensä asenteesta noussutta vastustusta. Lievän poikkeuksen tässä teki Soini, jossa perusturvan

siirtyminen Kuusiokuntien seutukunnasta Järvi-Pohjanmaan yhteyteen oli nostanut enemmänkin vastarintaa sekä henkilöstössä että kuntalaisissa, koska palvelutason pelättiin heikkenevän muun muassa vanhustenhoidon puolella toteutetun vanhainkotiajattelun hylkäämisen vuoksi.

4.4.1.2 Hallintojohtajat

Henkilöstön suhtautumisesta muutokseen hallintojohtajiin liittyvät haastatellut olivat sitä mieltä, että yleisesti ottaen yhteistoimintaan ja muutokseen oli suhtauduttu yllättävänkin hyvin. Tässä hyvänä tukena oli ollut henkilöstölle annettu viiden vuoden työsuhdeturva, joka oli varmasti vähentänyt henkilöstön tulevaisuudenpelkoja. Aivan ilman vastoinkäymisiä muutos ei kuitenkaan sujunut, vaan töiden paljous ja tiukasta aikataulusta johtuva kiire olivat aiheuttaneet stressiä henkilöstölle ja herättäneet vastustusta.

Varsinaista muutosvastarintaa oli haastateltujen mielestä ollut kuitenkin vain vähän ja pääasiassa se oli johtunut osin väsymyksestä, osin tiedonkulun puutteista. Tämä siksi, että mitä kauemmaksi hallintorakenteen keskuksesta mennään, niin yleensä sitä ohuempaa on tietämys muutoksesta ja sen vaikutuksista. Lisäksi sähköisten hallintojärjestelmien toimimattomuus muun muassa palkanmaksussa oli aiheuttanut närää henkilöstön keskuudessa. Soinissa vastustusta ilmeni myös perusturvassa Alajärven yhteyteen siirtymisen vuoksi.

4.4.1.3 Muu tilaajapuolen hallinto

Henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallinnon haastatellun näkemys kuntien henkilöstön suhtautumisesta muutokseen oli sellainen, että yleisesti ottaen siihen oli suhtauduttu hyvin, vaikka joillain aloilla oli ollut myös muutosvastarintaa. Muun muassa haastatellun omalla alalla muutosvastarintaa oli ollut ja sitä oli aiheuttanut varsinkin uuden tilitoimiston alaisuuteen siirtyminen, koska se tarkoitti sinne siirtyville niin työtehtävien muutosta kuin mahdollista väliaikaista sijoittumista Lehtimäelle. Lisäksi pelko epävarmasta tulevaisuudesta oli herättänyt vastarintaa henkilöstössä, ja vastarintaa oli aiheuttanut myös keskijohdolle tulleet uudet työtehtävät esimerkiksi työsopimusten teossa ja palkkojen laskussa. Uuteen tilitoimistoon siirtyneet palkanlaskijat kokivatkin, ettei ollut mitään järkeä siirtää näitä tehtäviä keskijohdolle, sillä heillä oli niihin tarvittava tietotaito toisin kuin keskijohdolla. Tähän haastateltu totesikin, että huomio oli aivan aiheellinen.

Taloushallinto

Henkilöstön suhtautumisen muutokseen taloushallinnon haastateltu kiteytti siten, että muutosprosessin alkuvaiheessa oli ollut pelkoa ja jonkun tasoista muutosvastarintaakin, mutta aikaa myöten oli henkilöstön suhtautuminen muuttunut positiivisemmaksi ja muutos oli hyväksytty. Suurimmat vastarinnan syyt olivat johtuneet edellä mainitusta pelosta ja epävarmuudesta. Lisäksi muutosvastarintaa oli aiheuttanut myös uuteen tilitoimistoon siirtyminen, sillä osa henkilöstöstä joutui siirtymään sinne ja niilläkin, jotka kuntien taloushallintoon jäivät, työtehtävät muuttuivat. Haastateltu nosti lopuksi vielä myös sen huomion, että kiireinen muutostila oli rasittanut esimiehiä ja henkilöstöä paljon ja väsymys oli alkanut näkyä heistä.

4.4.1.4 Työsuojelu ja ammattijärjestö

Työsuojelu

Työsuojelupuolen haastateltujen näkemykset yhteistoiminta-alueen henkilöstön suhteesta muutokseen olivat sellaisia, että osa henkilöstöstä oli suhtautunut siihen hyvin, kun taas osalle muutos oli ollut selvästi vaikeammin sulateltavissa oleva asia ja vastarintaakin oli ollut. Tilannetta saattoikin haastateltujen mielestä kuvata siten, että se oli yhä odottavalla kannalla. Itse yhteistyökuviota ei monikaan ollut vastustanut, mutta muutoksen vaikutukset työsuhdeasioihin ja työtehtäviin olivat ne asiat, jotka olivat olleet vastarinnan takana. Moni oli tottunut toimimaan koko työuransa samoilla rutiineilla, ja kun heidän vuosikymmenien jälkeen täytyi muuttaa niitä tai vaihtaa työtehtäviä, niin oli se herättänyt vastarintaa. Toinen muutosvastarintaa herättänyt asia oli ollut kiireen aiheuttama stressi ja uupumus. Kolmas vastarinnan syy oli liittynyt tiedotuksen ajoittaiseen epäonnistumiseen, sillä tietoa oli jäänyt matkalle eikä kaikki tieto näin ollen koskaan kulkeutunut henkilöstön tietoon. Tämä taas oli luonut pohjaa huhuille ja muille epäselvyyksille. Lisäksi myös toimimattomat sähköiset hallintojärjestelmät olivat aiheuttaneet närää henkilöstössä. Vastarinta oli kuitenkin lientynyt koko ajan ja täten, jos vain puutteet tiedotuksessa ja sähköisissä järjestelmissä korjattaisiin ja kiirettä vähennettäisiin, uskoivat työsuojelun haastatellut, että myös se osa henkilöstöstä, joka vielä vastusti muutosta, saataisiin suurelta osin muutoksen taakse. Aikaa se kuitenkin vaatisi.

Ammattijärjestö

Henkilöstön suhtautumista muutokseen ammattijärjestön haastateltu kuvaili hyvin samalla tavoin kuin työsuojelun haastatellut kuvailivat. Muutosta itseään ei niinkään ollut vastustettu, vaan sen vaikutuksia henkilöstön omiin työtehtäviin ja omaan asemaan. Muita vastustuksen syitä olivat ol-

leet tiedottamisen ajoittainen epäonnistuminen ja pelko tulevaisuudesta. Samoin toimintatapojen muuttuminen joissain tilanteissa aiempaa monimutkaisemmiksi tai henkilöstön mielestä muutoin heikommiksi olivat aiheuttaneet vastarintaa. Pääosin kuntien henkilöstö oli kuitenkin suhtautunut muutokseen odottavan positiivisesti.

4.4.2 Tuottajaorganisaatiot

4.4.2.1 Sivistystoimi

Sivistystoimen haastatellun näkemys henkilöstön suhtautumisesta muutokseen oli pääsääntöisesti myönteinen. Suurin osa henkilöstöä oli sitoutunut hyvin muutoksen toteuttamiseen eikä varsinaista muutosvastarintaa ollut ollut. Viiden vuoden muutosturva oli todennäköisesti tukenut positiivista suhtautumista. Ongelmilta ei kuitenkaan ollut kokonaan vältytty ja soraääniä oli niiden vuoksi kuulunut. Tiedottamisessa ei aina ollut onnistuttu eikä tieto aina ollut saavuttanut kaikkia osallisia. Uudet toimintatavat olivat herättäneet vastustusta myös silloin, kun henkilöstö koki, että vanha toimintatapa oli parempi. Lisäksi sähköisten hallintojärjestelmien ongelmat olivat synnyttäneet kielteistä palautetta. Joidenkin yksilöiden kohdalla oli ollut kyse myös puhtaasti negatiivisesta asenteesta muutosta kohtaan, sillä muutos ei kuitenkaan ollut ollut mikään yksinkertainen ja helppo prosessi varsinkaan johtajille ja hallinnolle, joilla työmäärä lisääntyi paljon.

Opetuspalvelut

Henkilöstön suhtautumisen muutokseen opetuspalveluiden haastatellut näkivät perushenkilöstön osalta melko neutraalina, sillä normaali opettajan työ on hyvin samanlaista riippumatta ympäröivästä organisaatiosta. Ainoastaan yhteistoiminta-alueen yhteiset tulevaisuudenhankkeet ja muut suunnitelmat vaikuttavat mahdollisesti opettajien arkityöhön. Sen sijaan työsuhteisiin yhteistoiminnalla on vaikutusta ja tämä olikin herättänyt epäluuloa ja pelkoa osassa kouluhenkilöstöä. Varsinkin tilapäisten ja lyhytaikaisten opettajien kohtalo oli aiheuttanut huolta ja epävarmuutta, joka heijastui sitten kyselyinä yhteistoiminnan tarpeellisuudesta ja hyödystä. Varsinaista muutosvastarintaakin oli ollut ja tämä näkyi esimerkiksi Soinissa, jossa vastarinnan syitä olivat olleet sekä koulutoimen kulujen kasvu että pelko Alajärven mahdollisesta kotiinpäin vedosta vakinaistamisissa. Yleisesti vastarintaa oli herättänyt myös työmäärän kasvu ja pelko taloudellisten resurssien supistuksista. Lisäksi yksi haastatelluista nosti esiin myös muutoksen virkamiesvetoisuuden yhtenä vastarinnan syynä. Hän totesi henkilöstöstä kuuluneen, että olisi ollut hyvä, jos mukana olisi ollut myös ulkopuolisia ammattilaisia ohjaamassa ja valvomassa henkilöstörakenteen muutoksia.

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen haastateltujen mielestä henkilöstön näkemykset muutoksesta olivat olleet vaihtelevia. Henkilöstö ei yleisesti ottaen ollut kokenut hirveästi hyötyvänsä muutoksesta, vaan pikemminkin työmäärä ja vastuut vain kasvoivat. Muutokseen suhtautumisessa olikin ollut jakautumista henkilöstön keskuudessa. Kiire ja ajanpuute oli yleisesti koettu huonona asiana, mutta muuten osa henkilöstöstä oli suhtautunut muutokseen myönteisesti ja huumorilla, kun taas osalle muutos oli ollut vaikeampi asia sulattaa. Varsinaista muutosvastarintaa ei kuitenkaan ollut ilmennyt, vaan pikemminkin vain eritasoista epätietoisuutta ja harmittelua palvelutason heikennyksistä ja työmäärän lisääntymisestä. Lisäksi yhdistävän koordinaattorin eli opetuspäällikön puute oli henkilöstön tasolta noussut myös esiin.

Kulttuuripalvelut

Kirjastopalvelut

Kirjastopalveluiden haastatellun mukaan henkilöstö oli ainakin haastatellun omalla alalla suhtautunut muutokseen lopulta melko positiivisesti. Työt kyllä lisääntyivät, taloushallinnon asiat veivät enemmän aikaa myös henkilöstöltä ja alemman johdon toiveet muutoksen nopeudesta olivat olleet liian optimistisia, mutta muutoin asiat olivat sujuneet ja sujuivat hyvin. Henkilöstön kanssa oli yhdessä suunniteltu muun muassa luetteloinnia ja aineistonhankintaa ja ainoa kritiikki, mitä oli saattanut tulla, oli tullut Soinin ja Vimpelin suunnalta, mutta sekään ei tiettävästi ollut ollut mitään kovin merkittävää. Haastateltu totesi kuitenkin, että alan kehityskeskustelut antavat sitten enemmän lisätietoa.

Museopalvelut

Museopalveluiden haastatellun näkemys henkilöstön suhtautumisesta muutokseen oli, että pääosin hyvin oli kokenut sen onnistuneen siihen mennessä. Ainoastaan tiedottaminen oli aiheuttanut pieniä epäselvyyksiä ja vastakkainasetteluita, kun henkilöstöstä toiset olivat saaneet aiemmin tietoa kuin toiset ja osan henkilöstöä oli pitänyt hakea tietoa lehdistä sen sijaan, että olisi kuullut sen esimieheltään. Lisäksi se, että Lehtimäellä kotiseutuyhdistys ei saanut kesäopasta ollenkaan, oli herättänyt ihan aiheestakin kysymyksiä siitä, miksi ei näin tapahtunut.

4.4.2.2 Perusturva

Perusturvan haastatellun näkemys henkilöstön suhtautumisesta muutokseen oli sellainen, että mielipiteitä oli ollut laidasta laitaan aina kieltämisestä innokkaaseen hyväksymiseen. Tärkeintä oli

ollut saada avainhenkilöt ja mielipidejohtajat muutoksen taakse ja siinä oli onnistuttu osittain. Työtä oli kuitenkin vielä paljon jäljellä ja henkilöstön muutosvastarintaakin oli vielä jossain määrin, mutta se oli luonnollista, koska kyse oli niin isosta muutoksesta niin isolla toimialalla. Muutosvastarinta ei ollut kuitenkaan ollut kovin järjestelmällistä ja vastarinnan taustalla oli pääasiassa ollut vain liian tiukka aikataulu. Tiukan aikataulun vuoksi oli syntynyt kiirettä eikä asioita ollut aina kyetty kunnolla työstämään henkilöstön kanssa, ja se oli toisinaan heijastunut muutosvastarintana.

Terveyspalvelut

Henkilöstön suhtautumisesta muutokseen terveyspalveluiden haastateltu toteaa, että muutos oli pääosin hyväksytty ja siihen oli sopeuduttu. Alussa oli silti ilmennyt muutosvastarintaa, jonka taustalla oli pääasiassa ollut epätietoisuus ja pelko tulevaisuudesta sekä alueelliset erot esimerkiksi työaikamuodoissa. Alun vaikeuksien jälkeen oli muutos kuitenkin edennyt varsin hyvin, ja osa henkilöstöä oli löytänyt positiivista energiaa siitä, sillä muutos antoi heille mahdollisuuden miettiä oman työn sisältöä ja keinoja sen kehittämisessä entistä paremmaksi.

Sosiaalipalvelut

Henkilöstön suhtautumisessa muutokseen sosiaalipuolen haastatellut eivät olleet nähneet mullistavia asioita. Muutokseen oli alun vaikeuksien jälkeen joko sopeuduttu tai se oli otettu piristävänä haasteena vastaan. Kiitostakin oli tullut. Esimerkiksi uusi keskitetty ajanvarausjärjestelmä oli saanut kiitosta henkilöstöltä. Samoin kiitosta oli tullut myös entistä paremmista mahdollisuuksista sovitella lomia, koska henkilöstöpohja oli nyt laajempi. Aiemmin mainitut alkuvaikeudet olivatkin olleet pääasiassa kiireestä, tulevaisuuden pelosta ja epävarmuudesta johtunutta henkilöstön vastarintaa, joka oli laantunut hiljalleen sitä myöden, kun tiedon määrä oli kasvanut ja toiminta palautunut arkisemmalle tasolle.

Vanhustenhoito

Henkilöstön suhtautumisen muutokseen vanhustenhoidon haastatellut kertoivat, että se oli ilmennyt pääosin positiivisena. Yhteistoiminta oli tietysti vasta alussa, mutta tulevaisuudenusko oli vahva ja yhteistoiminta oli nähty hyvänä mahdollisuutena alueelle. Ongelmia ja vastarintaa oli kuitenkin ollut erityisesti alkuvaiheessa, mutta yhteistoiminnan edetessä oli vastarinta lientynyt selvästi. Eniten vastarintaa oli aiheuttanut epävarmuus tulevaisuudesta ja liian suurten odotusten aiheuttamat pettymykset, kun esimerkiksi sairaansijamäärät eivät laskeneetkaan niin paljon kuin oli odotettu. Lisäksi myös kiire ja henkilöstöresurssien niukkuus olivat herättäneet närää henkilös-

tössä. Pahimman vastarinnan olivat aiheuttaneet kuitenkin eräät kuntien luottamushenkilöt, joille uudet toimintamallit eivät olleet tahtoneet sopia millään muotoa.

4.4.2.3 Tekninen toimi

Teknisen toimen haastatellun mukaan henkilöstön suhtautumista muutokseen saattoi kuvailla rikkonaiseksi. Osa henkilöstöstä oli suhtautunut muutokseen hyvin, mutta osalle se oli ollut kovempi paikka. Lisäksi toimialalla oli ollut paljon sektorikohtaisia eroja eli joillakin sektoreilla suhtautuminen muutokseen oli ollut selvästi myönteisempää, kun taas joillakin sektoreilla oli ollut muutosvastarintaa, joka oli näkynyt esimerkiksi kyräilynä ja muuna kiusantekona. Suuri syy muutosvastarintaan oli ollut palkkaus, sillä joillakin henkilöillä työt lisääntyivät, mutta palkkataso pysyi melko samana. Lisäksi epätietoisuus ja epävarmuus olivat myös syitä muutosvastarinnan taustalla, samoin kuntarajoista kiinnipitäminen eli ei haluttu nähdä yhteistoiminta-aluetta toiminnallisena kokonaisuutena. Haastatellun mielestä henkilöstö olisikin pitänyt ottaa vielä syvällisemmin ja pitkäjänteisemmin mukaan muutosta toteuttamaan, koska tällöin heidät olisi todennäköisesti voitu sitouttaa vielä paremmin muutoksen toteuttamiseen.

Tekniset palvelut

Henkilöstön suhtautumista muutokseen teknisten palveluiden haastateltu kuvasi siten, että eniten huolta henkilöstön piirissä oli aiheuttanut epätietoisuus ja epävarmuus tulevaisuudesta. Lisäksi pelot resurssien riittämättömyydestä ja työtaakan kasvamisesta olivat aiheuttaneet huolenaihetta henkilöstölle. Toisinaan nämä huolet ja pelot olivat sitten purkautuneet muutosvastarintana. Vastarinta oli kuitenkin hiljalleen lientynyt ja yhteistoiminta lähtenyt yhä sujuvammin pyörimään.

Ravitsemuspalvelut

Henkilöstön suhtautuminen muutokseen oli ravitsemuspalveluiden haastatellun mukaan ollut aluksi kauhistelevaa, sillä erityisesti uudet sähköiset hallintojärjestelmät olivat herättäneet pelkoa henkilöstössä. Lisäksi muun muassa uudet talouskuviot ja työsuojelukäynnit olivat aiheuttaneet stressiä osassa henkilöstöä ja haastatellun puhelin olikin soinut ahkeraan. Henkilöstön pelkojen taustalla oli pääasiassa ollut uutuuden pelko, sillä henkilöstöstä monikaan ei ollut koskaan ollut tietotekniikan kanssa tekemisissä näin paljoa. Varsinaista muutosvastarintaakin oli esiintynyt ja se painottui Soiniin ja Vimpeliin. Tämä muutosvastarinta oli kummunnut varsinkin erilaisista toimintamalleista, joita kunnissa oli ollut, sillä osa henkilöstöä oli tottunut hyviksi havaitsemiinsa toimintamalleihinsa eivätkä halunneet niistä luopua. Haastateltu totesi kuitenkin, että parempaan suun-

taan oli henkilöstössäkin koko ajan menty ja uskoi, että lopulta hyvä tulee, kunhan vain uudet asiat opittaisiin ja sisäistettäisiin kunnolla.

Puhdistuspalvelut

Henkilöstön suhtautumisesta muutokseen puhdistuspalveluiden haastateltu kertoi, että yhteistoiminta itsessään ei ollut herättänyt suurempia tunteita suuntaan eikä toiseen. Sen sijaan yhteistoiminnan vaikutukset henkilöstön omiin työnkuviin ja toimintoihin olivat herättäneet tunteita. Jos vaikutukset olivat henkilöstön kannalta enemmän myönteisiä, niin muutokseen oli suhtauduttu myönteisemmin. Jos taas henkilöstö koki, että vaikutukset olivat enemmän kielteisiä, niin tällöin suhtautuminen muutokseen oli ollut kielteisempi ja esiintyi myös muutosvastarintaa. Lisäksi osassa henkilöstöä vastarintaa oli herättänyt myös erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen, sillä kaikki eivät olleet halunneet luopua vanhoista toimintatavoistaan varsinkaan silloin, jos pitivät niitä parempina. Mutta hiljalleen oli henkilöstön ilmapiiri kuitenkin rauhoittunut ja muutosta vastustaneetkin olivat pääosin hyväksyneet tapahtuneen tosiasiana. Aikaa se kuitenkin yhä vaati, sillä jokainen on yksilönä erilainen ja käsittelee asiat omalla tavallaan.

4.4.2.4 Vapaa-aikatoimi

Henkilöstön suhtautuminen muutokseen oli vapaa-aikatoimen haastateltujen mielestä ollut pääosin positiivista. Yhteistoiminnan koettiin tuovan hyötyä koko seudulle eikä suurempaa vastarintaa näin ollen ollut syntynyt. Pienempää vastarintaa oli kuitenkin esiintynyt, sillä varsinkin yhteistoiminta-alueen palkkapolitiikka oli ollut sellainen asia, josta oli jo heti alkuun ilmoitettu, että henkilöstö ei olisi tyytyväinen siihen. Syynä tähän tyytymättömyyteen oli ollut se, että toimialojen välille tuli palkkauksessa isoja eroja. Työmäärä kasvoi kaikilla toimialoilla, mutta kaikkien palkkaus ei kasvanut samassa suhteessa. Lisäksi tietyt esimiesvalinnat ja toimintatapojen muutokset olivat herättäneet pientä närää osassa henkilöstöä ja yksi haastatelluista totesi myös vielä, että joillain muilla aloilla oli henkilöstö toivonut, että muutosprosessin aikana heidät olisi huomioitu paremmin ja heitä olisi kuultu enemmän.

4.4.2.5 Rakennustoimi

Henkilöstön suhtautumisesta muutokseen rakennustoimen haastateltu totesi sen, että alku oli ollut hankala, sillä rakennustarkastajat olivat tottuneet itsenäisempään työskentelyyn kuin mikä yhteistoiminnan myötä oli mahdollista. Tämä itsellisyyden kapeneminen oli sitten jonkin aikaa näkynyt muutoksen vastustamisena.

4.4.2.6 Maatalous- ja lomatoimi

Maatalous- ja lomatoimen haastatellun mielestä henkilöstö oli suhtautunut muutokseen pääosin tyytyväisesti ja oli lähtenyt aktiivisesti mukaan muutosta toteuttamaan. Varsinaisia jarrumiehiä ei ollut esiintynyt ja erimielisyyttä oli ollut vain työtehtävien jaoissa.

4.4.2.7 Ympäristötoimi

Henkilöstön suhtautumisesta muutokseen ympäristötoimen haastateltu totesi vain sen, että alalla oli haastatellun lisäksi henkilöstöä vain yksi, joka hänkin uusi.

4.4.3 Kuntayhtiöt

Järvinet Oy

Järvinetin haastatellun mukaan henkilöstö oli suhtautunut muutokseen siten, että osa oli suhtautunut siihen hyvin myönteisesti, mutta osa oli vastustanut ja vastusti yhä sitä jyrkästi. Erilaisia toimintamalleja oli haastatellun mukaan kokeiltu useampia, jotta kaikki olisivat voineet olla jollain tavalla tyytyväisiä, mutta silti aina oli ollut niitä, jotka vastustivat. Suurimman syyn vastarintaan haastateltu näki tottumisessa, sillä jotkut olivat toimineet koko työuransa tiettyjen mallien mukaan ja niitä ei suostuttu muuttamaan.

Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelut Oy

Henkilöstön suhteen muutokseen Yrityspalveluiden haastateltu näki myönteisenä, sillä yhteistoiminta oli valtaosin nähty hyvänä ratkaisuna alueelle. Muutosvastarintaa oli kuitenkin jonkun verran ollut, ja sen taustalla oli muutoksille tavanomaisten syiden lisäksi ollut myös viranhaltijoiden ja luottamusmiesten liika kuntakohtaisten asioiden ajaminen.

4.5 Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset

4.5.1 Tilaajaorganisaatiot

4.5.1.1 Kuntajohtajat

Muutoksen alueellisissa ja yleisissä vaikutuksissa kuntajohtajiin liittyvät haastatellut näkivät sen muutoksen, että alueen painoarvo parantui yhteistoiminnan myötä ja Alajärvestä tuli aidosti keskus seudulle. Yhteistoiminta-alueen maantieteellinen rakenne tukee vahvasti tätä ajatusta, samoin myös se, että myös valtionhallinnossa nähtiin arvoa sille, että alueella säilyvät muun muassa Kelan, poliisin ja työvoimahallinnon palvelupisteet. Eräs haastateltu totesikin, että Alajärven suuntaan odotetaan aika paljon, sillä kiistatta suurimpana kuntana se vastaa useista yhteistoiminta-alueen toiminnoista, mutta samalla odotetaan, ettei se niin sanotusti jyräisi pienempiä kumppaneitaan päätöksenteossa. Lisäksi haastatellut näkivät yhteistoiminnan parantavan alueen palvelutasoa ja turvaavan ainakin lähipalveluiden säilymisen kussakin kunnassa. Erityispalveluissa tilanne sen sijaan saattoi olla se, että ne tulevat keskittymään Alajärvelle. Palveluiden parempi suunnittelu ja johtaminen nähtiin myös hyvänä asiana.

Kaikkein tärkeimpinä muutoksen vaikutuksina haastatellut näkivät kuitenkin taloudelliset ja rakenteelliset vaikutukset, jotka olivat myös eräitä lähtökohtaisia syitä koko muutokselle. Talouden puolella yhteistoiminnan koettiin mahdollistavan uusien vaihtoehtojen syntymisen kuntataloudelle ja ainakin hillitsevän kuntien kustannusten kasvua. Elinkeinoyhteistyön laajeneminen on yksi esimerkki tästä, sillä vaikka elinkeinoyhteistyö alkoi jo ennen yhteistoiminta-alueen perustamista, niin yhteistoiminta syvensi sitä entisestään ja mukaan lähti kuntien lisäksi myös 21 alueen suurinta yritystä, jotka ovat mukana myös rahoituksessa. Rakenteellisella puolella yhteistoiminnan nähtiin vuorostaan antavan pienemmille kunnille mahdollisuuden säilyä itsenäisenä kuntana ja muuttaa varsinkin Soinin kestämättömiä perusturvan rakenteita.

4.5.1.2 Hallintojohtajat

Kun tarkastellaan hallintojohtajiin liittyvien haastateltujen näkemyksiä muutoksen alueellisista ja yleisistä vaikutuksista, niin haastateltujen huomio liittyi yhteistoiminta-alueen käytäntöihin. Yhteisten käytäntöjen saaminen toimintaan nähtiin erittäin tärkeänä asiana, sillä niistä riippuu koko toiminnan onnistuminen. Toinen haastateltujen huomio liittyi saataviin hyötyihin. Yhteistoiminta-alueen nähtiin onnistuessaan mahdollistavan sekä pienempien kuntien säilymisen itsenäisenä että taloudellisten säästöjen syntymisen. Ja jos suoranaisia säästöjä ei paljon syntyisikään, niin ainakin

se todennäköisesti mahdollistaa kustannusten kasvun hillitsemisen. Lisäksi haastatellut nostivat esiin myös kuntien mahdollisen erikoistumisen. Yhteistoiminnan ja tilaaja-tuottajamallin avulla ei kaikkien kuntien tarvitsisi enää panostaa kaikkeen, vaan kukin kunta voi hakea vähän erilaisempaa linjaa ja painottaa eri asioita toiminnassaan – yhteistoiminnan rajojen puitteissa tietenkin. Palveluiden tehokkaampi tuotanto ja järjestäminen sekä alueellisen tasapuolisuuden parempi toteutuminen olivat myös yhteistoiminta-alueen mahdollisuuksia hallintojohtajien mielestä.

Yhteistoiminnan negatiivisista vaikutuksista haastatellut eivät osanneet sanoa oikeastaan mitään, mutta itse yhteistoiminnasta kylläkin. kuntien välisen sovun rikkoutuminen, tavoitteiden eriytyminen ja mahdolliset kotiinpäin vedot sekä kustannusten jaon epäselvyydet voivat ajaa yhteistoiminnan umpikujaan. Suurin uhka koettiin erityisesti taloudellisissa asioissa, kuten edellä mainitussa kustannusten jaossa. Eräs haastatelluista totesikin, että jos yhteistoiminta johonkin kaatuu, niin talouteen kaatuu. Lisäksi yhdessä haastatellussa herätti huolta myös yhteistoiminta-alueen organisaation ja varsinkin tilaajaorganisaatioiden ohuus.

4.5.1.3 Muu tilaajapuolen hallinto

Henkilöstöhallinto

Muutoksen alueellisista ja yleisistä vaikutuksista Järvi-Pohjanmaalle henkilöstöhallinnon haastateltu näki sen, että yhteistoiminta tuo kunnille vastavuoroista hyötyä, joskin Vimpeli ja Soini tulevat varmaan hyötymään Alajärveä enemmän yhteistoiminnasta. Esimerkiksi henkilöstöhallinto on pienemmissä kunnissa ollut aiemmin sivutoiminen, mutta nyt yhteistoiminnan myötä on olemassa koko alueen kattava, päätoiminen henkilöstöhallinnon viranhaltija. Lisäksi on vielä virallinen henkilöstötoimikunta, joka koostuu muun muassa hallintojohtajista, kuntien johtajista ja henkilöstöpäälliköstä. Sen tehtävä on koordinoida alueen henkilöstöpolitiikkaa. Muina yhteistoiminnan vaikutuksina alueelle haastateltu näki kuntien kuntaliitoksen toteutumisen jossain vaiheessa, sillä yhteistoiminta on hänen mielestään esiaste siitä. Vielä poliittista halua kuntaliitokseen ei seudulla kuitenkaan ollut, mutta haastateltu toivoi, että tulevaisuudessa näin olisi, kun huomattaisiin, ettei näin monimutkaisessa järjestelmässä olisi mitään järkeä. Kuntaliitos oli haastatellun mielestä parempi vaihtoehto myös sen vuoksi, että nykyisessä isäntäkuntamallissa kuluu paljon työaikaa laskutukseen ja kulujen tasaamiseen ja uhkana on koko ajan kuntarajoista kiinnipito ja muu kotiinpäin vetäminen. Kuntaliitoksessa ei haastatellun mielestä olisi tällaisia ongelmia. Toinen, jos ei uhka, niin ainakin haaste oli toimintakulttuurien yhteensovittaminen kuntien välillä. Jos siinä ei

haastatellun mielestä kyetä onnistumaan kunnolla, niin varmasti tulee ongelmia yhteistoiminnassa.

Taloushallinto

Kun tarkastellaan taloushallinnon haastatellun näkemyksiä yhteistoiminnan alueellisista ja yleisistä vaikutuksista, niin hänen mielestään yhteisiä toimintatapoja ja linjauksia voidaan luoda nyt entistä enemmän ja helpommin, vaikka kunkin kunnan talous säilyikin yhä itsenäisenä. Yhtenäistäminen antaa mahdollisuuden yhteistoiminnalta haettuihin taloudellisiin säästöihin. Näiden säästöjen toteutumattomuus on sitten se asia, joka haastatellun mielestä muodosti uhan yhteistoiminnan onnistumiselle.

4.5.1.4 Työsuojelu ja ammattijärjestö

Työsuojelu

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset olivat työsuojelupuolella alan haastateltujen mukaan merkittäviä. Yhteistoiminnan myötä pienemmissäkin kunnissa on järjestettynä toimiva työsuojelupuoli, ja työsuojelu tulee myös niissä tutummaksi ja näkyvämmäksi. Työsuojelupäällikön ja työsuojeluvaltuutetun avuksi kuntiin tulee myös työsuojeluasiamiehiä ja lisäksi työsuojelualan koulutusta on lisätty. Myös toimintatapoja ja periaatteita yhdistetään ja pienempiin kuntiin syntyy todellinen työsuojelukulttuuri. Onnistuessaan työsuojelupuoli onkin haastateltujen mielestä selvä voimavara Järvi-Pohjanmaan alueelle. Mahdollisina haasteina ja uhkina haastatelluista toinen näki työtehtävien päällekkäisyydet ja muut sekavuudet. Monet työsuojelupuolen työtehtävistä ovat nimittäin sellaisia, että ne voidaan helposti lukea sekä päällikön, valtuutetun että tulevien työsuojeluasiamiesten työnkuvaan, joten toimenkuvien määrittelyssä oli oltava tarkkana. Toinen haastatelluista puolestaan nosti esiin huomion mahdollisten säästöjen toteutumattomuudesta yhteistoiminnassa. Jos näin käy, niin se on selvä uhka yhteistoiminnan kannattavuudelle ja sitä kautta alueen työsuojelulle.

Ammattijärjestö

Ammattijärjestön haastatellun näkemykset muutoksen alueellisista ja yleisistä vaikutuksista käsittelivät pääasiassa ammattijärjestön asemaa alueella. Haastatellun mielestä Alajärven ja Vimpelin yhdistysten yhteistyö oli ollut hyvää jo ennen uuden yhteisen yhdistyksen perustamista, mutta uutena mukaan tulleiden kuntien, Soinin ja Lehtimäen, henkilöstön saaminen tuntemaan uusi yhdistys omanaan muodosti oman haasteensa. Hyvin olivat kuitenkin siihen mennessä sulautuneet

haastatellun mielestä. Muutoin tapahtunut muutos oli työsuojelun tavoin laajentanut ja parantanut alan toimintaresursseja muun muassa siten, että pääluottamusmies toimii nyt päätoimisena neljänä päivänä viikossa. Lisäksi yhteistoiminta luo paremmat mahdollisuudet alueelliseen ammattijärjestöjen verkostoitumiseen ja mahdollistaa kenties sen, että useampi pääluottamusmies voi yhdessä saada ajettua sellaisia asioita lävitse, mihin eivät yksin kykenisi.

Alueellisista ja yleisistä uhkatekijöistä haastateltu mainitsi sen, että koska muutos toteutettiin niin nopeasti, niin ei välttämättä kunnolla ajateltu, miten muutos vaikuttaa joihinkin yksittäisiin työntekijäryhmiin. Lisäksi muutoksen massiivisuus ja nopeus voivat yhdessä olla niitä asioita, jotka vaikeuttavat yhteistoimintaa myöhemmin ja jopa kaatavat sen.

4.5.2 Tuottajaorganisaatiot

4.5.2.1 Sivistystoimi

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset sivistystoimen haastateltu kuvaili yhtenäistäviksi ja palveluita parantaviksi. Palveluita on nyt mahdollista saada enemmän ja paremmin. Nykyään on myös laajempi resurssipohja ja helpompaa saada hankerahoitusta esimerkiksi valtiolta. Yhtenäistämisen vaikutukset eivät tietenkään kaikki olleet positiivisia. Pienemmissä kunnissa on toiminta aiemmin voinut olla epävirallisempaa ja yksittäisiä palveluita on esimerkiksi päivähoidossa kyetty tarjoamaan yksilöllisemmin. Yhtenäistämisen myötä säännöt ja rutiinit on tehtävä suuremman mittakaavan mukaan, ja tällöin ei välttämättä kyetä ylläpitämään pienempien kuntien yksilöityä palvelutasoa. Lisäksi päätösvallan siirtyminen etäämmäs ja toiminnan byrokratisoituminen ovat asioita, jotka tulevat myös todellisemmiksi yhteistoiminnan myötä ja voivat muodostaa eräänlaisen uhan paikallisdemokratialle. Pääasiassa yhteistoiminta kuitenkin tuo hyviä vaikutuksia ja antaa myös valtionhallinnolle viestin, että alueelle ollaan tosissaan luomassa seutukeskusta.

Opetuspalvelut

Muutoksen Järvi-Pohjanmaalle aiheuttamat alueelliset ja yleiset vaikutukset opetuspalveluiden haastatellut näkivät suurina. Koulujen, varsinkin lukioiden, yhteistyö lisääntyy entisestään ja nyt yhteistoiminnan myötä seudulla on Etelä-Pohjanmaan toiseksi suurin lukiotoiminta. Jatkossa lukiot ovat kenties yksi kokonaisuus, mutta jakautuneena kahteen toimipisteeseen. Yhteistoiminta mahdollistaa myös entistä paremmin yhteisten opettajien käytön oppiaineissa. Yksi haastatelluista nosti esiin myös opettajapohjan laajenemisen ja toinen vuorostaan opettajien kollegiaalisuuden lisääntymisen. Jos katsotaan yhteistoiminnan kokonaisvaltaisia seutuvaikutuksia alueelle, niin se

antaa mahdollisuuden yhtenäistää ja kehittää palveluiden toimintaperiaatteita sekä tehostaa toimintoja ja käytänteitä. Myös laajemman näkökulman syntyminen alueelle koettiin yhteistoiminnan etuna. Lopputulos koettiinkin hyvänä.

Alueellisia ja toiminnallisia haasteita ja uhkia yhteistoiminnalle silti on, ja näistä haastatellut nostivat esiin erityisesti resurssien niukkuuden ja opetushenkilökunnan tasapuolisen kohtelun eri kunnissa esimerkiksi vakinaistamisissa. Lisäksi yhteislautakunnissa voi syntyä haitallista kilpailua kuntien välille. Yksi haastatelluista mainitsi myös yhtenäistämisen mahdolliset palvelutasoa heikentävät vaikutukset eri kunnissa. Toinen haastatelluista vuorostaan mainitsi liian säästöhalukkuuden ja sen tuhoavat vaikutukset sivistyspuolen olemassa oleviin hyviin rakenteisiin.

Varhaiskasvatus

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset varhaiskasvatuksen haastatellut näkivät sekä huonoina että hyvinä, enemmän kuitenkin hyvinä. Yhteistoiminnan myötä tapahtuva, ja jo osin tapahtunut, toimintaperiaatteiden yhtenäistäminen tulee todennäköisesti heikentämään päivähoidon palvelutasoa pienemmissä kunnissa esimerkiksi puheterapian järjestämisessä ja koululaisten iltapäivähoidossa. Toinen huonona nähty asia oli alueen päivähoidon resurssitilanteen tulevaisuus, eli kuinka paljon resurssitilanne tulee heikkenemään varsinkin taloudellisesti. Hyvinä asioina nähtiin yhteistoiminnan myötä laajentunut kollegiaalinen tuki ja uusien, erilaisten toimintatapojen ja käytäntöjen löytyminen. Myös tiettyihin lastenhoidon erityispalveluihin on nyt aiempaa paremmat mahdollisuudet, kuten erityislastentarhanopettajan saamiseen yhteistoiminta-alueelle. Lisäksi työntekijöiden kierrättäminen on yhteistoiminnan myötä mahdollista.

Kulttuuripalvelut

Kirjastopalvelut

Kun tarkastellaan muutoksen alueellisia ja yleisiä vaikutuksia, niin kirjastopalveluiden haastateltu oli sitä mieltä, että yhteistyö alueen kirjastojen välillä syvenee entisestään ja nyt Soini ja Vimpeli voivat entistä enemmän vaikuttaa yhteisissä kokouksissa. Yhteistoiminta mahdollistaa paremmin myös kirjastojen eri vahvuuksien käytön ja erikoistumisen. Esimerkiksi Soinin kirjastonjohtaja tekee paljon lasten ja nuorten kirjastotyötä, ja tätä tietotaitoa voi tällöin käyttää paremmin koko aluetta palvelemaan. Lisäksi suurena, yhteistoiminnan mahdollistamana vahvuutena on lisääntynyt henkilöstömäärä ja mahdollinen yhteisvarasto aineistolle. Tällöin ei tarvitse jokaisessa kirjastossa olla erikseen omaa varastoa.

Jos katsotaan kirjastopuolen mahdollisia alueellisia ja yleisiä haasteita ja uhkia, niin suurimmaksi niistä nousee yhteistoiminta-alueen erillään sijaitsevat toimipisteet, sillä niihin tiedottaminen ja riittävä esimiesten fyysisen läsnäolon tuominen voi osoittautua ongelmalliseksi. Toinen suurempi haaste on aikapula, sillä kun yhteistoiminnan myötä haastatellulla on laajempi vastuualue, niin kuinka hänen aikansa riittää ja voiko hän panostaa entiseen malliin esimerkiksi muuhun kirjastopuolen seutuyhteistyöhön.

Museopalvelut

Museopalveluiden haastatellun näkemykset muutoksen alueellisista ja yleisistä vaikutuksista alalle olivat sen suuntaisia, että kenties vähitellen alueen museotoimeen on luvassa parannuksia. Aikaa se kuitenkin vaati, sillä alueen museot ovat niin erilaisia sekä omistussuhteiltaan että muodoltaan. Esimerkiksi ammatillisia museoita on vain yksi, Nelimarkka-museo. Muutoin yhteistoiminta oli osoittautunut toimivammaksi mitä haastateltu etukäteen pelkäsi. Siitä ei muodostunut suurimman kunnan muodostamaa pienempien kuntien kaappausta. Uhkia kuitenkin on, kuten tilanne, jossa yksi kunta ei ostakaan museopalveluita. Tällöin sen kunnan museot saattavat jäädä yhteisesti kehittämättä.

4.5.2.2 Perusturva

Kun tarkastellaan muutosprosessin alueellisia ja yleisiä vaikutuksia, niin perusturvan haastateltu ilmaisi asian siten, että muutos oli välttämätön erityisesti Soinin ja Alajärveen liitetyn Lehtimäen osalta. Näissä kunnissa perusturvan toteuttamisen taloudelliset edellytykset olivat lopussa. Täten aluetta on pakko katsoa suurempana kokonaisuutena, sillä kuntien kannalta katsottuna väestön ikärakenne heikkenee koko ajan ja luo painetta erityisesti perusturvalle. Haastatellun mielestä yhteistoiminta onkin Vimpelille ja erityisesti Soinille ainoa mahdollisuus säilyttää kunnallinen itsenäisyytensä ja turvata lakisääteiset palvelunsa. Lisäksi palvelutaso voi pitkällä aikavälillä parantua ja mahdollisuus kuntakohtaiseen erikoistumiseen syntyä, mikäli yhteistoiminta sujuu hyvin.

Muutos loi haastatellun mielestä kuitenkin myös alueellisia ja yleisiä uhkia. Niistä suurimmat ovat päätöksenteon etääntyminen kuntalaisista ja viranhaltijoiden vallan kasvaminen kuntademokratian kustannuksella. Myös tilaaja-tuottajamallin heikko sisäistäminen erityisesti luottamusmiestasolla on uhka yhteistoiminnan onnistumiselle ja kuntademokratialle.

Terveyspalvelut

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset terveyspalveluiden haastateltu näki pelkästään positiivisina. Yhteistoiminta turvaa peruspalvelut alueella ja mahdollistaa taloudellisemman palveluiden tuottamisen sekä luo paremman pohjan toiminnan kehittämiselle tulevaisuudessa. Ainoa heikkous on yhteistoiminta-alueen kuntien joidenkin luottamushenkilöiden asiantuntevuus tai pikemminkin sen puute. Tämä näkyi varsinkin terveyspalveluissa uskomuksien ja luulojen pohjalta esitettyinä kannanottoina. Nämä kannanotot sitten herättivät kuntalaisissa turhia pelkoja terveyspalveluiden tilasta.

Sosiaalipalvelut

Sosiaalialan haastateltujen mielestä muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset näkyvät erityisesti siinä, että yhteistoiminnan myötä alan toiminta muuttuu tasavertaisemmaksi ja selkeämmäksi sekä keskittyy enemmän sosiaalialan ydintoimintoihin. Yhteistoiminta mahdollistaa henkilöstön joustavamman liikuttelun sekä henkilöstön paremman erikoistumisen tietyille sosiaalialan alueille. Lisäksi asiakaspohja kasvaa, ja sen vuoksi asiakkaiden täytyykin vastedes opetella varaamaan aika, jos haluavat alan palveluita. Varsinaisia uhkakuvia haastatellut eivät nähneet, sillä yhteistoiminta oli kuitenkin vasta alussa, joten aika näyttäisi paremmin mahdolliset uhat ja puutteet.

Vanhustenhoito

Tarkasteltaessa muutoksen alueellisia ja yleisiä vaikutuksia niin vanhustenhoidon haastatellut olivat sitä mieltä, että yhteistoiminta tasapuolistaa asiakkaiden asemaa ja antaa mahdollisuuden tarjota laajempia ja parempia palveluita. Yhteistoiminta tasoittaa olemassa olevia resursseja ja luo selkeämmät suuntaviivat seudun kehittämiselle. Lisäksi työntekijöiden kierrättäminen onnistuu aiempaa paremmin.

Muutoksen kaikki vaikutukset eivät kuitenkaan ole pelkästään positiivisia, vaan haasteita ja uhkia on olemassa ja niistä suurimmat liittyivät taloudellisiin resursseihin ja vanhustyön asemaan. Taloudellisten resurssien niukkuus asettaa palvelujen laatuvaatimukset kovalle koetukselle, ja vanhustyön palveluiden todennäköinen keskittäminen on herättänyt osassa kuntalaisia ja luottamushenkilöitä huolta palvelutason mahdollisesta heikkenemisestä. Lisäksi henkilöstön ylikuormittuminen on myös täysin realistista, mikäli työmäärät lisääntyisivät entisestään.

4.5.2.3 Tekninen toimi

Muutoksen alueellisia ja yleisiä vaikutuksia teknisen toimen haastateltu kuvaili siten, että ensinnäkin yhteistoiminnan myötä teknisen toimialan henkilöstöpohja kasvoi eivätkä toiminta ja osaaminen ole enää niin paljon yhden henkilön varassa. Toisekseen yhteistoiminta antaa henkilöstölle paremman mahdollisuuden erikoistumiseen. Kolmanneksi yhteistoiminta lisää palvelutason yhtenäistämistä, sillä nyt kaikissa yhteistoiminnan piirissä olevissa kunnissa toimintaperiaatteet ovat lähtökohtaisesti samat ja säännöt ovat samat. Lisäksi, jos vielä katsotaan itse teknistä toimialaa, niin nyt erityisesti pienemmissä kunnissa, eli Vimpelissä ja Soinissa, toimiala on uudelleen elvytetty ja kuntien asukkaat saavat laajempaa ja parempaa palvelua kuin ennen. Esimerkiksi ruokahuollon tilapalvelut olivat näissä kunnissa kokonaan karsittu pois. Ainoa uhka liittyykin tähän toiminnan elvyttämiseen, sillä kuntalaiset eivät välttämättä löydä tätä uutta organisaatiota eivätkä osaa hyödyntää tarjolla olevia palveluita varsinkaan niissä kunnissa, joissa toiminta oli jo suurelta osin ajettu alas.

Tekniset palvelut

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset teknisten palveluiden haastateltu koki siten, että ne riippuvat pitkälti siitä, miten resurssien niukkuutta saadaan poistettua. Jos tässä ei onnistuta riittävän hyvin, niin toimintojen ulkoistaminen on todennäköisin vaihtoehto ja tällöin kilpailutuksen rooli tulee korostumaan huomattavasti. Toinen asia, minkä hän nosti esiin, oli hallinnollinen työ. Sen määrä kasvoi paljon yhteistoimintaan siirtymisen myötä ja uhkana on, että saadaanko kuntien hakemia taloudellisia säästöjä tuotettua yhteistoiminnan avulla.

Ravitsemuspalvelut

Ravitsemuspalvelujen haastateltu näki muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset sellaisina, että kunhan yhteistoiminta on vähän pidemmän aikaa ollut toiminnassa ja toimintojen yhtenäistämisessä onnistutaan, niin syntyneestä tietotaidosta on selvää hyötyä koko seudun ruokahuollolle. Hajallaan olevat toimipisteet saattavat kuitenkin muodostaa uhan yhteistoiminta-alueen ruokahuollon toimivuudelle, ja sen vuoksi sekä toimipisteiden välisen keskinäisen tiedottamisen että sektorijohtajan ja toimipisteiden välisen tiedottamisen tulikin olla riittävää ja avointa.

Puhdistuspalvelut

Muutoksen tuomia alueellisia ja yleisiä vaikutuksia puhdistuspalveluiden haastateltu kuvaili siten, että sektorinsa suuri henkilöstömäärä tuo sekä mahdollisuuksia että uhkia. Puhdistuspalvelut ovat yhteistoiminnan myötä entistä näkyvämpiä alueella, mutta samalla se luo sen uhan, että näkyvämpinä ne kenties joutuvat helpommin säästöjen alle kuin aiemmin. Aika kuitenkin näyttäisi miten lopulta käy, sillä yhteistoiminta oli vasta alussa ja siivouspäällikön mielestä piti kulua pidempi aika, jotta kokonaiskuvan voi hahmottaa kunnolla.

4.5.2.4 Vapaa-aikatoimi

Muutoksen alueellisia ja yleisiä vaikutuksia vapaa-aikatoimen haastatellut kuvasivat siten, että pitkällä aikavälillä yhteistoiminta varmaan parantaa alueen tuottavuutta ja taloudellisuutta sekä palveluiden määrää ja tasoa. Itse vapaa-aikatoimen perustoimintoihin muutos ei kuitenkaan paljoa tule vaikuttamaan, mutta kunnille se antaa paremman mahdollisuuden rationalisoida ja erikoistua vapaa-aikatoimen palveluiden tarjoamisessa. Esimerkiksi enää ei tarvitsisi jokaisen kunnan järjestää joka vuosi samanlaista tapahtumaa, vaan kunnat voisivat vuorotella tapahtumanjärjestäjänä tai vastaavasti järjestää aivan omanlaisensa tapahtuman koko yhteistoiminta-alueelle. Lisäksi yhteistoiminta mahdollistaa henkilöstön joustavamman käytön ja kuntien eri alojen ammattilaiset voivat helpommin toteuttaa ideoitaan.

Alueellisia ja yleisiä uhkiakin oli silti olemassa haastateltujen mielestä. Suurimmat näistä uhista liittyvät resursseihin ja taloudellisuuden vaatimuksiin, sillä resurssien niukkuus ja liika taloudellisuus voivat supistaa vapaa-aikatoimen palvelutarjonnan liian kapeaksi ja näin tuhota toteuttamiskelpoiset ideat heti alkuunsa. Lisäksi yksi haastatelluista kiinnitti huomion myös sivukylien vapaa-ajan palveluihin, eli miten näille tulee käymään, jos toiminta keskittyy liiaksi suurempiin projekteihin. Toinen haastatelluista korosti puolestaan Alajärven roolin merkitystä ja toimintaa yhteistoiminnassa, eli tyytyykö se toimimaan tasavertaisesti muiden kuntien kanssa vai ryhtyykö se ajamaan enemmän omaa etuaan ja toiveitaan esimerkiksi lautakunnissa.

4.5.2.5 Rakennustoimi

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset rakennustoimen haastateltu näki hyvinä. Yhteistoiminnan myötä palvelutaso on parempi ja sitä saa aina, sillä aiemmin esimerkiksi pienemmissä kunnissa oli ollut vain yksi rakennustarkastaja ja hänelläkin lakisääteinen vuosilomansa. Varsinaisia uhkia haastateltu ei nähnyt, mutta haasteita kylläkin. Ensinnäkin toiminnan keskittyminen lisäsi

etäisyyksiä ja siten matkakustannuksia. Toisekseen toisen yhteistoiminta-alueen kunnan erityispiirteiden, kuten esimerkiksi kaavoitustilanteen, tunteminen on osoittautunut vaikeaksi. Vaikeaa on välillä ollut myös toisen kunnan paikkojen löytäminen.

4.5.2.6 Maatalous- ja lomatoimi

Muutoksen alueellisissa ja yleisissä vaikutuksissa maatalous- ja lomatoimen haastateltu näki mahdollisuuden parempaan palvelutasoon, sillä yhteistoiminnan myötä henkilöstön joustavampi käyttö on aiempaa helpompaa ja henkilöstön on mahdollista erikoistua enemmän. Uhkina yhteistoiminnan sujumiselle haastateltu näki silloisen palkkaratkaisun ja maatalous- ja lomapuolella olevan ohuen organisaatiorakenteen. Osaavaa henkilöstöä ei haastatellun mielestä ollut vara menettää yhtään.

4.5.2.7 Ympäristötoimi

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset ympäristötoimen haastateltu kuvaili pieninä, sillä Alajärvellä ja Vimpelillä oli jo ennestään yhteistyötä ympäristöpuolella, joten ainoastaan Soinin ja Lehtimäen alueet tulivat mukaan uusina. Yhteistoiminnan suurimpana hyötynä haastateltu näki sen, että se luo paremman pohjan tietotaidon kasvattamiseen sekä pienimuotoiseen erikoistumiseen.

4.5.3 Kuntayhtiöt

Järvinet Oy

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset olivat Järvinetin haastatellun mielestä hyviä ja yhtiöittämisellä haetut taloudelliset säästöt mahdollisia, mikäli toimintojen päällekkäisyyksiä karsitaan ja yhteistoiminta toimii niin kuin oli suunniteltu. Tällöin yhteistoiminta mahdollistaa kunnille laajemman valinnanvapauden palveluiden tarjonnassa sekä ratkaisee pienten kuntien sijaisuuskysymyksen. Näin siis mikäli yhteistoiminta onnistuu. Haastatellun mielestä suurimman uhan yhteistoiminnan onnistumiselle luo kuntien talous, sillä jos yhteistoiminnan avulla ei saadakaan haettuja taloudellisia säästöjä tai kustannukset lähtevät hallitsemattomaan nousuun, niin yhteistoiminta voi epäonnistua.

Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelut Oy

Muutoksen alueellisista ja yleisistä vaikutuksista Yrityspalveluiden haastateltu oli sitä mieltä, että pidemmällä aikavälillä yhteistoiminta tuo selviä hyötyjä alueelle, vaikka alkuvaiheessa hyödyt tule-

vatkin olemaan vain sattumanvaraisia. Hyödyille ovat kuitenkin alituisina uhkina mahdollinen jäsenkuntien keskinäinen kilpailu, kotiinpäin vetäminen ja yhteisistä linjoista poikkeaminen.

4.6 Yleiset ja toimialakohtaiset kehittämistarpeet

Tässä luvussa on käsiteltynä haastattelujen kautta ilmi tulleet yleiset ja toimialakohtaiset kehittämistarpeet. Ennen toimialakohtaisiin kehittämistarpeisiin menemistä on alkuun eriteltynä kuitenkin kaikkia toimialoja koskeneet yleiset kehittämistarpeet. Näitä yleisiä kehittämistarpeita olivat kiireen vähentäminen, yhteistoiminta-alueen virkavapauskäytäntöjen ja palkkapolitiikan yhtenäistäminen, uusien toimintakulttuurien sisäistäminen, tiedottamisen parantaminen ja uusien sähköisten hallintojärjestelmien parempi hyödyntäminen.

Edellä mainituista sähköiset hallintojärjestelmät olivat kaikkein oleellisin kehittämisen kohde, sillä niiden toimivuus tai toimimattomuus vaikuttaa paljon myös muihin mainittuihin kehittämistarpeisiin. Uudet sähköiset hallintojärjestelmät tuli täten saada sekä toimimaan kunnolla että kuntien henkilöstö koulutettua siten, että he myös osaisivat käyttää niitä. Muutosprosessin aikana oli nimittäin ollut tilanteita, joissa henkilöstön tietotekniset kyvyt olivat loppuneet kesken. Toinen erittäin oleellinen ja kaikkia toimialoja koskeva kehittämistarve oli niin sanotun hiljaisen tiedon parempi talteenotto ja siirtäminen eteenpäin, sillä hiljaisen tiedon siirtäminen organisaation kokeneemmalta henkilöstöltä heitä korvaamaan tuleville on organisaation kehityksen kannalta tärkeä asia.

4.6.1 Tilaajaorganisaatiot

4.6.1.1 Kunnat ja yleishallinto

Tilaajaorganisaatioiden kehittämistarpeissa haastatellut näkivät tarpeelliseksi erityisesti tilaaja-tuottajamallin juurruttamisen ja sisäistämisen, jotta sen eri roolit ymmärrettäisiin entistä paremmin niin tilaaja- kuin tuottajapuolella. Sen vuoksi tarpeelliseksi nähtiin myös luottamushenkilöiden tarkempi ja syvempi perehdyttäminen uuteen kuntapalveluiden tuotantomalliin. Toinen tärkeä esiin noussut kehittämistarve on läheisessä suhteessa tilaaja-tuottajamalliin eli laatuajattelu ja sen juurruttaminen yhteistoiminta-alueelle. Haasteen laatuajattelussa muodostivat erityisesti niin sanotut tuotteettomat palvelut, kuten muun muassa terveyspalvelut. Näihin palveluihin on erityisen vaikeaa luoda laatukriteereitä, sillä niiden tuote ei ole konkreettinen tuote, jota arvioida, vaan paljon vaikeammin hahmoteltavissa oleva käsite. Tämän asian parempi hahmottaminen ja ymmär-

täminen olikin selkeä kehittämisen kohde. Kolmas tärkeä kehittämisen kohde oli konserniajattelun ja jatkuvan muutoksen parempi ymmärtäminen kuntasektorilla, sillä julkinen sektori joutuu yhä enemmän ottamaan huomioon muuttuvat olosuhteet ja yhteistyön muiden tahojen kanssa. Tilaajaorganisaatioiden haavoittuvuuden vähentäminen nousi kehittämisessä myös esille, sillä varsinkin yhteistoiminta-alueen pienemmissä kunnissa tilaajaorganisaatio on todella ohut ja näin ollen helposti haavoittuvainen esimerkiksi sairastapauksen johdosta. Tämän haavoittuvuuden vähentämiseksi saattoikin olla tarpeen tarkistaa pienempien kuntien tilaajaorganisaatioiden kokoa laajemmaksi.

Tilaajapuolen muut kehittämistarpeet liittyivät perusteellisempaan hallintotyöhön, kuten muun muassa asioiden valmisteluajan pidentämiseen, laajempaan avoimuuteen ja päätösten läpinäkyvyyteen hallinnossa, kuten esimerkiksi liitteiden laittamiseen internetissä olevien päätösten yhteyteen. Tällä tavoin luotaisiin avoimempaa ja asiakasystävällisempää kuvaa kuntasektorista. Asiakaspalveluasenteen parantaminen olikin vielä yksi kehittämistarve.

4.6.1.2 Työsuojelu ja ammattijärjestö

Haastateltujen mielestä tärkeimpänä kehittämistarpeena nähtiin hyvän tiedottamisstrategian luominen yhteistoiminta-alueelle. Tämä oli melkeinpä edellytys sille, että yhteistoiminta-alueesta saataisiin pitkällä aikavälillä toimiva kokonaisuus. Lisäksi käytännön työsuojelutoiminnassa ilmeni kehittämistarvetta työsuojelupäällikön toimintamahdollisuuksien parantamisessa varsinkin ajallisesti. 60 % työaikaratkaisu nähtiin riittämättömäksi hoitaa työsuojelupäällikön tehtäviä, joten työaikaosuuden tuli olla enemmän, mieluimmin täyspäiväisesti. Myös pääluottamusmiehen toimen hoitamiseen toivottiin lisää aikaa esimerkiksi muuttamalla työ 5-päiväiseksi.

4.6.2 Tuottajaorganisaatiot

4.6.2.1 Sivistystoimi

Sivistystoimen puolella yleisenä, koko toimialaa koskevana kehittämistarpeena toimialan haastatellut pitivät ajankäytön parempaa organisointia ja tehostamista, jotta työprosessit etenisivät mahdollisimman jouhevasti eikä asioita jäisi niin helposti lepäämään pöydälle. Toinen koko toimialaa koskeva kehittämistarve oli opetuspäällikön viran täyttäminen, sillä sen puuttuminen hämärsi vastuunjakoa toimialajohtajan ja keskijohdon välillä sekä työllisti liikaa keskijohtoa ja toimialajoh-

tajaa. Kolmas toimialaa koskeva selkeä kehittämistarve oli uuden sähköpostijärjestelmän tehokas käyttöönotto ja sen merkityksestä tiedottaminen.

Opetuspalvelut

Opetussektorilla alan haastateltujen mukaan ensimmäiseksi kehittämistarpeeksi nousi Kelpo-hankkeen (Opetushallituksen perusopetuksen laadunkehittämishanke) parempi vieminen käytäntöön, sillä siinä oli vielä parantamisen varaa. Toinen kehittämisen kohde ilmeni aluerehtorimallissa eli yhteistoiminta-alueella otettaisiin käyttöön aluerehtorit ja näille aluerehtoreille vielä oma työryhmänsä, joka kokoontuisi säännöllisin väliajoin. Kolmantena kehittämiskohteena nähtiin yhtenäiskouluajattelun ulottaminen koko Järvi-Pohjanmaan alueelle. Lisäksi kehittämistarpeena nähtiin myös niin sanotun Vimpelin-mallin saattaminen koskemaan koko Järvi-Pohjanmaata eli kunnat antaisivat palkallisia vapaita opettajien koulutuksia varten. Myös tilaaja-tuottajamallin parempaa sisäistämistä ja opetuspalvelujen toimintasuunnitelman vahvuuksien ja heikkouksien syvällisempää erittelyä kaivattiin opetuspuolelle. Muilta osin alan kehittämistarpeet olivatkin pienempiä ja arkipäiväisempiä, kuten työhyvinvoinnin parantamista ja erityisesti rehtoreiden työtehtävien päällekkäisyyksien poistamista.

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen haastateltujen mukaan kehittämistarvetta oli niin yleisessä työskentelyssä kuin alan työorganisaatiossa. Yleisessä työskentelyssä nähtiin tarpeellisena uusien yhteisten käytäntöjen parempi sisäistäminen. Alan työorganisaatiossa vuorostaan oli kehittämistarpeena resurssien ja varsinkin henkilöstöresurssien kasvattaminen, sillä päteviä työntekijöitä kaivattiin muun muassa erityislastenhoidon puolelle. Lisäksi ilmeni kehittämistarpeina varhaiskasvatuksen työnohjauspiirin perustaminen Järvi-Pohjanmaalle ja esimiesten roolien selventäminen eli tietynlaisen jämäkkyyden ja vastuullisuudentunnon luominen heihin. Soinissa ilmeni tarvetta myös päiväkodin laajennukselle. Ja vielä, jos katsotaan varhaiskasvatuksen tulevaisuuteen varautumista, oli selvänä kehittämistarpeena parempien valmiuksien luominen lasten hoitopaikoissa. Erityisesti tuli kehittää suunnitelmallista varautumista hoitopaikkaa tarvitsevien lasten määrän äkkinäisten muutosten varalle.

Kulttuuripalvelut

Kulttuuripuolen kehittämistarpeet voi haastattelujen pohjalta jakaa kirjastopalveluihin ja muihin palveluihin, siis käytännössä museopalveluihin. Kirjastopalveluiden haastatellun mielestä kirjasto-

palveluissa toimintaa oli tarpeellista kehittää muun muassa varastointia järkeistämällä, ettei esimerkiksi varastoida paljon samoja kirjoja joka toimipisteessä. Lisäksi kehittämistarpeina nousivat esiin säännöllisten henkilöstöpalavereiden saaminen mukaan kirjastosektorin työ-rutiineihin sekä henkilöstön erityistietämyksen parempi huomioonottaminen työtehtävissä.

Muulla kulttuuritoiminnan, eli käytännössä museotoiminnan, puolella kehittämistarpeet olivat suurelta osin hyvin konkreettisia. Museopuolen haastatellun mukaan alan kiinteistöjen kunnostamistarve oli suuri ja erityisesti pienten museoiden ja kotiseutuyhdistysten tilojen sekä toiminnan parantamisessa oli selkeä kehittämisen kohde. Lisäksi toivottiin museopuolella kesäoppaan ottamista Lehtimäelle ainakin yhdeksi kesäkuukaudeksi.

4.6.2.2 Perusturva

Perusturvan puolella suoranaisia, kaikkia sektoreita koskettavia yhteisiä kehittämistarpeita ei haastattelujen perusteella ollut, vaan kehittämistarpeet olivat sektorikohtaisia.

Terveyspalvelut

Terveyspalvelujen haastateltujen mielestä alan kehittämistarpeet olivat pääsääntöisesti yleiseen työskentelyyn ja työssä jaksamiseen liittyviä. Ensinnäkin yksi oleellisimpia kehittämisen kohteita oli mahdollistaa kaikille heidän lakisääteinen täydennyskoulutuksensa, sillä alalla ei edes sitä kyetty tarjoamaan vielä kaikille. Toinen tärkeä kehittämiskohde oli henkilöstön ja esimiesten ajankäyttö ja sen tehostaminen, jotta useammin jäisi aikaa myös käsitellä ja miettiä sitä, missä olisi kehitettävää ja mihin suuntaan terveyspalveluita tulisi viedä. Kolmas kehittämistarve ilmeni terveyspalveluiden laatukriteereiden määrittelemisessä ja parantamisessa. Hyvien toiminta-strategioiden luominen terveyspuolelle nähtiin neljäntenä kehittämistarpeena. Viides kehittämisen kohde oli kollegoilta saatavan vertaistuen parantaminen. Kuudenneksi käytännön työskentelyyn liittyvä omien työprosessien avaaminen ja ymmärtäminen koettiin myös kehittämistarpeeksi.

Sosiaalipalvelut

Sosiaalipalveluissa suuria kehittämistarpeita ei vielä haastatteluvaiheessa osattu kunnolla eritellä, mutta joitain kuitenkin ilmeni. Sosiaalipalvelujen haastateltujen mukaan tärkeimpänä kehittämistarpeena oli alan uusien toimintamallien. Tähän liittyi oleellisesti rutiineihin pääseminen, jotta varsinkin esimiehillä olisi enemmän aikaa myös kentälle jalkautumiseen. Toinen tärkeä kehittämistarve oli säännöllisempi palavereiden pitäminen esimiesten välillä. Lisäksi sosiaalialan kehitystar-

peita olivat henkilöstön erikoistumisen parempi mahdollistaminen ja sosiaalipuolen palvelusuunnitelmien päivittäminen ajan tasalle.

Vanhustenhoito

Vanhustenhoidon haastatellut antoivat ymmärtää, että alan tärkeimmät kehittämistarpeet liittyivät säännöllisten yhteispalavereiden järjestämiseen, kollegoilta saatavaan vertaistukeen ja esimiesten parempaan tukemiseen. Lisäksi vanhustyön työnkierron parempi käyttöönotto oli myös kehittämisen arvoinen asia. Vanhustenhoidon kaikkein konkreettisin ja tärkein alan kehittämistarve oli kuitenkin lisäresurssien saaminen, muun muassa lisähenkilöstöä palkkaamalla, jotta ainakin nykytasoinen palvelu kyettiin säilyttämään vanhustenhoidossa.

4.6.2.3 Tekninen toimi

Teknisen toimen haastattelujen pohjalta oli nähtävissä, että toimialalla yhtenä yleisenä kehittämistarpeena oli alalle syntyneiden uusien toimintamallien sisäistäminen. Toinen koko toimialaa koskeva kehittämistarve liittyi henkilöstöresursseihin, sillä alalla nähtiin selkeä tarve muun muassa talouspäällikölle ja hankintainsinöörille. Muutoinkin alan henkilöstöresurssien kasvattaminen tai vähintään ennallaan pitäminen nähtiin selvänä kehittämistarpeena. Kolmas oleellinen toimialan kehittämistarve oli investointirakentamisen sektorin luominen, sillä kiinteistöjen peruskorjauksen ja uudisrakentamisen tarpeen takia investointirakentamisen merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Muilta osin kehittämistarpeet olivat sektorikohtaisia.

Tekniset palvelut

Teknisten palveluiden haastateltujen mukaan alan kehittämistarpeena oli varsinkin alan taloudellisten resurssien säilyttäminen tai, jos mahdollista, niiden kasvattaminen. Tämä koski erityisesti henkilöstöresursseja, sillä ainakaan siellä ei haastateltujen mielestä ollut enää varaa vähennyksiin. Muilta osin alan kehittämistarpeet liittyivät yleiseen työskentelyyn ja työprosessien järkeistämiseen sekä teknisten palveluiden toiminnan selkiyttämiseen niin kuntalaisille kuin alalle itselleen.

Ravitsemuspalvelut

Ravitsemuspalveluiden kehittämistarpeista haastateltu sanoi, että kehittämistarvetta oli usealla osa-alueella. Yksi tärkeä kehittämistarve oli alan käytäntöjen ja toimintatapojen yhtenäistäminen eri kuntien ja toimipisteiden välillä, sillä esimerkiksi ruokalistat oli hyvä saada kaikkialla samanlaisiksi. Toinen tärkeä kehittämisen kohde liittyi yleiseen työskentelyyn, sillä muun muassa työaika-

muotojen selventäminen nähtiin hyvin tarpeelliseksi. Lisäksi kehittämistarpeena esiin nousi alan henkilöstön tehokkaampi kierrättäminen.

Puhdistuspalvelut

Puhdistuspalveluiden haastatellun mukaan alan kehittämistarpeet keskittyivät työhyvinvoinnin ja yleisen työskentelyn parantamiseen. Haastatellun mielestä työhyvinvointi oli kiistatta alan tärkein kehittämisen kohde, sillä tällä alueella oli selkeitä toiminnallisia puutteita, joten toimivan ja hyvinvoivan työyhteisön kannalta katsottuna tuli alan työyhteisöön pikaisesti istuttaa positiivisempaa, rakentavampaa ja kannustavampaa ilmapiiriä. Toinen tärkeä kehittämisen kohde oli työprosessien parantaminen ja tehostaminen, sillä käytössä olleet menetelmät eivät aina olleet työn laadun ja sujuvuuden kannalta parhaita mahdollisia, vaan vaikeuksia ja turhaa työtä oli ilmennyt. Muilta osin puhdistuspalveluiden kehittämistarpeet olivat pieniin hallinnoinnin yksityiskohtiin liittyviä, kuten esimerkiksi työvuoro- ja työaikalistojen tekoa käsitteleviä kehittämistarpeita.

4.6.2.4 Vapaa-aikatoimi

Vapaa-aikatoimen haastateltujen mielestä alalla ilmeni kehittämistarvetta alan palveluiden paremmassa esiintuomisessa kuntalaisille. Tähän liittyen selkein kehittämistarve oli tuotteistuksessa, jossa tuli erityisesti kehittää tuotteistuksen suunnittelua ja syvällisempää pohdintaa. Tämä vaatisi kuitenkin aikaa ja sen vuoksi haastatellut näkivät tarpeelliseksi, että tuotteistuksen suunnitteluun saataisiin enemmän resursseja ja työaikaa. Tällöin kuntalaisille tarjottavaan tuotteeseen olisi mahdollista panostaa enemmän. Tuotteistuksen lisäksi alalla nähtiin tarpeelliseksi myös markkinoinnin kehittäminen. Markkinoinnin tuli olla riittävän laajaa ja kuntalaisiin vetoavaa, jotta he oppisivat entistä enemmän käyttämään yhteistoiminta-alueen tarjoamia vapaa-ajan palveluita.

4.6.2.5 Rakennustoimi

Rakennustoimen haastatellun mielestä toimialan kehittämistarpeet olivat hyvin vähäiset, koska ala on kooltaan pieni ja henkilöstöä vähän. Selkein kehittämistarve ilmeni rakennusvalvonnan samankaltaisuuden luomisessa kuntien välille, sillä ongelmia rakennusvalvonnalle aiheuttaa kuntien rakennusvalvonnan pelisääntöjen erilaisuus Järvi-Pohjanmaan kuntien välillä. Nämä pelisäännöt tuli yhtenäistää mitä pikimmiten. Lisäksi kehittämistä löytyi henkilöstön ja esimiesten ajankäytön tehostamisessa, jotta työaikaa ei menisi hukkaan sen vuoksi, ettei toimintaa ja työaikoja ole ajoitettu järkevästi.

4.6.2.6 Maatalous- ja lomatoimi

Maatalous- ja lomatoimen haastateltu totesi, että toimialan kehittämistarpeet liittyivät erityisesti alan hallintoon sekä suhteisiin muiden julkisen sektorin toimijoiden kanssa, kuten muun muassa valtion ja EU:n kanssa. Alan tärkein kehittämiskohde olikin toiminnan parantaminen suhteessa valtioon, maa- ja metsätalousministeriöön ja EU:hun, jotta näiltä tahoilta tulevat ohjeistukset ja säädökset saataisiin vietyä käytäntöön mahdollisimman hyvin ja ilman suurempia epäselvyyksiä. Jotta edellä mainituissa alan kehittämistarpeissa onnistuttaisiin, tuli samalla parantaa myös yleismaailmallista ja valtakunnallista maatalousalan kehityksen seurantaa. Tämä sen vuoksi, että alaan vaikuttavat yhä enenevässä määrin tiukentuva ympäristölainsäädäntö, kasvava kilpailu, sukupolvenvaihdokset sekä muut maataloudelle asetetut lisävaatimukset esimerkiksi tuotannossa. Lisäksi henkilöstön erikoistumisen ja ammatillisen osaamisen parempi mahdollistaminen nousivat myös esiin toimialaa koskevina kehittämistarpeina, koska alan kehittyessä myös ammatillisen osaamisen vaatimukset ja erikoistumisvaatimukset ovat nousseet.

4.6.2.7 Ympäristötoimi

Ympäristötoimen haastatellun mukaan kehittämistarpeita oli alalla vähän. Ehdottomasti alan tärkein kehittämistarve oli ajan tasalla pysymisen mahdollistaminen, jotta toimiala pysyisi mukana jatkuvasti elävässä ympäristölainsäädännössä. Edellä mainittuun kehittämistarpeeseen liittyi myös yleisen tiedonkeruun ja taulukoinnin helpottaminen, jotta alalle tärkeät tiedot olisivat helpommin saatavissa, sillä toisinaan niiden saaminen oli ollut yllättävän työlästä. Muilta osin alan kehittämistarpeet olivat kokonaisvaltaisia, työprosessien sujuvuuden ja toimialojen väliseen, yhteistyön parantamiseen liittyviä kehittämistarpeita.

4.6.3 Kuntayhtiöt

Järvinet Oy

Järvinetin haastatellun mukaan yhtiön kehittämistarpeet liittyivät pitkälti yhteistyön parantamiseen sen ja kuntien välillä sekä toimintatapojen yhtenäistämiseen yhtiön sisällä. Yhtiön ja kuntien välisen yhteistyön sujuvuudella on suurta vaikutusta molempien osapuolten toiminnalle, joten mitä paremmin yhteistyö toimii, sen toimivampi on myös osapuolten oma toimivuus siltä osin. Siksi yhteistyöhön on hyvä panostaa ja sen toimivuutta kehittää muun muassa tiedottamisessa. Yhtiön sisäisten toimintatapojen yhtenäistäminen vuorostaan luo paremman pohjan uusien toi-

mintatapojen kehittämiselle ja rutiinien luomiselle yhtiössä sekä helpottaa töiden organisointia ja johtamista.

Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelut Oy

Yrityspalveluiden kehittämistarpeet olivat hyvin samansuuntaisia kuin Järvinetin. Yhtiön toimitusjohtaja kertoi, että yhteistyötä kuntien kanssa tuli kehittää entistä syvällisemmäksi ja monipuolisemmaksi. Tehtävienjakoa ja vastuita oli tarpeellista selkiyttää yhtiön ja kuntien välillä enemmän, jotta sekä yhtiö että kunnat tietäisivät, mitä osapuolilta odotetaan ja mitkä palvelut kuuluvat kunkin toimivaltaan. Tähän liittyen muun muassa tulosseurantaan tuli panostaa entistä paremmin. Yhtiön sisällä kehittämistarvetta oli vuorostaan erityisesti kuntien erilaisten toimintatapojen yhteensovittamisessa sekä tiimitoiminnan johtamisessa. Lisäksi tuli kiinnittää enemmän huomiota yritystoiminnan valtakunnalliseen kehitykseen, koska sillä on suuri merkitys myös yhteistoimintaalueen yritystoiminnan kehittämiselle.

4.7 Yleiset ja toimialakohtaiset koulutustarpeet

Tässä luvussa on toimialoittain käytynä lävitse haastattelujen kautta ilmi tulleet koulutustarpeet ja se, että millaisin keinoin näihin tulisi puuttua. Koulutustarpeet on yleensä jaettu erikseen sekä henkilöstön että esimiesten koulutustarpeisiin, mutta jos toimiala tai sektori on kovin pieni, niin tällöin jakoa ei ole välttämättä tehty.

4.7.1 Tilaajaorganisaatiot

4.7.1.1 Kunnat ja yleishallinto

Haastateltujen mielestä tilaajapuolen henkilöstön suurimmat koulutustarpeet liittyivät uusiin sähköisiin hallintojärjestelmiin, ajankohtaiseen lainsäädäntöön, työssä vastaan tuleviin erityiskysymyksiin, arkistointiin ja henkilöstöhallintoon kuten esimies- ja alaistaitokoulutukseen. Lisäksi asiakaspalveluun, tietojen julkisuuteen, hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvä koulutus koettiin tarpeelliseksi järjestää erityisesti niille, joiden työnkuvaan se oleellisesti kuului ja joilla halukkuutta koulutukseen löytyi. Ja varsinkin Soinissa korostettiin myös erityisesti iäkkäämmälle henkilöstölle annettavaa, uusien ohjelmistojen tehokkaaseen käyttöön liittyvää tietoteknisten taitojen lisäkoulutusta.

Tilaajaorganisaatioihin kuuluvien esimiesten koulutustarpeet erosivat hieman toisistaan niin kunnallisesti kuin yksilökohtaisesti, mutta joitain kaikille yhteisiä koulutustarpeita oli. Tärkeimpinä

kuntien tilaajapuolen esimiesten yleisinä koulutustarpeina ilmenivät tilaaja-tuottajamallin syvällisempi sisäistäminen ja henkilöstön johtaminen ja siihen liittyvät asiat. Myös taloustieteisiin, kuten laskentatoimeen ja kuntatalouteen, liittyvä koulutus nähtiin kuntien tilaajapuolella tarpeellisena, samoin kokous- ja neuvotteluteknisiin asioihin liittyvä koulutus. Erityisesti korostettiin toimialajohtajien huomioimista koulutuksissa, sillä heidän roolinsa on kaikkein haastavin johtuen heidän eräänlaisesta välittäjäroolista tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä.

Kun katsotaan esimiesten kuntakohtaisia koulutustarpeita, voi Alajärven osalta sanoa, että suurempia koulutustarpeita ei tilaajapuolen esimiehillä sinällään ollut. Ehkä eniten painotettiin uuden tilaaja-tuottajamallin sisäistämistä ja siihen liittyvää koulutusta sekä kuntakonserniajattelua ja sen opettamista. Myös henkilöstön johtamiseen liittyvä koulutus koettiin tarpeelliseksi.

Vimpelissä esimiesten koulutustarpeista tärkeimmiksi nähtiin hankinta- ja kilpailutuspuolen lainsäädäntöön liittyvät asiat sekä henkilöstöhallinto, erityisesti henkilöstön johtaminen. Uuden tilaaja-tuottajamallin sisäistäminen ja oman roolin oppiminen nähtiin myös tärkeäksi koulutustarpeeksi, samoin kuntatalouteen liittyvät asiat.

Soinissa esimiehiä koskevat tärkeimmät koulutustarpeet liittyivät henkilöstön johtamiseen ja hallinnointiin sekä kuntatalouteen. Myös hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvä koulutus tuli esille haastatteluissa.

Haastateltujen mielestä tilaajapuolen koulutustarpeiden muoto ja kesto saattoi pääosin olla ammatillista osaamista tukevaa, erityistyyppistä ja lyhytkestoista, muutaman päivän kestoista täsmäkoulutusta. Uusien tietokoneohjelmistojen osalta kuitenkin painotettiin, että koulutukset olisivat hieman perusteellisempia ja pitempikestoisempia 1–2 päivän kurssien sijaan. Lisäksi tuli ottaa huomioon yksilöllisen osaamisen erilainen taso varsinkin tietokoneohjelmistojen koulutuksissa.

Kaiken kaikkiaan yhteistoiminta-alueen kunnissa ja yleishallinnossa henkilöstön osaamistaso oli hyvä ja vaati koulutuksen osalta vähemmän huomiota kuin tuottajapuolen toimialat.

4.7.1.2 Työsuojelu ja ammattijärjestö

Haastateltujen mielestä tarvetta koulutukseen ilmeni varsinkin työsuojeluvaltuutetuille, sillä heidän kouluttamisensa uusiin tehtäviin ja entistä laajempiin toimialueisiin nähtiin erittäin tarpeelliseksi. Lisäksi lyhytkestoinen lisäkoulutus tietoteknisistä taidoista nähtiin jossain määrin tarpeellisena koulutuksena, samoin henkilöstöhallintoon liittyvä koulutus. Etusijalla oli kuitenkin työsuojeluvaltuutettujen kouluttaminen.

4.7.2 Tuottajaorganisaatiot

4.7.2.1 Sivistystoimi

Sivistystoimen haastateltujen mielestä henkilöstön yleisenä koulutustarpeena voitiin pitää tietoteknisiä taitoja muun muassa ohjelmistoista, sillä tämä tuli selvästi esille kaikilla sivistystoimen sektoreilla. Osalla henkilöstöä tietotekniset taidot eivät vain olleet riittävän hyviä, jotta he olisivat osanneet tehokkaasti hoitaa sähköisen asioinnin tai käyttää avuksi tarkoitettuja tietoteknisiä laitteita, kuten av-tekniikkaa. Lisäksi koulutuksellista huomiota tuli kiinnittää myös esimies- ja alaistaitoihin.

Haastateltujen mielestä näihin koulutustarpeisiin eivät lyhyet, päivän kestävät tietoiskut yleensä olleet kovin riittäviä, vaan pitempikestoinen koulutus oli useimmiten paikallaan.

Opetuspalvelut

Opetuspuolen haastateltujen mukaan henkilöstölle ja esimiehille yhteisenä koulutustarpeena nähtiin ensiapukoulutus sekä erityistilanteisiin valmistautuminen, niihin joutuminen ja niissä toimiminen. Erityistilanteiksi koettiin esimerkiksi väkivaltaisen tai muuten vaikean oppilaan kohtaaminen, yleiset hätätapaukset ja muut poikkeukselliset tilanteet.

Opetuspuolen henkilöstön koulutustarpeet keskittyivät haastateltujen mielestä lähinnä työhyvinvoinnin ylläpitämiseen ja työssä jaksamiseen sekä ammatillista osaamista parantavaan erikoiskoulutukseen, kuten aineenhallintaan ja oman oppiaineen pedagogiikkaan. Lisäksi niinkin konkreettisen asian kuin hyvän oppitunnin käytännön järjestämiseen koettiin koulutustarvetta. Koulunkäyntiavustajien tietotason päivittäminen nousi myös esiin henkilöstölle tarpeellisena koulutuksena, samoin henkilöstön omaa työpaikkaa koskevien taloudellisten asioiden läpikäyminen, jotta paremmin ymmärrettäisiin mitä budjetti ja sen tiedot pitävät sisällään.

Haastateltujen mielestä henkilöstön koulutusten keston ei tarvinnut olla pitkäkestoista, vaan yleensä 1-2 päivän täsmäkoulutus riittäisi. Pikemminkin korostettiin annettavan koulutuksen konkreettista osuutta ja sisältöä eli esimerkiksi seurattaisiin paikan päällä luokassa, miten järjestetään aiemmin mainittu hyvä oppitunti.

Opetuspuolen haastateltujen mielestä alan esimiesten, eli pääasiassa rehtoreiden, koulutukselliset tarpeet liittyivät enemmän talous- ja henkilöstöhallintoon sekä heidän uusien työtehtävien parempaan sisäistämiseen. Haastatteluista ilmeni, että varsinkin alan keskijohdon uusi rooli muun muassa työsopimusten teossa ja palkkojen maksussa vaati lisäkoulutusta, sillä esimerkiksi työehto-

sopimusasiat osoittautuivat toisinaan haasteellisiksi. Lisäksi taloudenpitoon, kuten budjetin laadintaan, nähtiin lisäkoulutus tarpeellisena.

Opetuspuolen esimiesten koulutusten keston ei heidänkään osalta tarvinnut olla pitkäkestoisia, vaan mieluummin täsmätyyppistä täydennyskoulutusta, joka keskittyisi tiettyyn asiaan kerralla välttäen liian laajaa kertaotetta.

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen haastateltujen mielestä koulutustarpeita ilmeni alalla paljon. Yleisinä, niin henkilöstöä kuin esimiehiä koskevina koulutustarpeina, nähtiin ensiaputaidot ja niiden päivittäminen. Lisäksi tiimityöskentelytaitojen yleinen kouluttaminen nähtiin myös tarpeellisina, jotta keskinäinen yhteistyö sujuisi paremmin.

Varhaiskasvatuksen haastateltujen mielestä henkilöstön koulutustarpeet liittyivät pääasiassa lastenhoidon pedagogisiin puoliin ja ammatilliseen pätevyyteen. Lastenhoidon pedagogisella puolella koulutuksen tuli kiinnittyä yleiseen lasten käsittelyyn ja lasten kanssa toimimiseen sekä erityisesti erityislasten hoitoon ja käsittelyyn. Ammatillisen pätevyydessä nähtiin tärkeänä peruskoulutuksen antaminen niille lastenhoitajille, joilta puuttui ammatillinen pätevyys. Ammatillisen pätevyyden jo omaaville hoitajille nähtiin vuorostaan tarpeellisena tarvittavan täydennyskoulutuksen antaminen kasvatus- ja hoitotyöhön. Lisäksi tärkeänä koulutustarpeena ilmeni myös yleinen perhepäivähoitajien kouluttaminen ja ennen kaikkea kouluttautumisen parempi mahdollistaminen heille. Henkilöstön koulutustarpeita oli myös tietotekniikassa, sillä osalla henkilöstöä tietotekniset taidot olivat hyvin puutteellisia. Myös työhyvinvointiin liittyvää virkistyskoulutusta koettiin tarpeelliseksi järjestää aiempaa enemmän.

Haastateltujen mukaan henkilöstön koulutuksen muoto ja kesto riippui ammatillisesta pätevyyden tasosta ja yksilöllisistä tarpeista. Tietoteknisten taitojen ja ammatillisen pätevyyden hankkimisessa jo perustason koulutus on tarpeellista ja tällöin on pitkäkestoinen koulutus erittäin suotavaa. Erilaiset täydennyskoulutukset saattoivat sen sijaan olla lyhyempikestoisempia, mutta eivät kuitenkaan vain päivän kestäviä tietoiskuja, vaan useamman päivän kestäviä koulutuksia.

Varhaiskasvatuksen haastateltujen mukaan esimiesten koulutustarpeet erosivat monelta osin henkilöstöstä, mutta silti myös heillä ilmeni tarvetta tietoteknisten taitojen parantamisessa, sillä varsinkin alemman johdon tasolla löytyi selviä puutteita muun muassa tietokoneohjelmistojen hallinnassa ja työvuorolistojen tekemisessä. Muilta osin esimiehillä oli koulutustarvetta talous- ja henkilöstöhallinnosta sekä varsinkin keskijohdon esimiehille tarpeelliseksi koettiin myös henkilös-

töhallinnon lisäkoulutus muun muassa työehtosopimuksiin liittyvistä asioista. Tarpeelliseksi nähtiin myös alemman johdon yleinen johtajakoulutus.

Varhaiskasvatuksen haastateltujen mukaan esimiesten koulutuksen muodossa ja kestossa ei ilmennyt suurta tarvetta pitkäkestoisempaan peruskoulutukseen muuten kuin alemman johdon tietoteknisissä taidoissa. Muilta osin tarvittavat koulutukset voisi järjestää muutaman päivän ammatillisina täydennyskoulutuksina.

Kulttuuripalvelut

Kulttuuripuolen haastateltujen mukaan ilmenneet henkilöstön koulutustarpeet olivat pääsääntöisesti ammatillisia ja sosiaalisia. Koulutustarvetta ilmeni tietoteknisissä taidoissa muun muassa ohjelmistojen käytössä ja internet-sivujen luomisessa ja ylläpidossa. Varsinkin kirjastopuolella tietoteknisten taitojen parantamista korostettiin. Lisäksi nähtiin tarpeelliseksi erityisesti kirjastonhoitajien luettelointitaitojen parantaminen. Museopuolella museologian ja yleinen alan tietämyksen parantaminen nousi esiin koulutustarpeena. Koko kulttuuripuolen henkilöstön yleisenä koulutustarpeena nähtiin asiakaspalvelu- ja alaistaitojen lisäkoulutus.

Kulttuuripuolen esimiehillä haastatellut näkivät koulutustarvetta erityisesti esimiehenä toimimisessa ja henkilöstöhallinnossa muun muassa siinä, kuinka toimia mahdollisissa vaikeissa henkilöstön ristiriitatilanteissa. Lisäksi myös esimiesten taloudenhallintaan ja sen ymmärtämyksen parantamiseen liittyvä koulutustarve nousi esiin varsinkin kirjastopuolella.

Haastateltujen mukaan niin henkilöstön kuin esimiesten koulutuksen kesto ja muoto saattoi pääosin olla ammatillista täydennyskoulutusta sekä valituille ryhmille erityiskoulutusta erityisaiheista. Sen sijaan tietoteknisissä taidoissa saattoi perusteellisempi koulutus olla joissain tilanteissa tarpeellista.

4.7.2.2 Perusturva

Perusturvan haastateltujen mukaan koko toimialaa koskevat koulutustarpeet olivat tietotekniset valmiudet, kuten ohjelmistojen hallinta, ja johtamis- ja alaistaidot. Näihin koulutustarpeisiin eivät lyhyet, päivän tai kahden pituiset koulutukset olleet haastateltujen mielestä riittäviä, vaan koulutusten tuli olla pitkäkestoisempia, syvällisempiä ja mieluimmin aina yhdestä aihealueesta kerrallaan.

Terveyspalvelut

Terveyspalveluiden haastateltujen mukaan alan koulutustarpeet liittyivät pääasiassa asiakkaiden kohtaamistilanteisiin, eri sairauksiin, työyhteisössä toimimiseen ja työssä viihtymiseen. Yleisenä, niin henkilöstöä kuin esimiehiä koskevana koulutustarpeena, oli poikkeuksellisten tilanteiden kohtaaminen ja niihin varautuminen, eli miten kohdata esimerkiksi vaarallinen asiakas tai kuinka varautua suuronnettomuuteen.

Terveyspalveluiden haastatellut sanoivat, että henkilöstön koulutustarpeista pääosaan nousivat ammatillinen koulutus ja tietojen päivittäminen alan töiden kaikilla osa-alueilla. Ensinnäkin ammatillisella puolella perusteellisempaa koulutustarvetta nähtiin erityisesti uusien hoitajien hoidollisten valmiuksien lisäämisessä muun muassa lääkehoidossa ja -huollossa sekä eri sairauksissa. Kokeneemmille hoitajille täydennyskoulutus samoista aiheista koettiin myös hyödylliseksi. Toisekseen sairaanhoidossa täsmäkoulutus diabeteksesta, sydänsairauksista, verenpaineesta ja jalkojen hoidosta nähtiin erittäin tarpeellisina lisäkoulutuksina. Kolmanneksi tarpeellista oli myös lähihoitajien lisäkoulutus lääkehoitoon ja erilaisiin sairauksiin sekä kodinhoitajien yleisen tietotaidon päivittäminen varsinkin niillä kodinhoitajilla, joilla alan koulutuksen saamisesta oli jo vuosikymmeniä. Neljänneksi ilmeni tietoteknisissä taidoissa suurta koulutustarvetta erityisesti ohjelmistojen osalta. Lisäksi työssä jaksamisessa ja -viihtymisessä sekä asiakaspalvelutaidoissa nähtiin koulutustarvetta. Koulutustarvetta ilmeni myös jossain määrin henkilöstön käytöstavoissa suhteessa terveydenhuollon asiakkaisiin ja muihin työyhteisön jäseniin.

Terveyspuolen haastateltujen mukaan edellä mainitut koulutustarpeet olivat pääosin mahdollista toteuttaa ammatillisen täydennyskoulutuksen avulla, jonka ei tarvinnut olla kovin pitkäkestoista. Kuitenkin tuli välttää päivän kestäviä täsmäkursseja, josta poikkeuksena aiemmin mainitut hoidot diabeteksesta, sydänsairauksista, verenpaineesta ja jalkojen hoidosta, joihin riitti päivänkestoinen, aihekohtainen täsmäkoulutus. Ainoastaan kodinhoitajien tietotason päivittäminen ja uudempien hoitajien hoidollisten valmiuksien lisääminen vaati haastateltujen mielestä pitkäkestoisempaa ja perusteellisempaa koulutusta.

Terveyspalveluiden esimiehien tärkeimpänä koulutustarpeena haastatellut näkivät yleisen johtajuuskoulutuksen varsinkin alemmalle johdolle, sillä erityisesti sillä tasolla oli selvää koulutustarvetta johtamisesta. Lisäksi tarvetta esimiesten lisäkoulutukseen oli myös henkilöstö- ja taloushallinnollisista asioista, kuten muun muassa lainsäädännöstä ja työehtosopimuksista, sekä hankinnoista ja kilpailutuksesta varsinkin niistä vastaaville esimiehille, sillä terveyspuolen hankinnat ovat yleensä suuria ja kalliita. Eräänlainen johdon vertaistukikoulutus koettiin myös tarpeelliseksi.

Terveyspalvelujen haastateltujen mielestä esimiesten koulutuksen kesto ja muoto voisi pääosin olla lyhytkestoista ammatillista täydennyskoulutusta edellä mainituista aiheista, mutta johtajakoulutuksen tuli kuitenkin olla syvällisempää ja pitkäkestoisempaa täydennyskoulutusta.

Sosiaalipalvelut

Sosiaalipalvelujen puolella koulutustarpeet vaihtelivat riippuen siitä olivatko kyseessä niin sanotut tavalliset sosiaalityön palvelut vai kehitysvammaisille suunnatut palvelut. Sosiaalipuolen haastateltujen mukaan koko alan yhteisenä, varsinkin henkilöstöä koskevana koulutustarpeena olivat tietotekniset taidot, kuten erilaisten ohjelmistojen hallinta. Näissä taidoissa ilmeni selviä tarpeita lisäkoulutukseen, sillä osalla henkilöstöä oli jo ihan perusteiden hallinnassa puutteita. Muilta osin sosiaalipalveluiden koulutukselliset tarpeet saattoi jakaa sosiaalityöhön ja vammaistyöhön.

Sosiaalityön henkilöstöllä koulutustarvetta ilmeni varsinkin työn sisällöllisissä asioissa eli olemassa olevan ammattitaidon parantamisessa. Lisäksi muun muassa työpajatoiminnassa oli tarvetta työn ohella tapahtuvan lähihoitajakoulutuksen antamiseen. Lisäkoulutuksen antaminen itse yhteistoiminta-alueen muutoksesta koettiin myös hyödylliseksi toteuttaa.

Sosiaalityön esimiestasolla tarvetta koulutukselle oli talous- ja henkilöstöhallinnon puolella. Näillä osa-alueilla kaivattiin lisäkoulutusta erityisesti talousarviointiin ja taloudenpitoon sekä työehtosopimusasioihin. Lisäksi tarpeelliseksi nähtiin myös johtajuuteen liittyvä lisäkoulutus.

Vammaistyössä henkilöstön koulutustarpeet koskivat yleistä, rutiinityötä koskevaa koulutusta ja asiakaspalvelukoulutusta. Erityisesti tuli kouluttaa kehitysvammojen, päihdehoidon ja mielenterveyden sekä näiden risteymien hoidosta.

Vammaistyön esimiesten koulutustarpeet liittyivät yleiseen johtamis- ja esimieskoulutukseen sekä yleiseen työskentelyyn, kuten muun muassa asiakirjojen laatimiseen, esittelijänä toimimiseen ja päätösten toteuttamiseen. Lisäksi myös hankinnoista ja kilpailutuksesta nähtiin tarvetta esimiesten lisäkoulutukselle, samoin yleisesti talous- ja henkilöstöhallinnosta.

Sosiaalipuolen haastateltujen mielestä koulutuksen kesto ja muoto niin sosiaali- kuin vammaistyössä saattoi pääosin olla lyhytkestoista täydennyskoulutusta. Poikkeuksina kuitenkin olivat koulutus tietoteknisistä taidoista sekä työn ohessa tapahtuvat tutkintojen suorittamiset, sillä niistä perusteellisempi ja pitkäkestoisempi koulutus oli tarpeellista.

Vanhustenhoitopalvelut

Vanhustenhoidon haastateltujen mielestä yleisenä koulutustarpeena, joka kosketti niin esimiehiä kuin henkilöstöäkin, oli tarve esimies- ja alaiskoulutukseen. Lisäksi lisäkoulutus erityistilanteiden kohtaamisesta ja niissä toimimisesta koettiin tarpeelliseksi.

Vanhustenhoidon henkilöstön koulutustarpeista alan haastatellut antoivat ymmärtää, että tarvetta koulutukseen ilmeni niin henkilöstön yleisessä työskentelyssä kuin ammatillisessa osaamisessa. Yleisessä työskentelyssä koulutustarvetta oli tietoteknisissä taidoissa muun muassa uusista ohjelmistoista. Ammatillisella puolella tarvetta koulutukseen nähtiin vuorostaan ensiaputaitojen päivityksestä, diabeteksen hoidosta sekä seuraavista aiheista: haavanhoidosta, psykiatrisesta sairaanhoidosta, dementiahoidosta, kotihoidonpalveluista, kuntouttavasta työstä, vapaaehtoistyön merkityksestä vanhustenhoidossa ja omaishoitajien merkityksestä vanhustenhoidossa. Lisäksi koulutusta kaivattiin erityisesti lääkehoidosta sekä erityisesti työuraltaan vanhemmalle henkilöstölle somaattisista sairauksista sekä muista vanhustenhoidon erityispiirteistä.

Vanhustenhoidon haastateltujen mielestä henkilöstön koulutukset saattoi pääsääntöisesti hoitaa ammatillisena täydennyskoulutuksena, mutta varsinkin lääkehoidosta ilmeni tarvetta antaa myös peruskoulutusta ja alan erityiskoulutusta. Lisäksi lähihoitajille ja sairaanhoitajille saattoi antaa oppisopimuskoulutusta kyseisistä aiheista.

Vanhustenhuollon haastateltujen mukaan esimiesten koulutustarpeet liittyivät johtamiseen ja oman roolin omaksumiseen varsinkin alemman johdon esimiehillä. Lisäksi myös henkilöstö- ja taloushallinnosta, kuten muun muassa talousarvion valmistelusta, oli tarvetta antaa lisäkoulutusta, samoin hankinta- ja kilpailutusasioista. Yleiseen työskentelyyn liittyvät taidot, kuten asiakirjojen oikeaoppinen laatiminen, nousivat myös esiin esimiesten koulutustarpeina.

Vanhustenhuollon haastatellut näkivät, että esimiesten koulutus saattoi kestoltaan ja muodoltaan olla muutaman päivän kestoista täydennyskoulutusta. Kuitenkin johtamisesta saattoi pitkäkestoisempi koulutus tarpeellista varsinkin alemman johdon esimiehille.

4.7.2.3 Tekninen toimi

Teknisen toimen haastatteluissa esiin nousseet koulutustarpeet vaihtelivat sektorista riippuen, mutta yhteisiäkin koulutustarpeita oli. Ensinnäkin tietoteknisissä taidoissa ilmeni osalla ihan perusteista lähtevää, selkeää koulutustarvetta, joka ilmeni muun muassa ohjelmistojen hallinnassa. Toinen selkeä koulutustarve, joka ilmeni koko teknisessä toimessa, oli johtamiskoulutus.

Niin tietoteknisistä taidoista kuin johtamisesta ei haastateltujen mukaan riittänyt lyhyt kurssitus, vaan pitkäkestoisempi ja perusteellisempi koulutus koettiin tarpeelliseksi.

Tekniset palvelut

Teknisissä palveluissa henkilöstön koulutustarpeet olivat alan haastateltujen mukaan suurelta osin työhyvinvointiin ja edellä mainittuun tietotekniikkaan liittyviä. Muilta osin henkilöstön kouluttamiseen tuli haastateltujen mielestä palata vasta pidemmän ajan kuluttua, kun yhteistoiminta-alue on pidempään ollut toiminnassa, joten sillä hetkellä ei ollut muita, suoranaisia ja selkeitä henkilöstön koulutustarpeita.

Sen sijaan esimiesten puolella alan haastatellut näkivät enemmänkin tarvetta koulutukseen. Ensinnäkin johtamisesta kaivattiin selkeästi lisää koulutusta erityisesti alemmalle johdolle, jolle tuli antaa erityisesti henkilöstöhallinnon koulutusta. Toisekseen hankinnoista ja kilpailutuksesta haluttiin lisäkoulutusta etenkin niille, jotka olivat niiden kanssa usein tekemisissä, sillä alan hankinnat ovat usein suuria. Lisäksi toimialajohdossa toivottiin koulutusta myös yleisestä työskentelystä, kuten muun muassa esittelijänä toimimisesta ja asiakirjojen laatimisesta.

Teknisten palveluiden haastateltujen mukaan kestoltaan ja muodoltaan alan koulutukset oli mahdollista toteuttaa lyhytkestoisena ammatillisena täydennyskoulutuksena, mutta johtamiskoulutuksen tuli kuitenkin olla pitkäkestoisempaa ja perusteellisempaa.

Ravitsemuspalvelut

Ravitsemuspalveluiden haastatellun mukaan henkilöstölle koulutusta tarvittiin varsinkin tietoteknisissä taidoissa ja tätä koulutusta tuli antaa pikaisesti. Lisäksi tarvetta koulutukseen oli ravintoopin puolella, jossa tuli erityisesti kiinnittää huomiota vanhusten ravitsemiseen ja siihen liittyviin ravinnon erityisvaatimuksiin. Myös yleisessä työskentelyssä oli tarvetta lisäkoulutukseen, jotta työt sujuisivat entistä paremmin.

Ravitsemuspalveluiden haastatellun mielestä henkilöstön koulutuksen kesto ja muoto saattoi pääsääntöisesti olla muutaman päivän pituista ammatillista täydennyskoulutusta, mutta varsinkin tietoteknisistä taidoista tuli koulutuksen olla perusteellisempaa osalle henkilöstöä.

Ravitsemuspalveluiden esimiesten koulutustarpeista haastateltu sanoi, että esimiehillä koulutustarvetta oli erityisesti henkilöstöhallinnon puolella muun muassa työehtosopimusasioista, ja taloushallinnon puolella yleisesti taloudenpidosta, kuten talousarvion käsittelystä. Lisäksi koulutustarvetta esimiehille oli myös yleisessä työskentelyssä, kuten asiakirjojen tekemisessä ja esittelijänä toimimisessa, ja johtamisessa. Myös alemman johdon tietoteknisissä taidoissa oli lisäkoulutustarvetta, jotta muun muassa työvuorolistojen teko ja web-tallennukset sujuisivat paremmin.

Ravitsemuspalvelujen haastatellun mielestä esimiehille suunnattu koulutus oli kestoltaan ja muodoltaan suurelta osin toteutettavissa lyhytkestoisena ammatillisena täydennyskoulutuksena, mutta kuitenkin siten, että koulutus olisi aihekohtaista ja riittävän perusteellisesta.

Pudistuspalvelut

Puhdistuspalvelujen haastatellun näkemyksenä oli, että alan henkilöstön suurimmat koulutustarpeet kohdistuivat yleiseen työssä jaksamiseen ja -viihtymiseen, sillä alalla ilmeni selvää koulutustarvetta alaistaidoissa ja käytöstavoissa sekä vastuullisuuden ja positiivisen ilmapiirin luomisessa. Lisäksi henkilöstön tietoteknisissä taidoissa tarvittiin lisäkoulutusta varsinkin ohjelmistojen käytöstä.

Haastatellun mukaan alan henkilöstön koulutuksen kesto ja muoto saattoi pääsääntöisesti olla lyhytkestoista, muutaman päivän pituista täsmäkoulutusta, mutta tietoteknisissä taidoissa oli pitkäkestoisempi koulutus tarpeellista varsinkin osalle henkilöstöä.

Puhdistuspalveluiden esimiehille haastateltu sanoi tarvittavan koulutusta johtamisesta ja henkilöstö- ja taloushallinnosta. Erityisesti taloushallinnon osaamiseen esimiehet ja varsinkin keskijohdon esimiehet tarvitsivat lisäkoulutusta. Lisäksi myös hankinnoista ja kilpailuttamisesta oli tarvetta antaa lisäkoulutusta esimiehille, samoin tietokoneohjelmistojen tehokkaammasta käytöstä.

Puhdistuspalvelujen esimiesten koulutuksen kesto ja muoto voi haastatellun mukaan olla ammatillista täydennyskoulutusta, mutta varsinkin alemman johdon tasolla myös pitkäkestoisempi peruskoulutus saattoi olla tarpeellista.

4.7.2.4 Vapaa-aikatoimi

Vapaa-aikatoimen haastateltujen mielestä alan tärkeimpinä koulutustarpeina olivat liikunnanohjaajien lisäkoulutus ja tietotekniset taidot, missä koulutusta tarvittiin erityisesti alan ohjelmistojen käyttämisestä markkinoinnin apuna, kuten esimerkiksi julisteiden tekemisessä. Markkinointi itsessään oli myös asia, jossa oli tarvetta koulutukselle. Lisäksi taloushallinnossa ja taloustaidoissa il-

meni tarvetta koulutukselle varsinkin keski- ja toimialajohdossa, samoin hankinnoissa ja kilpailutuksessa oli tarvetta lisäkoulutukseen.

Koulutuksen kestosta ja muodosta haastatellut totesivat, että koulutukset voisivat pääasiassa olla lyhytkestoista, ammatillista täydennyskoulutusta, mutta markkinoinnista ja alan ohjelmistojen käyttämisestä perusteellisempi koulutus oli todennäköisesti tarpeellista.

4.7.2.5 Rakennustoimi

Rakennustoimen haastatellun mukaan alalla oli koulutustarvetta tietoteknisissä taidoissa ja rakennusvalvonnan ohjelmistojen käytössä, ja varsinkin ohjelmistokoulutus koettiin erityisen kiireelliseksi. Lisäksi lainsäädäntöön liittyvää lisäkoulutusta tarvittiin varsinkin alan muuttuvien lakien osalta. Toimialajohdon tasolla nähtiin tarvetta myös taloushallinnon koulutukseen muun muassa kirjanpidosta ja tilaaja-tuottajamallista.

Kestoltaan ja muodoltaan tarvittavat koulutukset oli rakennustoimen haastatellun mielestä mahdollista toteuttaa erityiskoulutuksena kustakin aiheesta erikseen. Koulutusten ei tarvinnut olla kestoltaan pitkäkestoisia, vaan riittävän syvällisiä, jotta muun muassa kaikkia rakennusvalvonnan ohjelmistojen hienouksia ja erikoisuuksia osattaisiin käyttää kunnolla.

4.7.2.6 Maatalous- ja lomatoimi

Maatalous- ja lomatoimen haastatellun mukaan alan henkilöstön koulutustarpeita olivat tietotekniset taidot, kuten esimerkiksi tietokoneohjelmistot, ja oman alan lainsäädäntö, kuten muun muassa kuntalain parempi tunteminen. Lisäksi tuotevastaaville oli hyvä antaa oman alan lisäkoulutusta muun muassa maaseudun ja maatalouden kehittämisestä. Lomittajat olivat toinen ryhmä, joille oman alan lisäkoulutus oli myös hyödyllistä. Heidän lisäkoulutus liittyisi oman alan käytännön työskentelyyn erityisesti poikkeuksellisissa tilanteissa.

Haastateltu totesi, että alan henkilöstön koulutus oli kestoltaan ja muodoltaan pääsääntöisesti toteutettavissa usean päivän pituisena ammatillisena koulutuksena, mutta muun muassa lomatoimessa osalla henkilöstöä oli tarvetta myös perusteellisemman ja pitkäkestoisemman koulutuksen saamiseen.

Maatalous- ja lomatoimen esimiehille tarvittiin haastatellun mielestä koulutusta varsinkin EU:hun liittyvistä asioista sekä EU:n, valtionhallinnon ja kunnallishallinnon roolien hahmottamisesta ja linkittymisestä maataloudessa. Lisäksi yleisessä työskentelyssä oli esimiesten koulutus tarpeellista muun muassa asiakirjojen luomisesta ja arkistoinnista.

Maatalous- ja lomatoimen esimiesten koulutuksien kestosta ja muodosta haastateltu sanoi, että ne olivat toteutettavissa muutaman päivän pituisina ammatillisina täydennyskoulutuksina.

4.7.2.7 Ympäristötoimi

Ympäristötoimen haastatellun mukaan alalla tarvetta koulutukseen oli tietoteknisissä taidoissa, jotta ne pysyisivät ajan tasalla. Lisäksi nopeasti muuttuva ja uudistuva ympäristölainsäädäntö oli aihealue, jolla ilmeni tarvetta tietoja päivittävälle koulutukselle. Tarpeellista oli myös lisäkoulutuksen antaminen yleisestä työskentelystä, kuten muun muassa asiakirjojen tekemisestä ja lautakuntatyöskentelystä.

4.7.3 Kuntayhtiöt

Järvinet Oy

Haastatellun mielestä Järvinetin henkilöstön tärkeimmät koulutustarpeet liittyivät oman ammatillisen tietotaidon ylläpitoon ja tietoteknisiin taitoihin. Näistä tärkeämpi oli ammatillisen tietotaidon ylläpito. Sen sijaan tietotekniikan yleinen osaamistaso oli muutoin hyvä ja sen vuoksi koulutuksena vähemmän oleellinen, mutta joistakin alan ohjelmistoista lisäkoulutus ei ollut haitaksi. Lisäksi yleinen alaistaitokoulutus nähtiin tarpeelliseksi kuntayhtiössä.

Järvinetin esimiehillä koulutustarpeet liittyivät yleiseen johtamiseen ja henkilöstöhallintoon. Lisäksi taloushallinnon päivittävä koulutus saattoi olla tarpeellista. Tärkein koulutustarve näistä oli kuitenkin henkilöstöhallintoon liittyvä koulutus, muilla koulutuksilla ei ollut niin suurta kiirettä.

Haastatellun mielestä koulutus saattoi pääsääntöisesti olla ammatillista täsmäkoulutusta, mutta esimerkiksi ohjelmistokoulutuksesta perusteellisempi koulutus oli kenties tarpeellisempi.

Järvi-Pohjanmaan yrityspalvelut Oy

Haastatellun mukaan henkilöstön koulutustarpeet liittyivät normaaleihin työrutiineihin, sillä arkisen työskentelyn henkilökohtaisen tietotaidon ylläpito oli tärkein koulutustarpeista. Tähän liittyen tukikoulutus muun muassa tietokoneohjelmistoista, ajankäytöstä ja asiakaspalvelusta nähtiin erittäin hyödyllisenä.

Haastatellun mukaan esimiesten koulutustarpeina esiin nousivat sekä arkityöskentelyyn että henkilöstöhallintoon ja johtamiseen liittyvät asiat. Arkityöskentelykoulutus oli koulutuksista tärkein ja sen tuli käsitellä varsinkin ajankäyttöä ja tietokoneohjelmistoja. Henkilöstöhallinnon ja johtamisen koulutus oli näihin nähden toissijaista.

Koulutuksen kestosta ja muodosta haastateltu totesi, että koulutuksen saattoi toteuttaa erityistyyppisenä, yhtä aihetta käsittelevänä kurssina pitempikestoisen koulutuksen sijaan.

5 Kokonaiskuva Järvi-Pohjanmaan muutosprosessista

5.1 Järvi-Pohjanmaan osapuolten kokonaiskuva muutosprosessista

5.1.1 Tilaajapuolen kokonaiskuva

Muutosprosessi, johtaminen ja kokemukset

Yhteistoiminta-alueen tilaajaorganisaatioiden haastateltujen näkemykset olivat yleisesti ottaen varsin yhteneväisiä keskenään. Yleisinä huomioina lähestulkoon kaikilla oli se, että olosuhteisiin nähden muutos onnistui melko hyvin. Yhteistoiminta-alue astui voimaan ajallaan ja toiminta lähti melko jouhevasti käyntiin. Haasteita silti oli ja niistä suurimpina olivat liian tiukka aikataulu, valmistelun puutteet ja tiukan aikataulun aiheuttama kiireellisyys. Aikataulun tiukkuuden kohdalla tilaajapuolen haastatelluilla kritiikki kohdistui muutoksen laajuuden ajalliseen suhteuttamiseen, mutta erityisesti kuitenkin Paras-hankkeen asettamiin tiukkoihin aikarajoihin. Tässä suhteessa valtionhallinnon vaatimusten ja yhteistoiminta-alueen kuntien välillä olikin havaittavissa ristiriita. Valtionhallinnon asettama Paras-hanke vaati tarkasti määriteltyjä, kestäviä rakenteellisia uudistuksia, mutta samalla sellaisella aikataululla, jotka yhteistoiminta-alueen kunnat kokivat haasteellisiksi toteuttaa annetuissa puitteissa hyvin. Tästä huolimatta yhteistoiminta-alueen tilaajapuolen kritiikki ei kuitenkaan missään vaiheessa kohdistunut itse Paras-hankkeeseen, vaan vain sen tiukkoihin aikatauluvaatimuksiin, sillä kunnissakin oli ymmärrys siitä, että rakenteellisia muutoksia oli tapahduttava. Haastateltujen mielestä kaikkea kritiikkiä ei voinutkaan laittaa vain Paras-hankkeen suuntaan, vaan kuntien omassa toiminnassa nähtiin myös parantamiseen varaa.

Täten, jos edellä mainittua peilataan teoriaosuudessa käsiteltyihin organisaation muutosprosessin eri vaiheiden vaatimuksiin, niin voi sanoa, että yhteistoiminta-alueen muutosprosessin liian tiukka aikataulu ja valmisteluvaiheen puutteet ovat selvästi ristiriidassa hyvältä organisaatiomuutokselta vaadittujen piirteiden kanssa varsinkin näin laajan organisaatiomuutoksen ollessa kyseessä. Liian tiukka aikataulu ja puutteellinen valmistelu yleensä heijastuvat myöhemmin koko muutosprosessiin, kuten tässäkin tapauksessa haastateltujen mielestä kävi.

Muutosprosessin johtamisessa tilaajaorganisaatioiden haastatellut näkivät ajoittain sekavuutta ja erityisesti tiedottaminen sekä keski- ja alemman johdon johtamistaidon ongelmat nousivat eri haastateltujen tahoilta esiin, niin kuin myös ongelmat sähköisten hallintojärjestelmien käytössä. Täten voi todeta, että johtamisessa ei riittävästi kiinnitetty ennalta huomiota mahdollisiin ongelmiin, kuten tiedonkulkuun ja esimiesten johtamistaitoihin. Jos tätä vertaa teoriaosuudessa käsitel-

tyihin merkityksiin viestinnän tärkeydestä ja johtajilta vaadituista ominaisuuksista, niin voi sanoa, että yhteistoiminta-alueella ei kiinnitetty riittävästi huomiota viestintään ja henkilöstöjohtamiseen. Hyvä asia kuitenkin on, että esimerkiksi omakohtaisissa kokemuksissa moni tämän asian myönsi ja totesi, että näihin epäkohtiin oli puututtu ja tullaan puuttumaan koko organisaatiossa. Tässä mielessä Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kyky oppia virheistään näyttää täyttävän oppivalle organisaatiolle asetetut vaatimukset.

Kaikelta osin näkemykset tilaajaorganisaatioissa eivät kuitenkaan olleet yhteneviä, vaan näkemyksissä oli muun muassa kuntaan, virka-asemaan ja työtehtäviin liittyviä eroja. Esimerkiksi yhdeltä kuntajohtajalta ja hallintojohtajien haastatelluilta ilmeni kritiikkiä yhteistoiminta-alueen tilaajaorganisaatioiden ohutta organisaatiorakennetta kohtaan ja esimerkiksi henkilöstöhallinnon haastateltu kyseenalaisti yhteistoiminta-alueen toimivuuden ja taloudellisuuden. Lisäksi osalla yleishallinnon haastatelluista ilmeni kysymyksiä koko yhteistoiminta-alueen tarpeellisuudesta verrattuna kuntaliitokseen. Sen sijaan teoriaosuudessa käsiteltyjä, seutuyhteistyölle tyypillisiä laajemman strategiatason ongelmia sekä sitoutumisen ongelmia ei Järvi-Pohjanmaalla haastattelujen perusteella näyttänyt olevan, vaan yhteistoimintaan oli lähdetty innolla mukaan niin kuntien henkilöstön, esimiesten kuin luottamushenkilöidenkin tahoilta.

Henkilöstö muutoksessa

Tilaajapuolen henkilöstö näytti tilaajaorganisaation haastateltujen mielestä lähteneen muutokseen mukaan varsin hyvin, ja osa oli kokenut muutoksen haasteena ja mahdollisuutena kehittää itseään. Positiivista suhtautumista edesauttoi lain takaama viiden vuoden irtisanomissuoja ja ymmärrys siitä ettei muita vaihtoehtoja juuri ollut. Muutosvastarintaakin oli ollut, mutta ei mitenkään suuressa mittakaavassa. Niissä tilanteissa joissa sitä kuitenkin oli ollut, olivat niiden taustalla yleiset, muutosvastarinnalle tyypilliset syyt, kuten tiedonkulun ongelmat epävarmuus, tulevaisuudenpelko, asenne ja muutoksen vaikutukset omiin työtehtäviin ja asemaan. Ainoat suoraan yhteistoiminta-alueesta ja muutosprosessista johtuvat muutosvastarinnan syyt löytyivät aikataulun tiukkuuden aiheuttamasta kiireestä ja kuntien eri toimintatapojen ja -kulttuurien keskinäisistä eroista. Varsinaista yhteistoiminta-aluetta ei suoranaisesti siis yleensä vastustettu, vaan pikemminkin muutoksen mahdollisia henkilökohtaisia vaikutuksia.

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset

Jos katsotaan vielä tilaajaorganisaatioiden haastateltujen alueellisia ja yleisiä näkemyksiä, niin yleisesti nähtiin, että yhteistoiminnan myötä on alueelle syntynyt aidosti keskus, Alajärvi. Pienempiä kuntia tuntui kuitenkin huolettavan erityisesti palvelutaso ja lähipalvelut, joiden saanti oli kyllä turvattu yhteistyösopimuksessa, mutta joiden silti pelättiin joutuvan uhanalaisiksi. Lisäksi huolta herätti sellainen tilanne, että Alajärvi suurimpana kuntana lähtisi muista kunnista piittaamatta ajamaan vain omia tavoitteitaan. Tässä mielessä mainittu huoli on hyvin samansuuntainen kuin seutuyhteistyössä on yleisesti ollut pienempien ja suurempien kuntien välillä. Toisaalta, jos tämä onnistutaan välttämään, niin tilaajaorganisaatioissa näkemykset yhteistoiminnan vaikutuksista alueelle olivat pääosin positiivisia eikä ristiriitaa vaikutuksista näyttänyt juuri ilmenneen. Yhteistoiminta-alueen suurempi mittakaava mahdollistaa suuremman luokan palvelutoiminnot ja tarjoaa kunnille mahdollisuuden muun muassa erikoistumiseen. Yhteistoiminnassa seudun vahvuuksia ja palvelutasoa kyetään parantamaan ja laajentamaan eivätkä kunnat ole enää niin haavoittuvia esimerkiksi henkilöstömuutoksille. Lisäksi yhteistoiminnalta haetut kuntien taloudelliset säästöt on mahdollisia toteuttaa helpommin.

Yhteistoiminta nähdäänkin tilaajaorganisaatioiden haastateltujen mielestä mahdollisuutena seudulle, joka on kaukana maakuntakeskuksista. Yhteistoimintaan uskotaan ja sen avulla halutaan taata seudun yrityksille ja asukkaille hyvä palvelutaso ja mahdollisuus asua, elää ja toimia alueella. Haastateltujen näkemysten taustalta onkin nähtävissä jokseenkin vahva seutu- ja hallinta-ajattelun ilmeneminen sekä verkostoitumisen korostaminen. Yhteistoiminta-alueen koetaan olevan toimija, joka pyrkii luomaan, mahdollistamaan, kehittämään ja synnyttämään uutta sen sijaan, että se olisi vain pelkkä paikallinen hallintoyksikkö. Tästä kertoo esimerkiksi yhteistoiminta-alueen vahva yhteistyö alueen yritysten kanssa. Teoriaosuudessa käsitelty ajattelumalli kunnista seudullisina strategisina toimijoina ja dynaamisina kehittäjinä on siis näyttänyt kantavan hedelmää ainakin Järvi-Pohjanmaalla.

5.1.2 Tuottajapuolen kokonaiskuva

Muutosprosessi, johtaminen ja kokemukset

Tuottajapuolen haastateltujen yleiskuva muutosprosessista oli ensinnäkin sellainen, että se onnistui kyllä joiltain osin hyvin, mutta muutos osoittautui paljon työläämmäksi kuin mitä etukäteen oli ajateltu. Toisekseen yleinen näkemys oli, että muutosprosessin suurimmat haasteet liittyivät sen aikataulutukseen ja valmisteluun. Aikataulu oli liian tiukka ja valmisteluaika liian lyhyt, joten osin sen vuoksi syntyi kiirettä ja ajoittaista sekavuutta, sillä esimerkiksi kaikki muutosprosessiin liittyvä työ piti hoitaa oman työn ohella. Kolmas varsin yleinen näkemys muutosprosessista oli, että liian monta asiaa toteutettiin kerralla ja muun muassa siirtyminen uusiin sähköisiin hallintojärjestelmiin olisi voinut tapahtua eri aikaan. Uudet sähköiset hallintojärjestelmät tuntuivatkin aiheuttaneen paljon ongelmia. Neljäs kokonaisnäkemys puolestaan liittyi kuntien erilaisiin organisaatiokulttuureihin. Kuntien toimintatavoissa oli suuria eroja, joten erilaisten organisaatiokulttuurien yhtenäistäminen osoittautui hyvin haasteelliseksi asiaksi.

Kun tarkastellaan yhteisiä huomioita muutosprosessin johtamisesta, niin tiedottamisen puutteet ja heikkoudet olivat varsin yleinen huomio, samoin ajoittainen sekavuus johtamisessa. Erityisen suurena muutoksen johtamisen heikkoutena nähtiin kuitenkin joidenkin esimiesten kyvyttömyys uudessa roolissaan ja se, että varsinkin toimialajohtajat ja keskijohto jätettiin ylemmän johdon taholta aivan liian yksin muutoksen käytännön toteuttamisessa. Heille lankesi suurin vastuu muutoksen läpiviennin onnistumisesta, mutta samalla he kokivat jääneensä ilman ylemmän johdon riittävää henkistä ja toiminnallista tukea tehtävänsä suorittamisessa. Esimerkiksi heitä ei mielestään kuunneltu aina riittävästi muun muassa organisaatiorakenteita luotaessa. Moni haastateltu kritisoikin syntyneiden hallintorakenteiden liian ohutta rakennetta. Se nimittäin kuormitti haastateltujen mielestä juuri toimiala- ja keskijohtoa ja tämä kuormitus puolestaan heijastui sitten alemmille tasoille sekä muun muassa pienemmille sektoreille, kuten esimerkiksi sivistystoimessa näytti käyneen. Siellä sekä varhaiskasvatus- että kulttuuripuolella esiin tulivat näkemykset liian vähäisen huomion saamisesta toimialajohdolta. Lisäksi yllättävät henkilöstömuutokset saattoivat vaikeuttaa muutosprosessin etenemistä huomattavasta, niin kuin kävi esimerkiksi teknisissä palveluissa. Lisääntynyt kuormitus ja työtehtävissä yksin jääminen aiheuttivatkin monelle haastatelluista henkisiä paineita, stressiä ja väsymystä sekä ajoittaista turhautumista. Tämä tuli ilmi haastateltujen omakohtaisissa kokemuksissa, joista usein huokui se, että muutosprosessi saatiin kyllä toteu-

tettua ja johdettua, mutta silti olisi pitänyt etukäteen ajatella vähän enemmän sitä, keille se raskain työtaakka tulee.

Kun katsotaan haastateltujen toimiala- ja sektorikohtaisia näkemys- ja kokemuseroja, niin haastattelujen perusteella suurimmat erot olivat nähtävissä muutosprosessin johtamisessa, sillä joillakin toimialoilla ja sektoreilla muutosprosessin johtaminen sujui paremmin kuin toisilla. Esimerkiksi joillain aloilla esimiesten kyvyttömyys näytti heijastuneen muutosprosessiin sitä hidastavaksi. Näin näytti käyneen muun muassa terveyspalveluissa ja puhdistuspalveluissa. Sen sijaan esimerkiksi vapaa-aikatoimessa ja opetuspalveluissa muutosprosessin johtaminen näytti sujuneen varsin moitteettomasti. Johtamisen kulttuurissa ja sitouttamisessa oli myös eroja, sillä joidenkin mielestä keskustelua ei ollut riittävästi eikä henkilöstöä sitoutettu riittävästi muutosprosessiin, kun taas osa ilmaisi tyytyväisyytensä keskustelun tasoon ja henkilöstön mukanaoloon. Eräät haastatellut kritisoivat myös liian tiukkaa ja kontrolloivaa johtamistapaa, kun taas joillekin jämäkkä ja selvät rajat antava johtamistapa oli selvästi mieleen.

Muutosprosessin johtamisen lisäksi eroja oli myös käsityksissä yhteistoiminta-alueen rakenteista ja resursseista. Tässä tutkimuksessa on jo aiemmin todettu, että osa haastatelluista joidenkin toimialojen organisaatiorakenteita liian ohuina, mutta sen lisäksi pitivät jotkut haastatelluista myös tilaaja-tuottajamallia liian teennäisenä, koska tuottajalautakunnilla ei todellisuudessa ole juuri vaihtoehtoja tuotteistuksessa. Lisäksi oli joillakin toimialoilla selvää tyytymättömyyttä silloiseen resurssitilanteeseen ja vaatimuksiin palvelutasosta, koska palvelutason parantaminen, tai jo pelkkä säilyttäminen, nähtiin mahdottomaksi, jos samalla vaadittiin kustannusten alentamista.

Näin ollen, jos peilataan edellä olevia tuottajaorganisaatioiden haastateltujen näkemyksiä teoriaosuudessa käsiteltyihin organisaation muutosprosessin ja johtamisen vaatimuksiin, on ensinnäkin nähtävissä, että muutosprosessin valmisteluvaiheen perusta oli liian ohut ja aikataulu liian tiukka, joten muun muassa Paras-hankkeen aikataululiset vaatimukset näyttävät heijastuneen kielteisesti muutosprosessin valmisteluun. Mainittua valmistelun heikkoutta voidaan pitää yhtenä suurena syynä myös organisaatiokulttuurien yhtenäistämisen haasteellisuuteen ja osaan viestinnän ongelmista ja yleisestä sekavuudesta, sillä riittävä pohjatyö ja perehtyminen osapuolien erilaisiin organisaatiokulttuureihin kuuluvat osaksi muutosprosessiin valmistautumista.

Toisekseen on nähtävissä, että henkilöstön johtamisessa ja johtamisen vastuunjaoissa näytti olleen selviä puutteita. Organisaatiotutkimuksessa keskijohtoa on yleisesti pidetty organisaatiomuutoksen käytännön toteuttajina, mutta myös ylimmän johdon tulisi olla mukana koko muutosprosessin ajan ja tuettava riittävästi alempia johtotasoja. Järvi-Pohjanmaalla näin ei aina näyt-

tänyt tapahtuneen, vaan varsinkin toimiala- ja keskijohto koki jääneensä välillä yksin muutosta toteuttamaan. Nähtävissä olikin selvä merkki kuilusta suunnittelevan ja toteuttavan portaan välillä, jolloin vaarana on, että muutosprosessi ajautuu strategiatyön mustaan aukkoon. Johtamisen ongelmista kertovat myös tiedottamisen ja sekavuuden ongelmat. jotka olisivat todennäköisesti olleet pienemmät, mikäli koko tiedonkulun prosessiin olisi laitettu enemmän huomiota, kuten onnistuneen muutosprosessin johtamiseen kuuluu.

Kolmantena voi huomata, että joillakin toimialoilla oli selviä esimieslähtöisiä ongelmia eli esimiesten pätevyys ei ollut riittävä. Tässä mielessä teoriaosuudessa käsiteltyihin johtajan ja erityisesti muutosjohtajan vaatimuksiin ei joko kiinnitetty riittävästi huomiota yhteistoiminta-alueen muodostuksen valmisteluvaiheessa tai johtajavalinnoissa tehtiin suoranaisia virheitä.

Neljäntenä on ymmärrettävissä, että joidenkin haastateltujen näkemykset huonosta resurssitilanteesta antavat kuvan alimitoitetusta resursoinnista, mitä ei myöskään voi pitää organisaation muutosprosessin kannalta suotuisana asiana, sillä eräs muutosprosessin onnistumisen ehdoista on riittävä resursointi.

Viidentenä vaikuttaa siltä, että yhteistoiminta-alueen rakenteelliset ongelmat kuvastivat joko puutteellista valmistelua tai alimitoitettua tai vääränmallista organisaatiorakennetta, ja kuudentena voi puolestaan nähdä, että haastateltujen näkemykset liian laajasta kertamuutoksesta antoivat sellaisen kuvan muutosprosessista, että se saattoi olla liian kunnianhimoinen suhteessa sen laajuuteen ja aikatauluihin.

Henkilöstö muutoksessa

Tarkasteltaessa tuottajaorganisaatioiden haastateltujen näkemyksiä henkilöstön suhtautumisesta muutokseen niin yleinen huomio oli, että muutoksella oli tavalliseen henkilöstöön melko vähäinen vaikutus sillä muutoksen vaikutukset olivat enemmän hallinnollisia. Henkilöstön yleiskuva olikin pääasiallisesti positiivisen neutraali, mutta kirjavuutta kuitenkin löytyi niin toimialojen ja sektoreiden sisällä kuin niiden välillä. Joillain aloilla, kuten opetuspalveluissa, muutokseen suhtauduttiin pääosin positiivisesta. Sen sijaan esimerkiksi perusturvassa ja varhaiskasvatuksessa henkilöstön keskuudessa oli hyvin paljon näkemyseroja. Siellä osa oli suhtautunut muutokseen hyvinkin myönteisesti ja innolla, kun taas toiset olivat ottaneet verrattain kielteisen kannan. Positiivisesti suhtautuneille muutos tuntui tarjonneen vaihtelua ja mahdollisuuden kehittää itseään ja työtehtäviään. Sen sijaan kielteisesti suhtautuneilla syitä kantaansa oli ollut monia ja varsinaista muutosvastarintaakin oli ilmennyt joillain aloilla.

Henkilöstön kielteisen suhtautumisen ja vastarinnan taustalla olivat yleensä olleet tiedotuksen ongelmat, oma asenne, erilaiset epävarmuustekijät, pelot, uudet tietotaidolliset vaatimukset ja muutokset omissa työtehtävissä. Lisäksi esimiesvalinnat ja muutokset toimintakulttuurissa herättivät vastustusta osassa henkilöstöä, samoin alojen väliset erot muun muassa palkkauksessa ja virkavapauksien myöntämisissä. Suuri muutosvastarinnan syy oli piillyt myös muutoksen todellisissa ja mahdollisissa kielteisissä vaikutuksissa kuntien palvelutasoon ja alueelliseen kokonaisuuteen. Muutosvastarinta ei kuitenkaan ollut yleensä ollut kovin pitkäkestoista monellakaan alalla, vaan melko pian se oli lientynyt ja niilläkin aloilla, joilla muutosvastarintaa vielä esiintyi, oli se vähenemään päin.

Täten, jos peilataan haastateltujen huomioita yhteistoiminta-alueen henkilöstön suhtautumisesta muutokseen ja verrataan niitä teoriaosuudessa käsiteltyyn, niin tässäkin muutoksessa suhtautumispiirteet olivat hyvin samanlaiset eli suhtautumistapoja löytyi monia aina muutoksen kannattajista vastustajiin. Muutoksessa henkilöstön huomio tuntui kiinnittyneen enemmän sen henkilökohtaisiin vaikutuksiin eli siihen, miten muutos tuli vaikuttamaan kunkin yksilön omaan työnkuvaan ja elämään – palkkaukseen liittyvät muutosvastarinnan syyt ovat hyvä esimerkki tästä. Sen sijaan vähemmän tuntui huomio kiinnittyneen itse muutokseen eikä sitä niinkään vastustettu. Kuvio on siis hyvin samanlainen kuin yleensä henkilöstöllä organisaatiomuutoksissa.

Henkilöstössä ilmenneen muutosvastarinnan syyt olivat myös hyvin tavanomaisia, ja ainoastaan alueelliset ja organisaatiokulttuuriset syyt saattoi jollain muotoa lukea pääosin Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessille tyypillisiksi syiksi. Voi siis todeta, että tuottajaorganisaatioiden haastateltujen näkemykset henkilöstöstä muutoksessa näyttivät tältäkin osin korreloivan hyvin yleisiä piirteitä henkilöstöstä muutostilanteissa.

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset

Kun tarkastellaan muutoksen alueellisia ja yleisiä vaikutuksia, niin tuottajaorganisaatioiden haastatellut olivat melkein yhtä mieltä siitä, että yhteistoiminta-alue toimii hyvänä mahdollisuutena seudulle, ja onnistuessaan se parantaa seudun tulevaisuudenmahdollisuuksia. Yhteistoiminnan nähtiin takaavan yhteistoiminta-alueen pienten kuntien itsenäisyyden ja parantavan kuntien palvelutasoa, kuten esimerkiksi rakennustoimessa oli jo käynytkin. Lisäksi yhteistoiminnan koettiin pyrkivän turvaamaan alueen peruspalveluiden säilymisen erityisesti pienemmissä kunnissa. Yhteistoiminnan koettiin myös antavan paremmat mahdollisuudet alueelliseen erikoistumiseen, vaikka samalla tuokin yhteiset normit ja standardit alueen palvelutuotantoon. Joillakin aloilla henkilöstön parem-

pi kierrättäminen ja mahdollisuus henkilökohtaiseen erikoistumiseen nähtiin myös hyvänä yhteistoiminnan vaikutuksena, sillä se luo dynaamisemman pohjan henkilöstön käytölle. Onnistuessaan yhteistoiminta lisää myös palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta.

Uhkia ja huonoja puoliakin silti näyttäytyi. Suurena uhkana yhteistoiminnalle koettiin erimielisyyksien syntyminen ja mahdollinen kotiinpäin vetäminen kuntien välillä. Lisäksi lähipalveluiden katoamisuhka pienemmissä kunnissa sekä standardoinnin heikentävät vaikutukset pienten kuntien palvelutasoon herättivät myös huolta osassa haastatelluista. Esiin nousivat myös laajemman alueen maantieteelliset haittatekijät, kuten joillain aloilla pitkät välimatkat, ja henkilöstön toimipaikkojen entistä pirstaleisempi sijainti.

Kaiken kaikkiaan yhteistoiminta nähtiin kuitenkin positiivisena, joskin välttämättömänä, vaihtoehtona, jonka avulla seudun toimintaa ja vetovoimaisuutta voidaan kehittää ja palvelutaso turvata. Tuottajaorganisaatioiden haastatellut lähtivät näkemyksissään siis hyvin seudullisista lähtökohdista ja vaikka kukin haastateltu katsoikin asiaa pääasiassa oman toimialansa ja sektorinsa näkökulmasta, niin vastauksista näkyi varsin seudullinen ajattelumalli. Tätä jotkut haastatellut korostivatkin omissa vastauksissaan.

5.1.3 Kuntayhtiöiden kokonaiskuva

Muutosprosessi, johtaminen ja kokemukset

Haastatellut kuntayhtiöiden edustajat näkivät, että muutosprosessi onnistui lopulta hyvin ja pysyi määrätietoisesti sovituissa linjauksissa. Ongelmia ilmeni lähinnä uusien toimintatapojen ja -kulttuurien sisäistämisessä ja muutosprosessin johtamisessa, sillä varsinkin kuntien esimiesten tiedottamisessa, vastuunjaoissa ja pätevyydessä ilmeni puutteita ja nämä puutteet heijastuivat koko muutosprosessiin, kuten muun muassa Järvinetin ja kuntien väliseen yhteistyöhön, jossa tiedonkulku ei aina toiminut toivotulla tavalla. Lisäksi kuntien aluekehittämisnäkemyksissä näytti ilmenneen näkemyseroja muutosprosessin aikana ja muutosprosessin seuranta sekä resursointi ei aina ollut riittävää. Järvinetin haastateltu korosti myös kuntayhtiön yksityisen roolin sisäistämisen tärkeyttä, jotta se voisi toimia kuin yksityinen yritys eikä kuten kuntaorganisaatio.

Näin ollen voi todeta, että kuntayhtiöiden haastatellut antoivat sellaisia huomioita, että vaikka muutosprosessi onnistuikin, tehtiin sen aikana erityisesti johtamisessa sellaisia virheitä, joita ei saisi muutosprosessissa ilmetä, kuten esimiestoiminnan puutteita. Nämä huomiot ovat hyvin linjassa sen kanssa, mitä tutkimuksen teoriaosuudessa muutosjohtamisesta oli käsitelty eli mitä hy-

vältä muutosjohtamiselta odotetaan ja mitä taas ei saisi ilmetä. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessin johtamisessa ja organisaation rakentamisessa ilmenikin sellaisia puutteita, jotka paremmalla valmistautumisella ja ennakoinnilla olisi todennäköisesti voitu välttää.

Henkilöstö muutoksessa

Henkilöstön suhtautumisen muutokseen kuntayhtiöiden haastatellut näkivät siten, että osa oli suhtautunut siihen myönteisesti, mutta osa oli vastustanut muutosta. Erityisesti Järvinetin henkilöstöstä osa oli vastustanut ja vastusti yhä muutosta jyrkästi eikä halunnut siirtyä uuden kuntayhtiön palvelukseen ja sisäistää yritysmallista ajattelua. Eniten muutosvastarintaa olikin aiheuttanut sekä asenne että työtehtävien ja työpaikan muuttuminen. Lisäksi viranhaltijoiden ja luottamusmiesten liika kuntakohtaisten asioiden ajaminen oli herättänyt myös vastarintaa osassa henkilöstöä.

Kun siis tarkastellaan kuntayhtiöiden henkilöstön kokonaiskuvaa, niin on nähtävissä, että Järvinetin kohdalla osa henkilöstöä ei ollut hyväksynyt yhtiöittämistä sellaisessa muodossa kuin se tapahtui eivätkä varsinkaan sitä, että juuri heidän tarvitsi siirtyä uuden kuntayhtiön palvelukseen. Tämä kertoo siitä, että yhtiöittämisajatusta ei saatu istutettua tälle osaa henkilöstöä, mikä taas viestii siitä, että osa kuntien ja kuntayhtiöiden välisistä ongelmista saattoi johtua myös muutosvastarinnasta. Pääosin kuntayhtiöissä muutosvastarinnan taustalla olivat kuitenkin olleet varsin tyypilliset muutosvastarinnan syyt, vaikka oman lisäleimansa löikin joidenkin muutosvastarinnan taustalla ollut ajatus luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden liiasta kuntakohtaisten asioiden ajamisesta.

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset nähtiin kuntayhtiöissä yhteistoiminnan onnistuessa hyvinä ja hyödyllisinä. Yhteistoiminta tuo pitkällä aikavälillä kaivattuja säästöjä muun muassa yhtiöittämisellä, kun esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon päällekkäisyyksiä voi karsia yhteisen tilitoimiston avulla. Yhteistoiminta mahdollistaa yhteistoiminta-alueen kunnille palvelutarjonnan turvaamisen ja vähentää haavoittuvuutta muun muassa henkilöstön suhteen.

Vaaroja ja uhkia kuitenkin oli ja on. Ne liittyivät joko kuntien mahdolliseen riitelyyn ja kotiinpäin vetämiseen tai yhteistoiminnalta haetun taloudellisuuden epäonnistumiseen, kuten hallitsemattomaan kustannustason nousuun.

Näin ollen, jos tarkastellaan kuntayhtiöiden alueellista ja yleistä kokonaiskuvaa, niin kuntayhtiöiden näkökulmista kuvastui melko vahva taloudellisuusajattelu suhteessa yhteistoiminnan alue-vaikutuksiin. Tällainen näkökulma toteuttaa näin ollen pitkälti sitä, mitä kuntayhtiöiltä on haettu ja myös sitä, mitä Paras-hanke ja valtionhallinnon kannustus seutuyhteistyöhön on tavoitteillaan hakenut, koska vain taloudellisuuden ja yhteistyön kautta on seudullisen kehitystyön nähty olevan mahdollista. Erityisesti Järvinet Oy näytti korostavan mainittua taloudellisuuden ajatusta. Ja jos vielä katsotaan muita muutoksen uhiksi koettuja asioita eli yhteistoiminnan taloudettomuutta, kuntien erimielisyyksiä ja mahdollista kuntienvälistä luottamuspulaa, niin seutuyhteistyön kannalta katsottuna nämä uhat ovat varsin tyypillisiä seutuyhteistyön ongelmakohtia ja seutujohtamisen haasteita.

5.1.4 Yhtenäiskuva Järvi-Pohjanmaan muutoksesta

Muutosprosessi, johtaminen ja kokemukset

Kun tarkastellaan yhteistoiminta-alueen tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden sekä kuntayhtiöiden haastateltujen keskinäisiä kokonaisnäkemyksiä muutosprosessin kulusta, niin ne näyttivät olleen samansuuntaisia monelta osin. Paras-hankkeen vaatimukset määrittelivät aika pitkälle muutosprosessin viitekehyksen ja aikataulun, joten olosuhteisiin nähden muutosprosessin koettiin onnistuneen melko hyvin. Hyvinä puolina nähtiin muutosprosessin pysyneen melko hyvin hallinnassa ja alkuperäisissä suunnitelmissa ja yhteistoiminta-alue astui voimaan suunnitellusti vuoden 2009 alussa. Suurimmat muutosprosessin puutteet osapuolet näkivät sen liian tiukassa aikataulutuksessa sekä valmistelun heikkoudessa. Liian tiukka aikataulu aiheutti muutosprosessiin hätäisyyden ja kiireen tuntua ja valmistelu jäi pintapuoliseksi ja ajallisesti liian lyhyeksi. Muutosprosessin johtamisesta osapuolten näkemykset olivat yhteneviä siinä, että esimiestoiminnassa ja tiedottamisessa ilmeni suuria puutteita. Johtamista vaivasi ajoittain myös sekavuus.

Kun katsotaan osapuolten näkemyseroja muutosprosessista, niin havaittavissa oli selvä ero siinä kuinka tilaaja- ja tuottajaorganisaatioissa koettiin muutosprosessin roolijako. Tuottajaorganisaatioiden haastatelluista moni oli sitä mieltä, että tuottajaorganisaatioiden esimiehet, näin erityisesti toimiala- ja keskijohdossa, jäivät liian yksin muutosta toteuttamaan eikä yhteistoiminta-alueen ylin johto tukenut heitä riittävästi. Lisäksi erimielisyyttä oli myös organisaatiorakenteista ja resursseista, sillä joillain tuottajapuolen toimialoilla oli selvää tyytymättömyyttä organisaatiorakenteiden ohuuteen ja resurssien pienuuteen sekä muun muassa siihen, että esimerkiksi palkka- ja

työsopimusasiat siirtyivät pääasiassa keskijohdon vastuulle. Edellä mainittuja asioita tosin kritisoitiin jonkun verran myös tilaajapuoleen kuuluvasta yleishallinnosta. Muutoskritiikkiä tuli paljon myös muutoksen kertalaajuuteen liittyen, sillä osa kuntien yleishallinnon ja tuottajaorganisaatioiden haastatelluista oli sitä mieltä, että liian paljon toteutettiin yhdellä kertaa. Jotkut kritisoivat myös määrätietoista ja tiukkaa johtamistapaa, kun taas joillekin sellainen tapa johtaa oli mieluisa. Suurempia näkemyseroja syntyi myös kuntien ja uuden tilitoimiston välille erityisesti sähköisten hallintojärjestelmien ongelmista, ja kummatkin osapuolet tuntuivat pitävän toista osapuolta suurempana syyllisenä näihin ongelmiin. Muutoin muutosprosessin näkemyserot eivät olleet niinkään eri lähtökohtien ja osapuolten välisiä vaan pikemminkin yksilölähtöisiä.

Jos siis tarkastellaan tutkimuksen teoriapohjan valossa muutosprosessia, sen johtamista ja sen organisointia, niin ilmenneet ongelmat heijastavat sitä, että esimerkiksi riittävän organisaatiorakenteen, johtamisen ja viestinnän merkitystä ei joko korostettu riittävästi muutoksen aikana tai niiden merkitystä aliarvioitiin kaikesta huolimatta. Lisäksi oli nähtävissä, että yhteistoiminta-alueen tilaajapuolen, tuottajapuolen ja kuntayhtiöiden välillä oli muutosprosessin aikana suurta eriytymistä erillisiksi toimijoiksi, sillä tilaajapuoli näytti profiloituvan enemmän muutoksen suunnitteluun, tuottajapuoli sen toteuttamiseen ja kuntayhtiöt sen tukipalveluihin. Muutosprosessin kokonaiskuvan ja strategisen prosessiajattelun näkökulmasta katsottuna tällainen eriytyminen ei näytä ollenkaan hyvältä, sillä silloin saattaa yhteistoiminta-alueen perustarkoituksen kokonaiskuva liiaksi hämärtyä ja vaara ajautumisesta strategiatyön mustaan aukkoon on jälleen suuri.

Vuorostaan, jos ilmenneitä osapuolten välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä käsitellään tutkimuksen teoreettisen viitepohjan kannalta, niin voi todeta, että Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessissa on nähtävissä sekä rationaalis-systemaattisia suunnittelu-toteutus-juurrutus -tyyppisiä piirteitä kuin irrationaalisia, syklis-prosessuaalisia piirteitä. Rationaaliset ja systemaattiset piirteet näyttävät korostuvan siinä, että yhteistoiminta-alueen muutosprosessi kuitenkin pysyi suunnitelluissa aikatauluissa ja astui voimaan ajallaan sekä muutosprosessin hallinta pysyi yksissä käsissä. Irrationaaliset ja syklis-prosessuaaliset piirteet taas korostuvat siinä, että vaikka muodollisesti yhteistoiminta-alue lähtikin käyntiin, niin sisäisesti muutosvaihe eteni varsin eri tahtia yhteistoiminta-alueen organisaation eri osa-alueilla. Lisäksi on myös mielenkiintoista huomata se, kuinka ulkoiset vaatimukset, eli tässä tapauksessa Paras-hanke, saattavat vaikuttaa organisaation muutosprosessiin samalla kertaa sitä sekä vauhdittavasti että hidastavasti. Järvi-Pohjanmaalle osin ulkoisesti synnytettiin tarve ja vaatimus muutoksesta, mutta samalla annetut, muun muassa ajalliset, vaatimukset näyttävät vaikuttaneen muutosprosessiin siten, että sitä ei osin aikataulullisista

syistä kyetty valmistelemaan kunnolla ja valmistelun heikkous taas näkyi muutosprosessin myöhemmissä vaiheissa.

Ja vielä, jos katsotaan muutosprosessin kokonaiskuvaa organisaatiokehittämisen ja oppivan organisaation näkökulmasta, niin osapuolten näkemyksistä kuvastui se, että yhteistoiminta-alueella on tiedostettu muutoksen yhteydessä ilmenneet puutteet ja ongelmat, sillä niihin oli osaan jo puututtu, joten tässä mielessä yhteistoiminta-alueen organisaatiosta on löydettävissä halua toimintojen kehittämiseen sekä piirteitä oppivasta organisaatiosta.

Henkilöstö muutoksessa

Yhteistoiminta-alueen osapuolten näkemykset henkilöstön suhtautumisesta muutokseen olivat joissain asioissa hiukan erilaiset, mutta pääpiirteittäin näkemykset olivat kuitenkin hyvin yhteneviä. Tuottajaorganisaatioissa ja kuntayhtiöissä kokonaisnäkemys henkilöstön suhtautumisesta oli tilaajaorganisaatioita yksityiskohtaisempi ja laajempi, ja varsinkin tuottajaorganisaatioiden eri toimialoilla ja sektoreilla ilmeni näkemyseroja niin niiden sisällä kuin välillä. Yleisnäkymä henkilöstön suhtautumisesta oli kuitenkin pääosin positiivinen, ja jos muutosvastarintaa oli ollut, niin oli se johtunut yleensä joko tiedon puutteesta, asenteesta, epävarmuudesta, peloista tai muutoksen vaikutuksista omiin työtehtäviin ja asemaan organisaatiossa. Lisäksi myös muutokset kuntien palvelutasossa ja toimintakulttuurissa olivat herättäneet vastarintaa. Muutosta itseään ei siis yleensä ollut vastustettu, vaan pikemminkin sen yksilökohtaisia vaikutuksia. Henkilöstön pääosin positiivista suhtautumista haastatellut selittivät lähtökohtaisesti sillä, että muutos oli kuitenkin ollut lähtökohtaisesti hallinnollinen, joten vaikutukset tavalliselle henkilöstölle olivat hyvin pieniä, ja muutoksen yhteydessä annettu viiden vuoden irtisanomissuoja todennäköisesti helpotti tilannetta.

Täten, jos katsotaan teoriakehyksen valossa yhteistoiminta-alueen osapuolten henkilöstöön liittyviä yhteneviä ja eroavia huomioita, niin näyttää siltä, että yhteistoiminta-alueen henkilöstön suhtautuminen muutokseen on monelta osin verrattavissa varsin tyypilliseen henkilöstön organisaatiomuutossuhtautumiseen, sillä osa henkilöstöstä näytti suhtautuneen muutokseen varsin innostuneesti, mutta osa taas suhtautui varsin kielteisesti ja vastusti sitä. Oleellisin huomio on kuitenkin siinä, että valtaosa suhtautui siihen neutraalin positiivisuuden sävyttämänä. Tämä kuvastaa sitä, että muutoksen viesti oli yleisesti ottaen ymmärretty ja hyväksytty valtaosassa henkilöstöä eli henkilöstö saatiin pääosin sitoutettua muutoksen taakse. Tässä mielessä muutoksen johtamisessa siis onnistuttiin henkilöstön osalta. Näyttää näin ollen siltä, että valtaosa henkilöstöstä kävi muutosprosessin käsittelyvaiheen melko nopeasti lävitse, joskin muutoksen luonne enemmän hallin-

nollisena muutoksena sekä viiden vuoden irtisanomissuoja todennäköisesti helpottivat läpikäyntiä. Niissä tilanteissa, joissa muutosta ilmeisesti vastustettiin, oli nähtävissä hyvin tavallisia muutosvastarinnan syitä, mutta joukossa oli myös enemmän yhteistoiminta-alueeseen liittyviä, kontekstisidonnaisia syitä, kuten toimintakulttuureihin ja palvelutason muutoksiin liittyviä piirteitä. Lisäksi tuottajapuolen muutosvastarinnassa ilmenneet toimiala- ja sektorikohtaiset erot vuorostaan saattoivat liittyä enemmän esimiestoimintaan ja sen puutteisiin kuin itse muutokseen. Osa haastatelluista antoikin tämänsuuntaisia viitteitä.

Muutoksen alueelliset ja yleiset vaikutukset

Muutoksen alueellisissa ja yleisissä vaikutuksissa osapuolten yhteiset näkemykset olivat sellaisia, että yhteistoiminta nähtiin hyvänä ja hyödyllisenä mahdollisuutena alueen elinvoimaisuuden, kehityskelpoisuuden ja palvelurakenteiden turvaamisessa. Sen nähtiin lisäävän alueen seudullista painoarvoa, verkostoitumista ja tuovan tehokkuutta kuntien toimintaan sekä parantavan erityisesti pienempien kuntien asemaa turvaamalla niiden itsenäisyyden ja mahdollistamalla muun muassa henkilöstön dynaamisemman käytön sekä laajemman palvelutarjonnan. Lisäksi yhtenevyyttä oli myös osapuolten näkemyksissä mahdollisista uhista, sillä yleisesti korostui näkemys mahdollisista kuntien välisistä ristiriidoista ja kotiinpäin vetämisestä sekä erityisesti pienten kuntien lähipalveluiden heikkenemisestä pitkällä aikavälillä. Samoin varsin yleinen pelko oli yhteistoiminta-alueelta haetun taloudellisuuden epäonnistuminen.

Osapuolten välillä oli kuitenkin myös näkemyseroja. Tilaajaorganisaatioissa yhteistoiminta-aluetta katsottiin enemmän alueellisena kokonaisuutena sekä suhteessa muihin Etelä-Pohjanmaan seutukuntiin, kun taas tuottajapuolen organisaatioissa näkemystapa oli enemmän sisällöllinen ja konkreettinen. Kuntayhtiöissä huomio taas kiinnittyi enemmän yhteistoiminnan taloudellisiin vaikutuksiin. Lisäksi niin tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä kuin niiden sisälläkin oli eroavaisuuksia yhteistoiminta-alueen taloudellisuudesta ja eduista. Kaikki eivät nähneet sen alueellisia hyötyjä niin suurina ja sitä pidettiin muun muassa varsin kankeana ja monimutkaisena hallintojärjestelmänä esimerkiksi kustannusten jaossa. Muutama haastatelluista totesikin, että kuntaliitos olisi ollut parempi ratkaisu.

Tutkimuksen teoreettiselta kannalta katsottuna osapuolten alueelliset ja yleiset näkemykset näyttävät myötäilevän varsin hyvin vallalla olevia seutulähtöisen aluekehitysajattelun paradigmoja. Yhteistoiminnan muodossa tapahtuvassa, verkostomaisessa seutuyhteistyössä koettiin olevan alueen kuntien tulevaisuuden edellytykset, ja tätä ajattelutapaa tukivat myös kuntien omistamien

kuntayhtiöiden perustaminen. Kuitenkin ne piirteet, jotka näyttävät erottavan Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muista seutuyhteistyölle kuuluvista tavanomaisista piirteistä, ovat yhteistoiminnan holistisuus sekä se, että yhteistoiminta-alueella henki näytti olevan sellainen, että yhteistoimintaan uskottiin ja sen eteen oltiin valmiita tekemään myös uhrauksia. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että suurimman kunnan, Alajärven kaupungin, rooli yhteistoiminnassa on vallassa mitattuna suhteellisesti pienempi kuin mitä se koon perusteella voisi olla.

Mielenkiintoinen eroavaisuus osapuolilla oli sen sijaan suhtautumistavassa yhteistoiminta-alueen alueellisiin ja yleisiin ulottuvuuksiin. Tilaajaorganisaatioiden lähestymistapa näihin asioihin oli kaiken kaikkiaan hyvin strateginen ja visiomainen sekä holistinen, kun taas tuottajaorganisaatioiden haastatelluista valtaosalla lähestymistapa oli hyvin managerialistinen ja teknis-hallinnollinen. Osittain tämä on selitettävissä organisaatioiden erilaisista lähtökohdista johtuvana, mutta silti tässäkin on nähtävissä julkishallinnon uusi ajattelutapa kuntaorganisaatiosta ylipaikallisena aluekehittäjänä, jossa kunta itse ei välttämättä tuota enää mitään, vaan tuotanto on järjestetty seutukokonaisuutena verkostomallin pohjalta.

5.2 Järvi-Pohjanmaan kehittämistarpeiden kokonaiskuva

Kun tarkastellaan kehittämistarpeiden kokonaiskuvaa, niin yhteistoiminta-alueen kaikilla toimijoilla ilmeni tarvetta kehittämiseen ja toiminnan parantamiseen, jotta kuntien palvelut pystyisivät rakenteellisesti ja toiminnallisesti vastaamaan muutoksen, kuntalaisten ja lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin sekä mahdollisesti myös ennakoimaan näihin vaatimuksiin.

Yhteistoiminta-alueen kaikkia osapuolia, niin henkilöstöä, esimiehiä, kuntayhtiöitä, tuottajia kuin tilaajia, koskevia ja erittäin tärkeitä kehittämistarpeita olivat kuntien erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen, tiedonkulun parantaminen ja varsinkin hiljaisen tiedon talteenotto ja eteenpäin vieminen.

Henkilöstön tasolla kehittämistarvetta ilmeni varsinkin omien työsuoritteiden ja -prosessien parantamisessa, uusien sähköisten hallintojärjestelmien käyttämisessä ja oman ammatillisen osaamisen parantamisessa.

Tilaaja- ja tuottajapuolen esimiesten työnkuvassa kehittämistarpeiksi nähtiin yleensä yhteispalavereiden parempi mahdollistaminen, ajankäytön tehostaminen ja henkisen tuen, erityisesti vertaistuen, parempi saaminen. Lisäksi varsinkin tilaaja- ja tuottajapuolen ylemmän tason esimiehillä kehittämistarpeita oli erityisesti myös strategioiden luomisessa, uusien käytäntöjen paremmassa käyttöönotossa ja tilaaja-tuottajamallin roolien sisäistämisissä.

Kuntayhtiöissä kehittämistarvetta oli erityisesti kuntayhtiöiden ja kuntien välisessä työn- ja tehtävänjaossa sekä kuntayhtiöiden sisäisten toimintojen kehittämisissä, jotta ne kykenisivät nykyistä paremmin vastaamaan niille asetettuihin odotuksiin.

Jos tarkastellaan edellä olevia yhteistoiminta-alueen muutosprosessin kehittämistoimintaan liittyviä kehittämistarpeita tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kannalta, niin monet kehittämistarpeet olivat alemmilla tasoilla vielä hyvin käytännöllisiä ja teknisiä, mutta mentäessä organisaatiohierarkiassa ylöspäin, alkoivat kehittämistarpeet saada enemmän prosessuaalisempia ja kokonaisvaltaisempia piirteitä. Tästä merkittävimpänä poikkeuksena oli hiljaisen tiedon talteenotto, sillä se näytti koskevan kaikkia hierarkiatasoja. Yhteistoiminta-alueen organisaatiokehittämiselle oli siis muutosprosessin yhteydessä ilmeisesti uhrattu jonkin verran aikaa ja tulevaisuuden kehittämissuuntia, mahdollisuuksia ja haasteita oli mietitty etukäteen. Silti osa haastatelluista antoi kuitenkin ymmärtää, että vielä enemmän olisi pitänyt uhrata aikaa kehittämistoiminnalle, sillä se nähtiin tärkeänä asiana. Tässä mielessä yhteistoiminta-alueen haastateltujen vastauksista kuvastui postmodernin strategisen ajattelun, oppivan organisaation ja organisaatiokehittämisen korostaminen kunnallisen yhteistoiminnan menestyksen pohjana.

5.3 Järvi-Pohjanmaan koulutustarpeiden kokonaiskuva

Yhteistoiminta-alueen koulutustarpeissa muutosprosessin kokonaiskuva näytti siltä, että miltei kaikilla kuntien hallinnon ja toiminnan tasoilla ilmeni tarvetta koulutukseen yhteistoiminta-alueeseen siirtymisen myötä. Yhteistoiminta-alueella oli kyllä jo muutosprosessin aikana annettu eritasoista koulutusta muun muassa esimiestaidoista, muutostilanteesta, tietoteknisistä taidoista ja ensiaputaidoista, mutta silti haastattelujen perusteella nousi esiin vielä paljon lisäkoulutustarpeita yhteistoiminta-alueen eri organisaatiotasoilla.

Kun tarkastellaan yhteistoiminta-alueen henkilöstön koulutustarpeita, niin varsinkin ammatillinen täydennyskoulutus, erikoiskoulutus ja tietoteknisen osaamisen lisääminen nähtiin erittäin tärkeänä, jotta palveluiden taso ja työprosessien sujuminen säilyisivät hyvänä. Lisäksi joissain tapauksissa, kuten esimerkiksi kodinhoitajien kohdalla, myös erillinen ammatillinen pätevöittäminen nousi esiin. Myös alaistaitokoulutus koettiin tärkeäksi.

Jos katsotaan esimiesten koulutustarpeita, niin alemman johdon tasolla oli tarpeellista erityisesti uusien esimiesten johtamisen ja tietoteknisten taitojen parantaminen. Keskijohdon tasolla kuvaan astuivat heille annettujen uusien hallinnollisten työtehtävien oppiminen ja koulutus niiden hallintaan sekä talous- ja henkilöstöhallinnon tarvittavan tietotaidon omaksuminen. Ylimmässä

johdossa koulutusta puolestaan tarvittiin niin talous- ja henkilöstöhallinnosta kuin uuden tilaaja-tuottajamallin roolijaon sisäistämisestä.

Vielä, kun eritellään kuntayhtiöiden koulutustarpeita, niin niissä koulutusta kaivattiin erityisesti henkilöstön ammatillisen pätevyyden ylläpitävistä ja arkityöskentelyyn liittyvistä asioista, kuten ohjelmistojen tehokkaassa käytöstä ja asiakastyöskentelystä. Lisäksi kuntayhtiöiden johdon puolella henkilöstöhallinnon ja johtamistaidon koulutus nähtiin tarpeellisena lisäkoulutuksena.

Kestoltaan ja muodoltaan saattoi koulutus useimmissa tilanteissa olla lyhytkestoista, muutaman päivän pituista ja asiapainotteista koulutusta, mutta joissakin ammatillisissa tapauksissa saattoi perusteellisempi ja pitkäkestoisempi koulutus olla tarpeellista. Lisäksi muun maussa tietoteknisistä taidoista koettiin pitkäkestoisempi koulutus usein hyödylliseksi. Varsin yleinen näkemys myös oli, että yhden päivän kestäviä pikakursseja tuli välttää, samoin usean asiakokonaisuuden kertakoulutuksia.

Täten, jos ilmenneitä koulutustarpeita peilataan tutkimuksen teoriaosaan, niin voi havaita, että muutosprosessin yhteydessä ilmeni niin täydennyskoulutuksen piiriin kuuluvia, koulutuksen piiriin kuuluvia kuin henkilökohtaisen kehittämisen piiriin kuuluvia koulutustarpeita. Erityisen paljon korostui juuri täydennyskoulutuksen rooli muutosprosessissa, sillä muutos toi mukanaan monenlaisia vaatimuksia lisätietämyksestä. Osassa henkilöstöä ja esimiehiä muutos näytti herättäneen tarpeen myös itsensä kehittämiseen osana organisaation kehittämistä. Silti yhteistoiminta-alueella kaikki ei koulutusten suhteen näyttänyt menneen niin kuin oli etukäteen ajateltu, sillä vaikka koulutusta oli muutosprosessin yhteydessä järjestetty, niin sen tarve näytti suurelta vielä puoli vuotta yhteistoiminta-alueeseen siirtymisen jälkeen. Erityisesti koulutuksien kestosta ja muodosta moni haastateltu antoi ymmärtää, että aiemmat koulutukset, kuten muun muassa ohjelmistokoulutukset, olivat olleet joko liian pintapuolisia tai sitten liian syvällisiä suhteessa koulutettavien tietotaitoihin. Lisäksi koulutus oli toisinaan ollut myös liian lyhyttä ja kurssimaista silloin, kun pidempi koulutus olisi ollut tarpeen ja toisinaan myös liian moniaiheista kerralla annatettavaksi koulutukseksi.

Näin ollen näyttää siis siltä, että muutosprosessin valmisteluvaiheessa ei riittävästi kiinnitetty huomiota yhteistoiminta-alueen henkilöstölle ja esimiehille annattavan koulutuksen kestoon ja muotoon eikä olemassa ollutta tietotaidon tasoa ollut riittävästi kartoitettu ennen yhteistoiminta-alueeseen siirtymistä. Täten, jos asiaa katsotaan organisaatiomuutoksen kannalta, näyttävät koulutuksen ja osaamisen puutteet vaikuttaneen muutosprosessiin sitä hidastavasti. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että näihin puutteisiin havahduttiin varsin pian ja asiasta teetettiin muun muassa koulutus- ja kehittämistarvekartoitus, eli virheistä ainakin pyrittiin oppimaan.

6 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on pyritty tuomaan esiin se, miten Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi toteutui ja millaisia huomioita ja kehittämis- ja koulutustarpeita sen yhteydessä ilmeni. Tutkimus on lähtökohdiltaan induktiivis-deduktiivinen ankkuroituun teoriaan perustuva laadullinen tapaustutkimus ja näkökulmana tässä tutkimuksessa on ollut yhteistoiminta-alueen muutosprosessin johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten näkemykset muutosprosessista. Näin ollen tutkimusongelmana oli:

- *Miten Järvi-Pohjanmaan kuntien johtavat viranhaltijat ja esimiehet näkivät alueella toteutetun yhteistoiminta-alueen muutosprosessin, mitkä olivat mahdolliset alueelliset vaikutukset ja millaisia kehittämis- ja koulutustarpeita nousi muutosprosessin yhteydessä esiin?*

Tähän ongelmaan on tarkentavien kysymysten avulla haettu vastauksia ja päädytty lopulta seuraavanlaisiin johtopäätöksiin Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen organisaation muutosprosessista, henkilöstöstä siinä, sen kehittämis- ja koulutustarpeiden kokonaisuudesta ja seudullisuudesta.

6.1 Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi organisaation muutosprosessina

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessia voi pitää alueellisena hallinnollisprosessuaalisena muutoksena, jolle valtion kunta- ja palvelurakenneuudistus määritteli ulkoisen viitekehyksen ja aikataulun. Tätä taustaa vasten Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi on tutkimuksessa aiemmin määritelty kokonaisvaltaiseksi ulkoisten voimien painostamaksi, mutta pääosin sisäsyntyiseksi ja johdetuksi aikataulultaan ja resursseiltaan tarkasti määritellyksi, ylhäältä alaspäin -tyylillä johdetuksi muutosprosessiksi, jonka tavoitteet ja intressit olivat selkeät ja rajalliset sekä ymmärrettäviksi ja hyväksyttäviksi tarkoitetut. Tätä vasten peilattaessa Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen organisaation muutosprosessi onnistui sen suhteen, että se pysyi hallittavuudessaan, aikatauluissaan, tavoitteissaan, intresseissään ja tavoitteiden ymmärrettävyydessään sekä hyväksyttävyydessään suhteellisen hyvin. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue astui voimaan aikataulun mukaisesti ja valmistelun aikana annetut aikarajat suurelta osin pitivät, sillä ainoastaan joissain henkilövalinnoissa aikataulut venyivät. Muutoksen tavoitteet ja eri intressit olivat selvillä ja viesti muutoksen tarpeellisuudesta oli myös ymmärretty ja yleisesti hyväksytty.

Ongelmia ja haasteita kuitenkin oli. Ensinnäkin aikataulutuksen suhteutuksessa ja resursoinnissa oli puutteita, sillä muutoksen aikataulu oli aivan liian tiukka ja resurssit liian alhaiset suhteutettuna muutoksen laajuuteen. Tämä heijastui siten koko muutosprosessin kulkuun ja erityisesti sen

valmisteluun negatiivisella tavalla, kuten esimerkiksi valmistelun pinnallisuutena ja kiireenä. Toisekseen myös muutoksen johtamisessa ilmeni ongelmia. Johtaminen pysyi kyllä hallinnassa ja yksissä käsissä, mutta tiedottaminen ei aina toiminut niin hyvin kuin olisi pitänyt ja johtamisessa ilmeni ajoittain sekavuutta sekä erityisesti keski- ja alemman johdon esimiestoiminnassa ilmeni myös suoranaisia johtamistaidon puutteita. (Ks. mm. Haveri & Majoinen 2000, 83–86.) Lisäksi osa haastatelluista kritisoi myös käytettyä ylhäältä alaspäin -tyylistä ja kontrolloivaa johtamistapaa sekä muutoksen kertalaajuutta. Paljon huomautettavaa oli myös muutosprosessin roolijaossa sekä suhteissa tukipalveluihin, sillä haastatelluista moni totesi erityisesti toimiala- ja sektorijohdon jääneen liiaksi yksin muutosta toteuttamaan eikä yhteistyö varsinkaan kuntien tuottajaorganisaatioiden ja Järvinet Oy:n välillä aina toiminut niin hyvin kuin olisi voinut ja vastuun ilmenneistä ongelmista osapuolet tuntuivat sälyttävän toisilleen. Huomionarvoista oli myös se, että varsinkin muutosprosessin etenemisnopeudessa, sujuvuudessa ja henkilöstön suhtautumisessa muutokseen oli tuottajaorganisaatioiden puolella huomattavia eroja toimialojen ja sektoreiden välillä sekä niiden sisällä. Joillakin aloilla muutosprosessi oli edennyt yllättävän jouhevasti ja kivuttomasti, kun taas joillakin aloilla oli ilmennyt ongelmia ja jotkut alat vasta haastattelujen aikaan olivat käytännössä siirtyneet yhteistoimintaan, vaikka se muodollisesti oli käynnistynyt samaan aikaan muiden kanssa.

Täten organisaation muutosprosessin kannalta katsottuna voi Järvi-Pohjanmaan muutosprosessin onnistumisesta tulla siihen johtopäätökseen, että organisaation muutosprosessina yhteistoiminta-alueen muutosprosessi onnistui melko hyvin, mutta niin ulkoisista kuin sisäisistä syistä johtuen siinä ilmeni sellaisia puutteita, jotka olisivat olleet vältettävissä pidemmällä aikataululla, paremmalla valmistautumisella ja tehokkaammalla seurannalla. (Vrt. Haveri & Majoinen 2000, 98–102; Ks. FCG Efeko Oy 2007, 79–82.)

6.2 Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi tavoitteidensa valossa

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen lähtökohtaisina tavoitteina olivat kuntien elinkeinoyhteistyön ja elinkeinojen toimintaelämän kehittäminen, kuntien itsenäisyyteen perustuva yhteistyö, kuntien välinen tasapuolisuus, yhteistoiminta-alueen kuntien lähipalvelujen säilyminen, nettokustannusperiaatteella toimiminen kuntien välisessä kustannustenjaossa, yhteistoiminta-alueen toiminnallisen tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen, ja palvelutuotannon vaihtoehtoisten kustannusten pienempi kasvukehitys.

Jos siis tarkastellaan Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessia sille asetettujen tavoitteiden valossa, niin yleisesti ottaen yhteistoiminta-alueen mahdollisuutena nähtiin sen pa-

rantava ja turvaava vaikutus alueen elinkeinoyhteistyöhön ja osakkaiden tasapuolisuuteen sekä palveluiden tuottavuuden ja tehokkuuden kasvuun. Yleisesti ottaen haastatellut antoivat ymmärtää, että edellä mainittuihin asioihin liittyvät tavoitteet olivat saavutettavissa ja muutos onnistuisi, vaikka uhkiakin epäonnistumisesta oli erityisesti tasapuolisuuden toteutumisen kohdalla. Sen sijaan lähipalveluiden pitkän aikavälin säilymisestä ei näyttänyt olevan varmoja takeita ja myös kuntaitsenäisyys saattaisi pienemmissä kunnissa olla vaarassa. Näin antoi ymmärtää osa haastatelluista, vaikka he samalla toivoivatkin onnistumista mainittuihin asioihin liittyvissä tavoitteissa. Kaikkein suurin epäluulo vallitsi kuitenkin kustannustavoitteisiin liittyen, sillä vaikka haastatelluista moni toivoi että kustannustenjako ja kustannusten kasvukehitys olisivat hallittavissa ja niissä olisi mahdollisuus onnistua, oli samalla kertaa varsin monien haastateltujen, erityisesti tuottajapuolen ja yleishallinnon, näkemyksissä havaittavissa selvää skeptisyyttä näiden taloudellisten tavoitteiden suhteen.

Yhteistoiminta-alueen tavoitteiden osalta voi johtopäätöksenä täten todeta, että haastateltujen mielipiteiden pohjalta katsottuna Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen onnistuminen ei tavoitteidensa valossa näyttänyt varmalta ja erityisesti haettujen taloudellisten etujen ja säästöjen suhteen ilmeni skeptisyyttä. Lisäksi myös lähipalveluiden ja kuntaitsenäisyyden turvaamismahdollisuuksissa ilmeni lievää skeptisyyttä. Toiveet haastatelluilla olivat kuitenkin yleisesti ottaen sellaiset, että he toivoivat myös näissä tavoitteissa onnistuttavan. Loppujen lopuksi asian voi tiivistää siten, että yhteistoiminta-alueen johtavat viranhaltijat ja esimiehet kyllä toivoivat kaikkien tavoitteiden olevan mahdollisia, ja osa niistä olikin heidän mielestään selvästi saavutettavissa, mutta usko tavoitteissa onnistumiseen oli monelta osin skeptisyyden sävyttämää erityisesti yhteistoiminnan taloudellisissa tavoitteissa. (Vrt. FCG Efeko Oy 2007, 63–66.)

6.3 Järvi-Pohjanmaan henkilöstö muutoksessa

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen henkilöstöön muutosprosessi näytti vaikuttaneen siten, että yleisesti yhteistoiminnan koettiin mahdollistavan henkilöstövoimavarojen paremman käytön, kuten helpottamalla sijaisuuksien käyttöä, henkilöstökierrätystä, vertaistuen saamista ja henkilöstön erikoistumista. Lisäksi muutosprosessin yhteydessä henkilöstölle tarjottiin eriasteista koulutusta, vaikka usean haastatellun mielestä koulutukset olivatkin kestoltaan ja muodoltaan toisinaan epätarkoituksenmukaisia ja liian lyhyitä. Henkilöstö pääsi osallistumaan myös yhteistoimintaa valmisteleviin työryhmiin, vaikka muun muassa erään haastatellun mielestä henkilöstön vaikutusmahdollisuudet jäivätkin lopulta vähäisiksi. Henkilöstöä kuultiin, mutta ei aina kuunneltu. Yhteis-

toiminta-alueen henkilöstö näyttikin suhtautuneen muutokseen varsin hyvin, ja muutoksen luonne ja tarve olivat yleisesti ymmärrettyjä ja hyväksyttyjä asioita henkilöstön keskuudessa. Tällaista positiivista suhtautumista edesauttoivat muutoksen pääosin hallinnollinen luonne ja henkilöstölle annettu viiden vuoden irtisanomissuoja sekä ymmärrys muutoksen välttämättömyydestä.

Näkemyseroja henkilöstössä oli kuitenkin ollut ja erityisesti tuottajaorganisaatioiden eri toimialoilla ja sektoreilla nämä suhtautumiserot olivat toisinaan realisoituneet myös muutosvastarintana. Muutosvastarinta ei kuitenkaan ollut ollut millään alalla kovin pitkäkestoista ja järjestäytynyttä, vaan pikemminkin hajanaista ja yksilökohtaista, joka yleensä oli kummunnut yksilökohtaisista vaikutuksista ja viestinnän ongelmista. (Ks. mm. Haveri & Majoinen 2000, 74–78.) Muutosvastarinta ei myöskään yleensä kohdistunut muutokseen itseensä, vaan sen vaikutuksiin ja epäkohtiin, kuten esimerkiksi palkkaerimielisyyksiin ja yhtenäistämisen synnyttämiin vaikutuksiin. Poikkeuksen edellä mainittuihin teki kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon yhtiöittäminen, joka synnytti paljon muutosvastarintaa mainittujen alojen henkilöstössä. Lisäksi myös organisaatioiden erilaiset kulttuurierot ja palvelutasojen muutokset tuntuivat synnyttäneen kitkaa osassa yhteistoiminta-alueen henkilöstöä.

Täten henkilöstön osalta on tutkimuksessa päädytty siihen johtopäätökseen, että lähtökohtaisesti yhteistoiminta-alueen henkilöstö onnistuttiin sitouttamaan muutokseen ja heidän suhtautumisensa oli muutosprosessin onnistumisen kannalta hyvä ja uskottava. Henkilöstölle tarjottiin koulutusmahdollisuuksia ja heidät otettiin mukaan muutosprosessin valmisteluun. Silti henkilöstölle tiedottamisessa ja heidän huomioimisessaan olisi ollut parantamisen varaa ja lisäksi muun muassa henkilöstölle annettavan koulutuksen kestoon ja luonteeseen olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota. (Mauno & Virolainen 1996, 65–73; Vrt. FCG Efeko Oy 2007, 66–68.)

6.4 Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi organisaatiokehityksenä

Organisaation kehittämisen tarkoituksena on lähtökohtaisesti pidetty sitä, että organisaatio kykenisi myös tulevaisuudessa vastaamaan sille asetettuihin odotuksiin sekä ulkoapäin että sisältäpäin tuleviin paineisiin. Tässä tutkimuksessa tätä organisaation kehittämistä kuvaavat erityisesti henkilöstövoimavarojen kehittämistarpeet, kuten koulutustarpeet, ja yleisen organisaatiotoiminnan kehittämistarpeet, kuten toimialakohtaiset kehittämistarpeet.

Kun katsotaan yhteistoiminta-alueen organisaatiokehittämisen yleiskuvaa, niin sekä henkilöstövoimavarojen kehittämisessä että yleisessä organisaatiokehittämisessä näytti korostuvan taustalla vaikuttanut tilaaja-tuottajamallin mukainen jaottelu. Täten tuottajaorganisaatioiden haasta-

teltujen huomiot olivat kehittämis- ja koulutustarpeissa yleensä käytännönläheisempiä ja teknisempiä, kun taas tilaajaorganisaatioissa ne näkyivät enemmän strategia- ja visiopainotteisempina sekä holistisempina katsantokantoina. Kuntayhtiöiden kehittämisissä puolestaan painottuivat varsinkin taloudelliset lähtökohdat.

Kun tarkastellaan vain yhteistoiminta-alueen henkilöstövoimavaroja, niin Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen henkilöstövoimavaroissa kehittäminen näkyi huomiona varsinkin henkilöstön koulutustarpeisiin, ja tällä saralla ilmeni tarvetta aina lyhytkestoisesta täydennyskoulutuksesta perusteellisempaan ammatilliseen pätevöittämiseen. Valtaosa haastatelluista antoi ymmärtää, että koulutus ja itsensä kehittäminen olivat oleellinen osa tapahtunutta muutosta, sillä puutteet näillä alueilla heijastuisivat koko yhteistoiminta-alueen toimintaan. Nämä puutteet näkyivätkin jo muun muassa heikkoina tietoteknisinä taitoina ja johtamistaidon puutteina, mutta joskus myös esimerkiksi huonoina käytöstapoina. Näin ollen yleinen näkemys olikin, että koulutuksellisiin ja taidollisiin puutteisiin tuli puuttua, ja niihin myös oli jo puututtu, mutta ei vielä tarpeeksi. Koulutuksellisia puutteita oli yhä varsinkin henkilöstön ja alemman johdon tietoteknisissä ja ammatillisissa taidoissa, keskijohdon tasolla taloushallinnossa ja uusissa hallinnollisissa tehtävissä ja ylimmän johdon tasolla taloushallinnon ja tilaaja-tuottajamallin kokonaishahmottamisessa. Monenlaisia, hyvän organisaatiokehittämisen kannalta oleellisia henkilöstövoimavarojen koulutustarpeita siis ilmeni muutosprosessin yhteydessä.

Yhteistoiminta-alueen organisaatioihin liittyvissä kehittämistarpeissa oli vuorostaan erotettavissa erityisesti kolme eri osa-aluetta: arkityöhön ja käytännön työhön liittyvä kehittäminen, työprosesseja ja laajempia suoritteita koskeva kehittäminen ja koko työorganisaatioon liittyvä kehittäminen. Arkityöhön ja käytännön työhön liittyvä kehittäminen ilmeni yleensä haluna tehostaa arkityöskentelyä, kuten omia työsuoritteita ja ajankäyttöä. Suuremmissa työ- ja suoriteprosessien kehittämisissä halua ja tarkoitusta kehittää oli muun muassa avaamalla laajemmat työprosessit, kuten sairaanhoidon prosessit, ja parantamalla saatavia synergiaetuja, kuten yhteistyötä muiden toimialojen ja sektoreiden kanssa. Koko työorganisaation, kuten esimerkiksi toimialan, kehittämisessä haluna ja tavoitteina oli parantaa organisaation ydinosaamista ja katsoa kuinka hyvin organisaatio palvelee tarkoitustaan. Esimerkiksi maataloustoimen tavoitteet palveluiden paremmasta kohdistamisesta sekä paremmasta yhteistyöstä valtion ja Euroopan unionin kanssa heijastavat koko organisaatiota koskevaa kehittämistä. Lopuksi, jos katsotaan vielä myös koko yhteistoiminta-aluetta koskeneita kehittämistarpeita, niin niitä olivat varsinkin henkilöstön hiljaisen tiedon talteenoton parantaminen ja yhteistoiminta-alueelle syntyneiden uusien työorganisaatioiden organi-

saatiokulttuurien luominen sekä erilaisten vanhojen toimintatapojen yhteensovittaminen. (Ks. mm. Haveri & Majoinen 2000, 78–83.) Näissä kehittämisissä oli tavoitteina sekä yhteistoiminta-alueen muutoksen pysyvä istuttaminen organisaatioon että organisaatiossa olevan tietotaidon säilyttäminen ja uudentaminen.

Täten, jos tarkastellaan Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessia organisaatiokehittämisen ja oppivan organisaation kannalta, niin niiden pohjalta on tutkimuksessa päädytty siihen, että erilaisia kehittämis- ja koulutustarpeita oli suuri määrä. Suuri määrä taas kertoo ensinnäkin siitä, että yhteistoiminta-alueen toiminnassa oli vielä paljon kehitettävää, jotta yhteistoiminnalta toivottua tehokkuutta olisi mahdollisuus saavuttaa, mutta se kertoi myös siitä, että organisaation ja sen henkilöstön kehittämistä oli yhteistoiminta-alueella mietitty ja kehittämiseen oli kiinnitetty huomiota muun muassa kehittämis- ja koulutussuunnitelmien sekä kehityskeskusteluiden muodossa. Tavoitteena näyttää siis olleen pyrkimys luoda organisaatioon jatkuvan kehittämisen, oppimisen ja uusintamisen perinne. On kuitenkin todettava, että kehittämiseen olisi voinut kiinnittää enemmän huomiota jo valmisteluvaiheessa eikä vasta muutosprosessin aikana.

Kaiken kaikkiaan organisaatiokehittämisen kannalta voi tulla siihen johtopäätökseen, että organisaatiokehittämisen valossa katsottuna Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi onnistui ottamaan huomioon organisaation kehityksen ja muutoksen kannalta tärkeitä asioita, mutta parannettavaa jäi erityisesti kehittämistoiminnan valmistelussa, kehittämistoimien kohdistuksissa ja muodoissa, esimiesten ja henkilöstön koulutuksissa sekä organisoinnin aikatauluttamisissa.

6.5 Seudullisuus, Paras-hanke ja Järvi-Pohjanmaan muutosprosessi

Suomalaisessa paikallishallintoa koskevassa ajattelussa on 1990-luvun lopulta lähtien painotettu kuntarajat ylittävää seutuyhteistyötä ja seutuajattelua. Tätä ajattelutapaa tukeakseen valtionhallinnossa käynnistettiin 2000-luvun alussa seutuyhteistyöhön kannustava Seutu-hanke sekä 2005 aloitettu Seutu-hanketta ohjaavampi ja vaativampi kunta- ja palvelurakenneuudistus eli Paras-hanke. Tavoitteena oli kyetä turvaamaan kuntien talous ja palveluiden järjestämiskyky sekä seutujen elinvoimaisuus ja kehittyminen. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue on osa näitä suuria tavoitteita ja niiden kannalta katsottuna Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi onnistui monelta osin tavoitteiden mukaisesti.

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen haastatellut antoivat yleisesti ymmärtää, että alueellisen ja seudullisen kehityksen kannalta katsottuna yhteistoiminta-alue mahdollistaa seudun kunti-

en palvelutason säilymisen ja palvelutarjonnan laajenemisen tulevaisuudessa. Yhteistoiminta-alue loi myös selvän keskuksen seudulle, joka sijaitsee kaukana suuremmista maakuntakeskuksista sekä loi laajemman väestö- ja elinkeinopohjan seudun kehittämistoiminnalle ja sen kilpailukyvyn turvaamiselle. Seudun elinkeinoelämä olikin määrätietoisesti lähtenyt mukaan yhteistyöhön muun muassa yhteistoiminta-alueen kuntien omistamassa elinkeinoyhtiössä. Lisäksi yhteistoiminta-alue antoi sen pienemmille kunnille ainakin mahdollisuuden itsenäisyyden säilyttämiseen. Sen sijaan kovinkaan taloudellisena ja lähipalvelut pitkäaikaisesti turvaavana vaihtoehtona yhteistoiminta-alue ei usealle haastatellulle näyttäytynyt. Jos yhteistoiminnan nähtiin epäonnistuvan, niin todennäköisesti se epäonnistuisi juuri mainitun talouden tai mahdollisesti ilmaantuvan kuntien välisen luottamuspulan vuoksi. Yhteistoiminnan epäonnistumista pidettiin kuitenkin varsin epätodennäköisenä, ja jos se johonkin muuhun tilaan johtaisi, niin suurella todennäköisyydellä kuntaliitokseen, ei yhteistyön hajoamiseen. Yhteistoimintaan kuitenkin uskottiin yleisesti koko organisaation tasolla, ja yhteistyö näytti lähteneen hyvin käyntiin ilman suurempia erimielisyyksiä.

Näin ollen Paras-hankkeen ja seutuajattelun kannalta katsottuna voi johtopäätöksenä todeta, että pääosin Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi vei seutua juuri siihen suuntaan mitkä ovat olleet Paras-hankkeen ja seutuajattelun tavoitteet. (Airaksinen ym. 2005, 265–276; Vrt. Nyholm 2008, 215–218.) Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueella ei yhteistyön suhteen ilmennyt samanlaisia ongelmia kuin monella muulla seudulla, vaikka Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue onkin mittakaavassaan Suomen historian ensimmäinen näin kokonaisvaltainen yhteistoimintaratkaisu. Ainoastaan yhteistoiminta-alueen taloudellisuus ja pelko kuntien välisistä ristiriidoista näytti muodostavan uhan yhteistoiminnan onnistumiselle.

6.6 Loppupäätelmä ja pohdintaa Järvi-Pohjanmaan muutosprosessista

Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena ollut Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessin tutkiminen siltä kannalta, miten se toteutui organisatorisena ja alueellisena muutoksena ja millaisia kehittämis- ja koulutustarpeita sen yhteydessä ilmeni. Tutkimuksen näkökulmana olivat Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten näkemykset muutoksesta. Täten edellä olevaan ja jo aiempiin johtopäätöksiin nojaten voi todeta, että Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessissa oli prosessimaiselle paikallishallinnon organisaatiomuutokselle tyypillisiä hallinnollisia, organisatorisia, henkilöstöllisiä, kehityksellisiä ja seudullisia piirteitä. Se oli ylhäältä alaspäin -johdettu, ajallisesti suunniteltu ja puitteiltaan määritelty, syklimäisesti edennyt holistinen prosessi, joka toteutui varsin onnistuneesti, mutta samalla sen

yhteydessä ilmeni monia sellaisia ongelmia ja puutteita, jotka olisivat olleet vältettävissä. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen muutosprosessi onnistui muutoksen toteuttamisessa ja täytti sille annetut odotukset, mutta muutoksen pysyvyydestä ja riittävyydestä ei kuitenkaan ole takeita. Tulevaisuuden haasteet ovat suuret, sillä muun muassa kuntien heikko taloustilanne, väestörakenteen vinoutuminen ja yleinen kustannustason nousu ovat laittaneet ja laittavat niin Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kunnat niin kuin koko suomalaisen paikallishallinnokin suurien haasteiden eteen. Näihin haasteisiin eivät Paras-hankkeen tyyliset ratkaisut ole välttämättä riittäviä (ks. mm. Mäntylä 2009, 11; Helin 2010), vaan on löydettävä kokonaisvaltaisempia ratkaisuja ennen kuin kunnat ajautuvat vielä huonompaan tilaan. Kuten muuan haastatelluista asiantilaan liittyen totesi: ”*Jää nähtäväksi kuinka käy, kuoleeko kurki ennen kuin suo sulaa?*”.

Tutkimuksen luotettavuus

Tämä tutkimus on induktiivis-deduktiivisella ankkuroituun teoriaan perustuvalla menetelmällä toteutettu laadullinen tapaustutkimus. Valitun metodin avulla on pyritty tuomaan esiin se, miten Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen johtavat viranhaltijat ja esimiehet näkivät muutosprosessin onnistumisen ja siinä ilmenneet huomiot ja mitä niiden pohjalta voi päätellä. Oleellista metodin luotettavuudessa on Straussin ja Corbinin (1990, 252) mukaan kolme asiaa: ensinnäkin se, että tutkimusdatan on oltava kelvollista, luotettavaa ja uskottavaa, toisekseen se, kuinka tutkimusprosessi täyttää sille asetetut soveltuvuuden vaatimukset, ja kolmanneksi se, että saadut tulokset ovat empiriaan pohjautuvia ja empiirisesti perusteltuja.

Edellä mainittuihin vaatimuksiin on tässä tutkimuksessa pyritty vastaamaan siten, että tutkimuksen datan kelvollisuutta, luotettavuutta ja uskottavuutta on pyritty vahvistamaan sillä, että tutkimukseen liittyvän aineiston keruutavat ja -tyypit ovat eriteltyinä ja aineistoa on pyritty käsittelemään riittävän tarkasti. Tutkimuksen aineisto on tutkimuksen näkökulman mukaisesti hankittu Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen johtavilta viranhaltijoilta ja esimiehiltä. Aineiston hankinnassa on pyritty siihen, että henkilökohtaisesti haastatelluiksi valikoituivat ensisijaisesti ne henkilöt, joilla oli muutosprosessista eniten tietoa ja jotka olivat muutosprosessin kanssa eniten tekemisissä. Sähköisen haastattelun avulla puolestaan pyrittiin turvaamaan se, että myös muilla kuin henkilökohtaisesti haastatelluilla esimiehillä oli mahdollisuus kertoa näkemyksensä muutosprosessista. Tutkimuksen kelvollisuutta, luotettavuutta ja uskottavuutta on pyritty vahvistamaan myös sillä, että tutkimuksen data on käsitelty siten, että kaikki henkilökohtaiset haastattelut on ensin nauhoitettu ja sen jälkeen litteroitu riittävän sanatarkasti, eli haastattelut on lähtökohtaisesti litte-

roitu sana sanalta, mutta kirjakielellä. Litteroiduista haastatteluista on siis jätetty pois diskurssianalyysimaiset piirteet, kuten tauot, sanojen peräkkäiset toistot ja murreilmaisut. Tutkimuksen aineiston saatavuus ja mahdollisuus palata siihen on puolestaan turvattu sillä, että niin litteroidut kuin sähköiset haastattelut ovat olemassa sekä sähköisessä että kirjallisessa muodossa.

Tutkimusprosessin soveltuvuuden vaatimukset on pyritty täyttämään sillä, että lukija kykenee tekemään huomioita tutkimuksen etenemisestä, aineistonhankinnasta, jäsennyksestä ja tuloksista. Tutkimuksen etenemisen seuraaminen on koetettu tehdä lukijalle mahdolliseksi antamalla tietoa tutkimuksen taustoista, tutkimuksen vaiheista, aineistosta ja aiheeseen liittyvästä aiemmasta kirjallisuudesta. Aineistonhankinnassa on pyritty läpinäkyvyyteen ja siihen, että lukijalle on kerrottu aineistonhankinnan muodot, keinot ja kohteiden valinta. Tutkimuksen jäsennys on puolestaan pyritty kuvaamaan siten, että lukija saa loogisesti etenevän kuvan tutkimuksen rakenteista, luokittelun perusteista ja aineiston analyysin etenemisestä. Tutkimuksen tulokset on vuorostaan koetettu tehdä lukijalle ymmärrettäviksi ja sellaisiksi, että hän kykenee aineiston pohjalta löytämään perusteluja saaduille tuloksille.

Tutkimuksen metodin mukaiset empiriaan pohjautuvat tulokset on pyritty perustelemaan siten, että aineisto on luokiteltu tutkimuksen näkökulman ja viitekehyksen mukaan, eli eroja ja yhtäläisyyksiä on pyritty etsimään tilaaja-tuottajamallin viitoittaman yhteistoiminta-alueen organisaatiorakenteen pohjalta. Aineistosta on ensin luotu yksityiskohtaisempi kuva, jonka jälkeen on haettu eroja ja yhtäläisyyksiä ensin pienempien kokonaisuuksien ja sen jälkeen suurempien kokonaisuuksien kesken. Aineiston analyysi on tutkimuksessa pyritty rakentamaan siten, että se etenee yksityisestä kohti yleistä ja kuvaavasta kohti selittävää päätyen lopulta tulosvaiheessa aineiston eri teemojen muodostamaan kokonaisuuteen ja keskinäiseen vuoropuheluun. Tulosvaiheessa on pyritty myös hakemaan vertailukohtia aihetta lähellä olevista aiemmista tutkimuksista ja täten luomaan lisäpohjaa tutkimuksen tieteelliselle merkitykselle.

Tutkimuksen tieteelliset merkitykset

Kun tarkastellaan tutkimuksen tieteellisiä merkityksiä, niin tämän tutkimuksen tulokset antavat viitteitä ja lisäävät tietoa ensinnäkin siitä, millaisia haasteita ja ongelmia sekä toisaalta millaisia mahdollisuuksia seudullinen yhteistoiminta-alue ja sen muutosprosessi voi nostaa esiin. Toisekseen tämä tutkimus lisää tietoa siitä, miten yhteneviä, mutta myös erilaisia näkemyksiä johtavilla viranhaltijoilla ja esimiehillä saattaa olla yhteistoiminnasta ja organisaation muutosprosessista. Kolmanneksi tämä tutkimus nostaa esiin sen, millaisia kehittämis- ja koulutustarpeita muutospro-

sessin aikana voi nousta esiin ja toisaalta sen, kuinka puutteellinen kehittämis- ja koulutustoiminta saattaa heijastua koko muutosprosessiin sitä heikentävästi. Neljänneksi tämä tutkimus antaa tietoa siitä, kuinka kaukana maakuntakeskuksista olevan perifeerisen seudun johtavat viranhaltijat ja esimiehet näkevät seudun kehittämismahdollisuudet ja palveluiden toteuttamis- ja säilyttämismahdollisuudet. Viidenneksi tämä tutkimus tuo esiin tilaaja-tuottajamallin yhteistoiminnallisen soveltamisen piirteitä ja mahdollisia etuja ja heikkouksia.

Kaikkein eniten uutta tietoa tämä tutkimus antaa kuitenkin siitä, miten Suomen ensimmäinen näin laaja ja holistinen kuntien yhteistoiminta-alue muutosprosessissaan onnistui sitä toteuttamassa olleiden johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten mielestä. Tässä kontekstissa tämä on ensimmäinen tämänkaltainen tutkimus aiheesta, ja vaikka tapaustutkimuksena sen tuloksia ei voi suoraan yleistää koskemaan muita mahdollisesti samankaltaisia yhteistoiminta-alueita, niin on se kontekstissään hyödyllinen.

Kiitokset

Pro gradu -tutkielmani valmistumisen johdosta haluan osoittaa lämpimät kiitokseni seuraaville tahoille, jotka tavalla tai toisella olivat vaikuttamassa tämän tutkielman valmistumiseen.

Ensimmäiseksi haluan kiittää Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-aluetta ja sen henkilöstöä siitä, että tarjosivat minulle mahdollisuuden osallistua alueen koulutus- ja kehittämistarvekartoituksen tekemiseen ja tutkielmani aineistopohjan keräämiseen.

Toiseksi haluan kiittää ohjaajaani Ilari Karppia, joka niin kartoituksen kuin itse tutkielman kirjoituksen aikana on ollut apunani, kun olen kysymyksissäni apua kaivannut.

Kolmanneksi haluan osoittaa kiitokseni Marjo Vistiaholle, Virpi Palomäelle ja Jari Kolehmaiselle heidän tarjoamastaan tuesta ja avusta jota sain, kun olin Järvi-Pohjanmaalla työstämässä kartoitusta ja keräämässä tutkielmani aineistoa.

Lopuksi haluan kiittää myös vanhempiani Liisa ja Matti Javanaista sekä kaikkia muita läheisiäni, jotka ovat tukeneet minua tämän kirjoitusprosessin aikana. Eritoten haluan antaa maininnan Ann-Mari Lehtiselle, Salla Syväselle, Tanja Vuorelle, siskolleni Titta Rintamäelle, Jarkko Paloniemelle, Jarmo Juujärvelle, Juha Huusarille, Juha Luikulle, Kaj Paleniukselle, Tuomas Ruotsalaiselle, Tuomo Heiskalle ja Ville Sipiläiselle, jotka tutkielmaani liittyen antoivat minulle asiaankuuluvaa kritiikkiä, kommentteja, korjausehdotuksia ja kannustavia sanoja. Kiitoksen ansaitsevat myös Satu Luomansuu ja Juha Halmesmäki, joiden pohjalaisilla tupailloilla on ollut myös oma roolinsa tämän tutkielman valmistumisessa.

Tampereella 2.3.2011

Jussi Javanainen

Lähteet

Painetut lähteet

Airaksinen, Jenni, & Haveri, Arto & Nyholm, Inga 2004: Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki – hankkeen II väliraportti. Kunnallistutkimuksia. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Valho, Minna 2005: Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) 2003: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press, Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Argyris, Chris & Schon, Donald 1978: Organizational Learning: A theory of action perspective. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.

Argyris, Chris & Schon, Donald 1996: Organizational Learning II: Theory, method and practice. Reprinted and corrected edition. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.

Baldoni, John 2005: Tehokas kommunikointi. Teoksessa: Työntekijöiden motivoiminen. Suomentanut Aki Peltola. Perhemediat Oy, Helsinki. 103–114.

Beer, Michael & Nohria, Nitin 2000: Resolving the Tension between Theories E and O of Change. Teoksessa Beer, Michael & Nohria, Nitin (ed.): Breaking the Code of Change. Harvard Business School Press, Boston. 1–33.

Bennis, Warren 2000: Leadership of Change. Teoksessa Beer, Michael & Nohria, Nitin (ed.): Breaking the Code of Change. Harvard Business School Press, Boston. 113–122.

Bertalanffy, Ludwig von 1968: General Systems Theory: Foundations, Development, Applications. George Braziller, New York.

Boddy, David & Buchanan, David A. 1992: Take the Lead: Interpersonal Skills for Project Managers. Prentice-Hall International, London.

Buchanan, David A. & Huczynski, Andrej A. 1985: Organizational Behavior. An Introductory Text. Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, New Jersey.

Buchanan, David A. & McCalman, James 1989: High Performance Work Systems: The Digital Experience. Routledge, London.

Burke, W. Warner 1994: Organizational Development: A Process of Learning and Changing. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.

Burke, W. Warner 2002: Organizational Change: Theory and Practice. Sage Publications Inc, Thousand Oaks, California.

Camic, Charles & Gorski, Philip S. & Trubek, David M. (ed.) 2005: Max Weber's Economy and Society: A Critical Companion. (*Wirtschaft und Gesellschaft 1922*). Stanford University Press, Stanford, California.

Chandler, Alfred 1962: Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. MIT Press, Cambridge.

Conger, Jay A. 2000: Effective Change Begins at the Top. Teoksessa Beer, Michael & Nohria, Nitin (toim.): Breaking the Code of Change. Harvard Business School Press, Boston. 99–112.

Crozier, Michael 1964: The Bureaucratic Phenomenon. The University of Chicago Press, Chicago.

Douglas, Mary 1999: Thought Styles. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Drucker, Peter F. 2000: Johtamisen haasteet. Suomentanut Maarit Tillman. WSOY, Porvoo.

Drucker Peter F. 2002: Druckerin Parhaat. Suomentanut Ritva Liljamo. WSOY, Helsinki.

Fayol, Henri 1965: Industriell och allmän administration. (*Administration industrielle et générale 1916*). Till svenska av Curt Dahlgren. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm.

FCG Efeko Oy 2007: Kuntakenttä rakennemuutoksessa – kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn. Valopaino Oy, Helsinki.

Follett, Mary Parker 1995: Constructive Conflict: Psychological Foundation of Business Administration (*1925*). Teoksessa Graham, Pauline (ed.): Mary Parker Follett – Prophet of Management: A Celebration of Writings from the 1920s. 67–86.

Fulmer, Robert M. 1994: A model for changing the way organizations learn. Planning Review, Vol. 22, Issue 3. 20–24.

Glaser, Barney G. 1992: Basics of Grounded Theory Analysis. Sociology Press, Mill Valley, California.

Goffman, Erving 1971: Arkielämän roolit. Suomentanut Erkki Puranen. WSOY,Helsinki.

Gouldner, Alwin W. 1955: Patterns of Industrial Bureaucracy. Routledge & Kegan Paul, London.

Harisalo, Risto 2008: Organisaatioteoriat. Tampere University Press, Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio 1995: Luottamuspääoma: Yrittäjyyden kolmas voima. Tampere University Press, Tampere.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2007: Kuntalaki: taustat ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Talentum Oy, Helsinki.

Haveri, Arto 2004: Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen, Katri & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.): Seutujohtamisen vaihtoehdot. Suomen kuntaliitto, Acta nro 163, Helsinki.19–36.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija 2000: Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Suomen Kuntaliitto, Acta nro 123, Helsinki.

Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko 2009: Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintotavan jäsentyminen. 2. korjattu painos. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere. 191–211.

Haveri, Arto & Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija 2003: Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 155, Helsinki.

Heffron, Florence 1989: Organization Theory & Public Organizations: The Political Connection. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2001: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 1997: Tutki ja Kirjoita. 1. – 2. painos. Kirjayhtymä Oy, Helsinki.

Hirvonen, Timo 2002: Kuntien yhteistyön sisältöjä. Teoksessa Hirvonen Timo (toim.): Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Suomen Kuntaliitto, Acta nro 146, Helsinki. 13–70.

Hofstede, Geert 1980: Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values. Sage Publications, Beverly Hills, California.

Hood, Christopher & Jackson, Michael 1991: Administrative Argument. Dartmouth Publishing Group, Aldershot, UK.

Huntington, Samuel P. 2003: Kulttuurien kamppailu ja uusi maailmanjärjestys. Suomentanut Kimmo Pietiläinen. Terra Cognita, Helsinki.

Häkli, Jouni 2009: Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintotavan jäsentyminen. 2. korjattu painos. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere. 128–133.

Kanter, Rosabeth Moss. 1983: The Change Masters: Innovation for productivity in the American Corporation. Simon and Schuster, New York.

Kanter, Rosabeth Moss. 1990: Jättiläisten tanssi. Johtamisen ja urakehityksen haasteet 1990-luvulla. Suomentanut Maarit Tillman. Otava, Helsinki.

Kauhanen, Juhani 2010: Henkilöstövoimavarojen johtaminen. 10. painos. WSOYpro Oy, Helsinki.

Kickert, Walter J.M. 1997: Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

Kickert, Walter J.M. & Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. 1997: Managing Complex Networks. Strategies for Public Sector. Sage Publications, London.

Kolb, David A. 1984: Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey

Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. 1967: Organization and Environment. Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston.

Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku 2000: Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Sente julkaisuja 7/2000, Tampere.

Macchiavelli, Niccolò 1984: Ruhtinas. (*Il Principe 1532*). Toinen painos. Suomennos Aarne Huhtala. WSOY, Helsinki.

March, James G. 1965: Handbook of Organizations. Rand McNally & Company, Chicago.

Maslow, Abraham 1954: Motivation and Personality. Harper & Row, New York.

Mattila, Pekka 2007: Johdettu muutos. Avaimet organisaation hallittuun uudistumiseen. Talentum Oy, Helsinki.

Mattila, Pekka 2008: Otollinen tilaisuus: Miten tarttua muutokseen. Talentum Media Oy, Helsinki.

Merton, Robert K. 1936: The Unanticipated Consequences of Purposeful Social Action. American Sociological Review, Vol. 1. 894–904.

Mauno, Saija & Virolainen, Maarit 1996: Työntekijät organisaatiomuutoksessa. Muutosten kokeminen, epävarmuus ja hyvinvointi neljässä työorganisaatiossa. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan työpapereita No. 95/1996. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä.

McCalman, James & Paton, Robert A. 2008: Change Management. A Guide to Effective Implementation. Third Edition. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Morgan, Gareth 2006: Images of Organization. Updated edition of international bestseller. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Nadler, Leonard & Nadler, Zeace 1989: Developing Human Resources. Third Edition. Jossey-Bass Inc., San Francisco, California.

Newman, William 1951: Administrative Action: The Techniques of Organization and Management. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Nupponen, Matti 2000: Kuntajohtajan asema poliittisen ja viranhaltijaorganisaation johtajuudessa. Teoksessa Valanta, Jose et al.: Kuntajohtamisen käytännöt 1997–2000. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 125, Helsinki. 63–75.

Nyholm, Inga 2008: Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 199, Helsinki.

Platon 2007: Valtio (*Πολιτεία n. 380 eaa.*). Suomentanut Marja Itkonen-Kaila. Toinen painos. Otava, Helsinki.

Ryynänen, Aimo & Uoti, Asko 2009: Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintotavan jäsentyminen. 2. korjattu painos. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere. 212–236.

Santalainen Timo 1990: Resurssijohtaminen. Visiosta muutokseen ja tulokseen. Weilin+Göös, Espoo.

Santalainen, Timo 2009: Strateginen ajattelu & toiminta. Talentum Media Oy, Helsinki.

Schein Edgar H. 1999: The Corporate Culture Survival Guide: Sense and Nonsense about Culture. Jossey-Bass, San Francisco.

Schein Edgar H. 2001: Yrityskulttuuri – selviytymisopas. Tietoja ja luuloja kulttuurimuutoksesta. Suomentanut Päivi Rosti. Laatukustannus, Tampere.

Senge, Peter M. 1990a: The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. Doubleday, New York.

Senge, Peter M. 2006: The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. Revised edition. Random House Business Books, London.

Simon, Herbert A. 1957: Administrative Behavior (*1947*). Second Edition. The Macmillan Company, New York.

Sotarauta, Markku 2001: Kehittämispelit ja alueiden kilpailukyvyn kahdeksas elementti. Teoksessa Sotarauta, Markku & Mustikkamäki, Nina (toim.): Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä. Suomen kuntaliitto, Helsinki. 193–207.

Sotarauta, Markku & Lakso, Timo 2000: Muutoksen johtaminen ja luova jännite. Tutkimus Kainuun kehittämisestä. Suomen kuntaliitto, Acta nro 132, Helsinki.

Sotarauta, Markku & Mustikkamäki, Nina & Linnamaa, Reija 2001: Alueet uusien haasteiden edessä. Teoksessa Sotarauta, Markku & Mustikkamäki, Nina (toim.): Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä. Suomen kuntaliitto, Acta nro 137, Helsinki. 13–20.

Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin & Viljamaa, Kimmo 2007: Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetenssejä etsimässä. Sentejulkaisu 23/2007. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Tampereen yliopisto. Cityoffset Oy, Tampere.

Souder, William E. 1987: Managing New Product Innovations. Lexington Books, Massachusetts.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet 1990: Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques. Sage Publications Inc., Newbury Park, California.

Sundqvist, Salme ym. (toim.) 2005: Henkilöstö ja seutuyhteistyö – ABC. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Sun Tzu 1998: Sodankäynnin taito (*孫子兵法 n. 600 eaa. – 400 eaa.*). Kuudes painos. Suomentanut Heikki Karkkolainen. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Vartola, Juha 2004: Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopistopaino, Tampere.

Vartola, Juha 2009: Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintotavan jäsentyminen. 2. korjattu painos. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere. 13–43.

Åberg, Leif 1986: Information Seeking Struktures in Work Organizations. Structural Parameters, Measurement Techniques and Empirical Results for Eighteen Finnish Work Organizations. Doctoral thesis. University of Helsinki, Helsinki.

Åberg, Leif 1989: Viestintä – tuloksen tekijä. Samerka Oy, Helsinki.

Elektroniset lähteet

Backman, Jussi & Himanka, Juha 2010: Fenomenologia. Eurooppalaisen filosofian seura ry. Saatavissa: Http://filosofia.fi/node/2712 [Viitattu 15.12.2010].

Carlyle, Thomas 1841: On Heroes and Hero Worship and the Heroic in History. Saatavissa: http-://www.gutenberg.org/catalog/world/readfile?fk_files=1444534&pageno=1 [Viitattu 15.12.2010].

Galton, Francis 1869: Hereditary Genius. Saatavissa: Http://galton.org/books/hereditarygenius/text/pdf/galton-1869-genius-v3.pdf [Viitattu 15.12.2010].

Gulick, Luther 1937: Notes on the Theory of Organization. Teoksessa Luther, Gulick & Urwick, Lyndall (ed.): Papers on the Science of Administration. 3–45. Saatavissa: Http://www.people.hbs.edu/rfung/firstyearDBA/M&M%202007%20readings/MM-OCR/01-OCR/MM-03-Gulick-PapersonScientificMgmt.pdf [Viitattu 16.12.2010].

Helin, Marko 2010: ARTTU -yhteenveto: Paras-uudistus on vasta kehitysalusta. Kuntaliitto. http://www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3034&sa=105469 [Viitattu 29.12.2010].

Henderson, Lawrence J. & Whitehead, Thomas N. & Mayo, Elton 1936: The Effects of Social Environment. Teoksessa Luther, Gulick & Urwick, Lyndall (ed.) 1937: Papers on the Science of Administration. 143–158. Saatavissa: http://www.peop-le.hbs.edu/rfung/firstyearDBA/M&M%202007%-20readings/MM-OCR/01-OCR/MM-03-Gulick-PapersonScientificMgmt.pdf [Viitattu 16.12.2010].

Karppi, Ilari 2002: Seutukunnallinen yhteistoiminta ja neuvottelumenettely aluekeskustyön haasteina. Tarkastelukohteena Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma ePohjanmaa. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Tampereen yliopisto. Aluetieteen verkkojulkaisut - Tampere Regional Studies Net Series vol. 2/2002. 17–29. Saatavissa: http://tampub.uta.fi/aluetiede/Aluetiede-NS-2-2002.pdf [Viitattu 18.12.2010].

Kuntaliitto 2006: Yhteistoiminnan muodoista kuntien teknisessä toimessa. Saatavissa: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/tekntoimi/Documents/Yhteistominnanmuodot.pdf [Viitattu 28.12.2010].

Lewin, Kurt 1947: Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change. Human Relations, June 1947, Vol. 1. 5–41. Saatavissa: http://hum.sagepub.com/content/1/1/5.full.pdf+html [Viitattu 14.12.2010].

Mäntylä, Jyri 2009: Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen perustaminen. Kuntaliitto, Helsinki. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p20100120144506170.pdf [Viitattu 15.12.2010].

Pihlström, Sami 2010: Pragmatismi. Eurooppalaisen filosofian seura ry. Saatavissa: http://filosofia.fi/node/2409/ [Viitattu 25.12.2010].

Saarinen-Kauppinen, Anita & Puusniekka Anna 2006: KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampere. Saatavissa: http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_2.html [Viitattu 2.3.2011].

Saukkonen, Pasi 2003: Suomen poliittinen järjestelmä – verkko-oppikirja: Valtionhallinto. Saatavissa: http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/ [Viitattu 29.12.2010].

Senge, Peter M. 1990b: The Leader's New Work: Building Learning Organizations. MIT School of Management. Sloan Management Review, Vol. 32, num. 1, Fall 1990. 7–23. Saatavissa: http://www.elcamino.edu/faculty/bcarr/documents/TheLeadersNewWork.pdf [Viitattu 22.12.2010].

Suomen pesäpalloliitto 2010: Superpesiksen katsojat 2010. Saatavissa: http://www.pesis.fi/mp/db/file_library/x/IMG/70248/file/msu2010.txt [Viitattu 13.2.2011].

Swoyer, Chris 2010: Relativism. The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Winter 2010 Edition. Saatavissa: http://plato.stanford.edu/entries/relativism/ [Viitattu 25.12.2010].

Taylor, Frederick 1911: The Principles of Scientific Management. Saatavissa: http://www.gutenberg.org/catalog/world/readfile?fk_files=1463318 [Viitattu 26.12.2010].

Lainsäädäntö

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki alueiden kehittämisestä 29.12.2009/1651

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007/169

Liite 1. Teemahaastattelulomake

Yhteistoiminta-alueen muutosprosessin koulutus- ja kehittämistarvekartoitus

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue on tilannut Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitokselta kartoituksen yhteistoiminta-alueen muutosprosessin koulutus- kehittämistarpeista. Oheisella kysymyslomakkeella kerätään siihen liittyviä tietoja oman toimialanne koulutus- ja kehittämistarpeista sekä näkemystä yhteistoiminnan muutosprosessin kulusta ja sujumisesta.

Kysymykset ovat avoimia, joten vastaattehan selkeästi, kokonaisin lausein ja perustellusti.

Vastaukset ovat nimettömiä eikä niissä annettuja tietoja tulla käyttämään muuhun kuin Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen henkilöstön koulutus- ja kehittämissuunnitteluun ja tieteellisiin tarkoituksiin.

Vastaattehan mielellään 31.5.2009 mennessä tai viimeistään **10.6.2009 mennessä** sähköpostitse osoitteeseen jussi.javanainen@uta.fi. Kiitos!

Lisätietoja kartoituksesta voi kysyä Virpi Palomäeltä 040-8302127 virpi.palomaki@seamk.fi sekä itse kyselystä Jussi Javanaiselta 050-3710133 jussi.javanainen@uta.fi

Perustiedot haastateltavasta:

Sukupuoli: _____

Ikä: ____

Toimiala: _____

Asema toimialalla, rastita:

Toimialajohtaja ____

Sektorijohtaja ____

Tiimin vetäjä ____

Keskushallinto ____

Työsuojeluhenkilöstö ____

Muu, mikä?: _____

Montako vuotta kyseisessä asemassa?: ____

Virka- /Työvuosia yhteensä: ____

Osio 1: Yhteistoiminta-alueen siirtymisprosessi

Kysymys 1: Miten yhteistoimintaan siirtyminen on toimialallanne mielestänne onnistunut?

Kysymys 2: Mitä haasteita yhteistoimintaan siirtymisessä toimialallanne mielestänne ilmeni?

Kysymys 3: Miten muutosprosessin johtaminen mielestänne kokonaisuudessaan onnistui toimialallanne?

- **Mikä oli hyvää/toimivaa?**

- **Mikä taas oli huonoa/parannettavaa?**
- **Ilmenikö esimiesten muutosprosessin johtamisessa ja hallinnassa sekä toimintatavoissa jotain huomoitavaa, jos, niin mitä ja miksi?**
- **Muuta?**

Kysymys 4: Entä omalta osaltanne, miten muutosprosessin johtaminen onnistui?

- **Missä koitte erityisesti onnistuneenne?**
- **Missä puolestaan jäi parantamisen varaa?**
- **Entä muodostuiko joku asia tai tehtävä erityisen haastelliseksi suorittaa? Jos, niin mikä ja miksi?**

Kysymys 5: Miten koette yhteistoiminnan vaikuttavan toimialaanne alueellisesti eri kunnissa?

Kysymys 6: Mitä uhkia ja mahdollisuuksia näette yhteistoimintaan siirtymisen myötä ilmenevän ja syntyvän toimialallanne eri kunnissa?

Kysymys 7: Muita huomioita yhteistoimintaan siirtymisestä?

Osio 2: Koulutustarpeet yhteistoiminta-alueeseen siirtymisen myötä

Kysymys 8: Mitä ja missä asioissa näette toimialanne alaisillanne koulutustarpeita yhteistoimintaan siirtymisen myötä?

a. **Johtamisessa?**
b. **Henkilöstöhallinnossa?**
c. **Taloushallinnossa?**
d. **Hankinnoissa ja kilpailuttamisessa?**
e. **Yleisessä työskentelyssä, kuten esim. asiakirjojen valmistelussa, atk- ja kielitaidossa jne.?**
f. **Muita koulutustarpeita?**

Kysymys 9: Mikäli alaisenne mielestänne tarvitsevat koulutusta, niin minkä tasoista koulutusta koette heidän tarvitsevan? Perus- vai erityiskoulutusta? Ammatillista koulutusta?

Kysymys 10: Jos koette, että alaisenne tarvitsevat ammatillista koulutusta yhteistoimintaan siirtymisen myötä, niin millaista?

a. **Peruskoulutusta. Jos, niin millä alalla?**
b. **Täydennyskoulutusta. Jos, niin mistä aiheesta?**
c. **Lyhytkestoista täsmäkoulutusta. Jos, niin mistä aiheesta?**
d. **Lakisääteistä koulutusta. Jos, niin millaista?**

Kysymys 11: Koulutustarpeiden priorisointi. Minkä näette kaikkein tarpeellisimpana ja kiireellisimpänä koulutustarpeena alaisille toimialallanne? Mihin tulisi siis koulutuksessa eniten keskittyä ja kiinnittää huomiota?

Kysymys 12: Entä sitten vähemmän kiireellisenä ja tarpeellisena, mutta kuitenkin hyödyllisenä koulutuksena?

Kysymys 13: Mikäli ei ole mahdollista kouluttaa kaikkia, niin minkä kohderyhmän näette toimialallanne tärkeimpänä koulutusryhmänä alaistenne osalta? Ketä/keitä tulisi siis kouluttaa, jos pitää valita?

Kysymys 14: Entä mitä koulutustarpeita näette omassa toiminnassanne ja mitä ja mihin keskittyvää koulutusta koette tarvitsevanne työnkuvaanne liittyen?

a. Johtamisessa?

b. Henkilöstöhallinnossa?

c. Taloushallinnossa?

d. Hankinnoissa ja kilpailuttamisessa?

e. Yleisessä työskentelyssä, kuten esim. asiakirjojen valmistelussa tai esittelijänä toimimisessa?

f. Muita koulutustarpeita?

Kysymys 15: Jos pitää priorisoida, niin mitä/minkä koulutuksen näette itsellenne tarpeellisimmaksi ja kiireellisimmäksi?

Kysymys 16: Entä sitten vähemmän kiireellisenä ja tarpeellisena, mutta kuitenkin hyödyllisenä koulutuksena itsellenne?

Kysymys 17: Muita huomioita vielä koulutustarpeista toimialallanne?

Osio 3: Kehittämistarpeet yhteistoiminta-alueeseen siirtymisen myötä

Kysymys 18: Kun nyt on yksi kevät yhteistoimintaa takana, niin mitä kehitettävää ja parannettavaa näette vielä toimialanne toiminnassa?

Kysymys 19: Miten toimialallanne on onnistunut yhteistoiminnan myötä tapahtunut eri toimintakulttuurien kohtaaminen ja yhdistäminen? Onko ilmennyt haasteita? Jos, niin mitä ja mistä luulette johtuvan?

Kysymys 20: Entä miten toimialanne henkilöstön osalta, mitä asioita on noussut esiin?

a. Miten on suhtauduttu yhteistoimintaan ja muutoksiin?

b. Onko ollut havaittavissa muutosvastarintaa? Jos, niin missä, miten ja mistä arvelette sen johtuvan?

c. Muita henkilöstöstä nousseita asioita ja näkemyksiä?

Kysymys 21: Mitä kehittämistarpeita näette vielä omassa toiminnassanne johtajana?

Kysymys 22: Muita huomioita kehittämistarpeiden osalta toimialallanne?

Kiitos vastauksestanne!

Liite 2. Yleistietoja Alajärvestä

Yleistietoja Alajärvestä

Seutukunta 1.1.2011: Järviseudun seutukunta

Maakunta 1.1.2011: Etelä-Pohjanmaa

Kuntamuoto: Kaupunki

Kuntaryhmitys: Maaseutumainen kunta

VÄESTÖ 31.12.2009

Asukasluku:	10 573
Muutos v. 2008, %:	-0,6
Ruotsinkielisiä:	8

PINTA-ALA 1.1.2010

Maapinta-ala, km²:	1 008,76
Koko pinta-ala, km²:	1 056,76
Taajama-aste 2009:	60,8
Asukastiheys, as/ km²:	10,5

IKÄRAKENNE 31.12.2009

0–6-vuotiaat:	868
7–14-vuotiaat:	1 096
15–64-vuotiaat:	6 458
65–74-vuotiaat:	1 022
75–84-vuotiaat:	847
>=85-vuotiaat:	282
Yhteensä, henk.:	10 573

VÄESTÖENNUSTE 2009

	2020
0–6-vuotiaat:	800
7–14-vuotiaat:	1 002
15–64-vuotiaat:	5 343
65–74-vuotiaat:	1 474
75–84-vuotiaat:	830
>=85-vuotiaat:	434
Yhteensä, henk.:	9 883

ELINKEINORAKENNE 2008, %

Maa- ja metsätalous:	13,2
Jalostus:	29,8
Palvelut:	55,9

TYÖVOIMATIETOJA 2008

Työpaikkaomavaraisuus 2008, %:	98,7
Työvoima:	4 450
Työlliset:	3 963
Työttömät:	487
Työttömyysaste, %:	10,9
Huoltosuhde:	1,68
Huoltosuhteesta työvoiman ulkopuolella:	1,56

KOULUTUSTASO 2008, %

Tutkinnon suorittaneita:	57,2
Keskiasteen tutkinto:	68,7
Alimman korkea-asteen tutkinto:	17,2
Alemman korkeakouluasteen tutkinto:	8,7
Ylemmän korkeakouluasteen tutkinto:	5,2
Tutkijakoulutuksen suorittaneet:	0,2

Lähteet: Pinta-ala: Maanmittauslaitos. Muut: Tilastokeskus. Kuntaliitto. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/kuntakortti2.asp?kieli=1&knro=005 [Viitattu 6.2.2011]

Liite 3. Taloustietoja Alajärvestä

Taloustietoja Alajärvestä

VEROTUS

Tulovero % 2011:		20,50
Kiinteistöveroprosentit 2011:		
– Yleinen kiinteistövero %:		0,90
– Vakituisen asuinrak. kiinteistövero %:		0,40
– Muun kuin vakit. as.rak. kiinteistövero %:		1,00
Verotettavat tulot 2009, €/as. *1)*:		10 059
Verotulot yhteensä, €/as. (TP 2009):		2 375
Siitä:	**€/as.**	**%**
– Kunnallisvero:	2 060	86,8
– Yhteisövero:	193	8,1
– Kiinteistövero ym.:	121	5,1

KÄYTTÖTALOUDEN VALTIONOSUUDET

Valtionosuudet yht., €/as. (TP 2009):	2 733
siitä, €/as.:	
– Verotulotasaus:	786
– Harkinnanvarainen rahoitusavustus:	0
Muokatut valtionosuudet 2009, €/as. *2)*:	3 381
Verotulot + käyt.tal. valtionos. *2)* 2009, €/as.:	5 756

TALOUDEN TUNNUSLUKUJA 2009

Toimintatuotot, €/as.:	3 823
Toimintakulut, €/as.:	8 572
Toimintakate, €/as.:	-4 749
Vuosikate, €/as.:	339
Vuosikate %:a poistoista:	178
Tilikauden tulos, €/as.:	148
Investointien omahankintamenot, €/as.:	307
Ulkoiset menot yhteensä:	
– milj. €:	99,5
– €/as.:	9 415
Rahavarat 31.12., €/as.:	339
Kassan riittävyys 31.12., pv:	13
Lainakanta 31.12., €/as.:	1 863
Konsernin lainakanta 31.12., €/as.:	3 044
Omavaraisuusaste 31.12., %:	44
Suhteellinen velkaantuneisuus 31.12., %:	31
Kertynyt yli-/alijäämä 31.12., €/as.:	-238

NETTOKÄYTTÖKUSTANNUKSET 2009

Nettokust. yht. pl. liiketoiminta, €/as.:	4 950
Sosiaali- ja terveystoimi yht., €/as.:	3 192
Lasten päivähoito, €/0-6 v.:	3 937
Lasten päivähoito, €/as.:	323
Vanhusten laitospalvelut, €/as.:	93
Kotipalvelu, €/as.:	135
Muut vanh. ja vamm. palvelut, €/as.:	433
Toimeentulotuki, €/as.:	95
Perusterveydenhuolto, €/as.:	728
Erikoissairaanhoito, €/as.:	966
Opetus- ja kulttuuritoimi yht., €/as.:	1 438
Yhdyskuntapalvelut yht., €/as.:	216

1) Maksettavaa kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot
2) Valtionosuudet sisältävät kuntakohtaistetut opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet (Lähde: Opetusministeriö), työllistämistuet sekä muut tuet ja avustukset valtiolta

Lähteet: Tulo- ja kiinteistöveroprosentit sekä verotettavat tulot: Verohallitus. Verotulotasaus sekä harkinnanvarainen rahoitusavustus: Valtiovarainministeriö /Kuntaosasto. Muut: Tilastokeskus. Kuntaliitto. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/talouskortti.asp?kieli=1&knro=005 [Viitattu 6.2.2011].

Liite 4. Yleistietoja Vimpelistä

Yleistietoja Vimpelistä

Seutukunta 1.1.2011: Järviseudun seutukunta

Maakunta 1.1.2011: Etelä-Pohjanmaa

Kuntamuoto: Kunta

Kuntaryhmitys: Maaseutumainen kunta

VÄESTÖ 31.12.2009

Asukasluku:	3 298
Muutos v. 2008, %:	-0,1
Ruotsinkielisiä:	3

PINTA-ALA 1.1.2010

Maapinta-ala, km²:	287,27
Koko pinta-ala, km²:	328,79
Taajama-aste 2009:	68,0
Asukastiheys, as/ km²:	11,5

IKÄRAKENNE 31.12.2009

0–6-vuotiaat:	248
7–14-vuotiaat:	305
15–64-vuotiaat:	2 053
65–74-vuotiaat:	310
75–84-vuotiaat:	294
>=85-vuotiaat:	88
Yhteensä, henk.:	3 298

VÄESTÖENNUSTE 2009

	2020
0–6-vuotiaat:	266
7–14-vuotiaat:	314
15–64-vuotiaat:	1 717
65–74-vuotiaat:	466
75–84-vuotiaat:	242
>=85-vuotiaat:	132
Yhteensä, henk.:	3 137

ELINKEINORAKENNE 2008, %

Maa- ja metsätalous:	9,0
Jalostus:	36,9
Palvelut:	52,9

TYÖVOIMATIETOJA 2008

Työpaikkaomavaraisuus 2008, %:	93,0
Työvoima:	1 442
Työlliset:	1 297
Työttömät:	145
Työttömyysaste, %:	10,1
Huoltosuhde:	1,55
Huoltosuhteesta työvoiman ulkopuolella:	1,43

KOULUTUSTASO 2008, %

Tutkinnon suorittaneita:	58,7
Keskiasteen tutkinto:	68,4
Alimman korkea-asteen tutkinto:	16,2
Alemman korkeakouluasteen tutkinto:	9,3
Ylemmän korkeakouluasteen tutkinto:	6,0
Tutkijakoulutuksen suorittaneet:	0,1

Lähteet: Pinta-ala: Maanmittauslaitos. Muut: Tilastokeskus. Kuntaliitto. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/kuntakortti2.asp?kieli=1&knro=934 [Viitattu 6.2.2011]

Liite 5. Taloustietoja Vimpelistä

Taloustietoja Vimpelistä

VEROTUS

Tulovero % 2011:		19,75
Kiinteistöveroprosentit 2011:		
– Yleinen kiinteistövero %:		0,73
– Vakituisen asuinrak. kiinteistövero %:		0,37
– Muun kuin vakit. as.rak. kiinteistövero %:		0,93
Verotettavat tulot 2009, €/as. *1)*:		11 888
Verotulot yhteensä, €/as. (TP 2009):		2 827
Siitä:	**€/as.**	**%**
– Kunnallisvero:	2 421	85,6
– Yhteisövero:	309	10,9
– Kiinteistövero ym.:	97	3,4

KÄYTTÖTALOUDEN VALTIONOSUUDET

Valtionosuudet yht., €/as. (TP 2009):	1 767
siitä, €/as.:	
– Verotulotasaus:	245
– Harkinnanvarainen rahoitusavustus:	0
Muokatut valtionosuudet 2009, €/as. *2)*:	2 318
Verotulot + käyt.tal. valtionos. *2)* 2009, €/as.:	5 146

TALOUDEN TUNNUSLUKUJA 2009

Toimintatuotot, €/as.:	540
Toimintakulut, €/as.:	5 119
Toimintakate, €/as.:	-4 579
Vuosikate, €/as.:	1
Vuosikate %:a poistoista:	0
Tilikauden tulos, €/as.:	-192
Investointien omahankintamenot, €/as.:	314
Ulkoiset menot yhteensä:	
– milj. €:	19,3
– €/as.:	5 856
Rahavarat 31.12., €/as.:	255
Kassan riittävyys 31.12., pv:	16
Lainakanta 31.12., €/as.:	1 806
Konsernin lainakanta 31.12., €/as.:	3 432
Omavaraisuusaste 31.12., %:	61
Suhteellinen velkaantuneisuus 31.12., %:	41
Kertynyt yli-/alijäämä 31.12., €/as.:	26

NETTOKÄYTTÖKUSTANNUKSET 2009

Nettokust. yht. pl. liiketoiminta, €/as.:	4 729
Sosiaali- ja terveystoimi yht., €/as.:	3 169
Lasten päivähoito, €/0-6 v.:	4 048
Lasten päivähoito, €/as.:	304
Vanhusten laitospalvelut, €/as.:	0
Kotipalvelu, €/as.:	149
Muut vanh. ja vamm. palvelut, €/as.:	772
Toimeentulotuki, €/as.:	62
Perusterveydenhuolto, €/as.:	581
Erikoissairaanhoito, €/as.:	1 070
Opetus- ja kulttuuritoimi yht., €/as.:	1 062
Yhdyskuntapalvelut yht., €/as.:	196

1) Maksettavaa kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot
2) Valtionosuudet sisältävät kuntakohtaistetut opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet (Lähde: Opetusministeriö), työllistämistuet sekä muut tuet ja avustukset valtiolta

Lähteet: Tulo- ja kiinteistöveroprosentit sekä verotettavat tulot: Verohallitus. Verotulotasaus sekä harkinnanvarainen rahoitusavustus: Valtiovarainministeriö/Kuntaosasto. Muut: Tilastokeskus. Kuntaliitto. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/talouskortti.asp?kieli=1&knro=934 [Viitattu 6.2.2011].

Liite 6. Yleistietoja Soinista

Yleistietoja Soinista

Seutukunta 1.1.2011: Järviseudun seutukunta

Maakunta 1.1.2011: Etelä-Pohjanmaa

Kuntamuoto: Kunta

Kuntaryhmitys: Maaseutumainen kunta

VÄESTÖ 31.12.2009

Asukasluku:	2 429
Muutos v. 2008, %:	-1,16
Ruotsinkielisiä:	6

PINTA-ALA 1.1.2010

Maapinta-ala, km²:	552,07
Koko pinta-ala, km²:	574,24
Taajama-aste 2009:	47,3
Asukastiheys, as/ km²:	4,4

IKÄRAKENNE 31.12.2009

0–6-vuotiaat:	151
7–14-vuotiaat:	256
15–64-vuotiaat:	1 439
65–74-vuotiaat:	275
75–84-vuotiaat:	232
>=85-vuotiaat:	76
Yhteensä, henk.:	2 429

VÄESTÖENNUSTE 2009

	2020
0–6-vuotiaat:	138
7–14-vuotiaat:	171
15–64-vuotiaat:	1 136
65–74-vuotiaat:	336
75–84-vuotiaat:	230
>=85-vuotiaat:	109
Yhteensä, henk.:	2 120

ELINKEINORAKENNE 2008, %

Maa- ja metsätalous:	18,7
Jalostus:	24,1
Palvelut:	55,0

TYÖVOIMATIETOJA 2008

Työpaikkaomavaraisuus 2008, %:	99,3
Työvoima:	986
Työlliset:	822
Työttömät:	164
Työttömyysaste, %:	16,6
Huoltosuhde:	1,99
Huoltosuhteesta työvoiman ulkopuolella:	1,79

KOULUTUSTASO 2008, %

Tutkinnon suorittaneita:	48,9
Keskiasteen tutkinto:	72,6
Alimman korkea-asteen tutkinto:	16,5
Alemman korkeakouluasteen tutkinto:	7,8
Ylemmän korkeakouluasteen tutkinto:	3,0
Tutkijakoulutuksen suorittaneet:	0,2

Lähteet: Pinta-ala: Maanmittauslaitos. Muut: Tilastokeskus. Kuntaliitto. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/kuntakortti2.asp?kieli=1&knro=759 [Viitattu 6.2.2011]

Liite 7. Taloustietoja Soinista

Taloustietoja Soinista

VEROTUS

Tulovero % 2011:		20,75
Kiinteistöveroprosentit 2011:		
– Yleinen kiinteistövero %:		0,80
– Vakituisen asuinrak. kiinteistövero %:		0,50
– Muun kuin vakit. as.rak. kiinteistövero %:		1,10
Verotettavat tulot 2009, €/as. *1)*:		9 163
Verotulot yhteensä, €/as. (TP 2009):		2 257
Siitä:	**€/as.**	**%**
– Kunnallisvero:	1 946	86,2
– Yhteisövero:	182	8,0
– Kiinteistövero ym.:	129	5,7

KÄYTTÖTALOUDEN VALTIONOSUUDET

Valtionosuudet yht., €/as. (TP 2009):	2 858
siitä, €/as.:	
– Verotulotasaus:	1009
– Harkinnanvarainen rahoitusavustus:	86
Muokatut valtionosuudet 2009, €/as. *2)*:	3 512
Verotulot + käyt.tal. valtionos. *2)* 2009, €/as.:	5 769

TALOUDEN TUNNUSLUKUJA 2009

Toimintatuotot, €/as.:	5 541
Toimintakulut, €/as.:	10 593
Toimintakate, €/as.:	-5 052
Vuosikate, €/as.:	-34
Vuosikate %:a poistoista:	-11
Tilikauden tulos, €/as.:	-334
Investointien omahankintamenot, €/as.:	163
Ulkoiset menot yhteensä:	
– milj. €:	30,5
– €/as.:	12 544
Rahavarat 31.12., €/as.:	755
Kassan riittävyys 31.12., pv:	23
Lainakanta 31.12., €/as.:	3 542
Konsernin lainakanta 31.12., €/as.:	4 799
Omavaraisuusaste 31.12., %:	38
Suhteellinen velkaantuneisuus 31.12., %:	46
Kertynyt yli-/alijäämä 31.12., €/as.:	500

NETTOKÄYTTÖKUSTANNUKSET 2009

Nettokust. yht. pl. liiketoiminta, €/as.:	5 391
Sosiaali- ja terveystoimi yht., €/as.:	3 429
Lasten päivähoito, €/0-6 v.:	3 881
Lasten päivähoito, €/as.:	241
Vanhusten laitospalvelut, €/as.:	410
Kotipalvelu, €/as.:	253
Muut vanh. ja vamm. palvelut, €/as.:	416
Toimeentulotuki, €/as.:	51
Perusterveydenhuolto, €/as.:	644
Erikoissairaanhoito, €/as.:	1 163
Opetus- ja kulttuuritoimi yht., €/as.:	1 273
Yhdyskuntapalvelut yht., €/as.:	249

1) Maksettavaa kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot
2) Valtionosuudet sisältävät kuntakohtaistetut opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet (Lähde: Opetusministeriö), työllistämistuet sekä muut tuet ja avustukset valtiolta

Lähteet: Tulo- ja kiinteistöveroprosentit sekä verotettavat tulot: Verohallitus. Verotulotasaus sekä harkinnanvarainen rahoitusavustus: Valtiovarainministeriö /Kuntaosasto. Muut: Tilastokeskus. Kuntaliitto. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/talouskortti.asp?kieli=1&knro=759 [Viitattu 6.2.2011].