

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**Henkilöstön muutoskielteisyyden syyt, sitoutuminen
organisaatiomuutokseen ja muutosvastarinnan
hyödyntämismahdollisuudet**
– Tutkimus valtion aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU)

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Heinäkuu 2011
Ohjaaja: Juha Vartola

Jukka Wallenius

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	WALLENIOUS, JUKKA
Tutkielman nimi:	Henkilöstön muutoskielteisyyden syyt, sitoutuminen organisaatiomuutokseen ja muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuudet – Tutkimus valtion aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU)
Pro gradu -tutkielma	92 sivua, 8 liitesivua
Aika:	Heinäkuu 2011
Avainsanat:	organisaatiomuutos, henkilöstö, muutoskielteisyys, muutosvastarinta, hyödyntäminen, aluehallinto

Tämän tutkielman päätehtävä oli selvittää henkilöstön muutoskielteisyyden syitä aluehallinnon uudistamishankkeessa (ALKU) ja tutkia, kuinka työntekijöiden sitoutumista muutokseen olisi voinut parantaa. Sen lisäksi pohdittiin henkilöstön muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuuksia julkisen hallinnon uudistuksissa. Tutkielmassa käytettiin laadullista kyselyaineistoa, joka oli kerätty ALKU-uudistuksen arviointihankkeen yhteydessä syksyllä 2010. Aineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla.

Tutkielmassa selvisi, että muutoksen pitäminen epätarkoituksenmukaisena sekä henkilöstön vähentäminen valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisesti samaan aikaan ALKU-hankkeen kanssa, olivat keskeisiä muutoskielteisyyden syitä. Lisäksi kielteistä suhtautumista aiheutti epävarmuus siitä, mitä muutoksen seurauksena tulee tapahtumaan. Vastauksissa nousivat esiin erityisesti vuorovaikutuksen ja konkreettisuuden puute muutosviestinnässä sekä muutosviestinnän loppuminen liian aikaisin. Kun halutaan parantaa henkilöstön sitoutumista uudistushankkeisiin, olisi tärkeää, että henkilöstölle tiedotettaisiin muutoksen edistymisestä myös uudistuksen toteutusvaiheessa, ei vain silloin, kun uudistushanketta suunnitellaan. Kielteistä suhtautumista aiheutti lisäksi henkilöstön kokemus virastojen epätasa-arvoisesta kohtelusta yhdistymistilanteessa sekä liian heikoiksi koetut osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Haasteita muutoksen johtamiselle ALKU-hankkeessa toi uudistuksen nopea totutusaikataulu. Toisaalta monet olivat tyytyväisiä nopeaan totutukseen, jos työtehtäviä pystyi hoitamaan kunnolla muutosprosessin aikana. Kielteisen suhtautumisen syynä oli usein käytännön asioiden sekavuus sekä hidas ja huono sujuminen ja kokemus työhön liittyvien toimintatapojen ja sääntöjen monimutkaistumisesta. Nämä asiat eivät olleet täysin sellaisia, joita voisi pitää organisaatiomuutoksiin luonnollisesti kuuluvina ongelmina, jotka korjaantuvat vähitellen, kun uusien organisaatioiden toiminta vakiintuu. Tutkielman keskeinen tulos on se, että käytännön työasioiden sujumiseen ja virastojen perustyöhön kannattaa kiinnittää erityistä huomiota muutosprosessin aikana, kun halutaan lisätä henkilöstön sitoutumista uudistushankkeeseen. Henkilöstön sitoutumisen kannalta tärkeää olisi myös se, että poliittiset päättäjät perustelisivat kunnolla esimerkiksi aluejakoja ja toimipaikkoja koskevat päätökset julkisuudessa.

Muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuudet julkisen hallinnon uudistushankkeissa liittyvät ennen kaikkea toimivien työtapojen ja ohjeistusten löytämiseen sekä yleisemmin asioiden sujuvaan hoitumiseen muutosprosessin aikana. Henkilöstöä kannattaa kuunnella organisaatiomuutoksissa, sillä työhönsä sitoutuneilla työntekijöillä on kokemukseen ja osaamiseen perustuvaa tietoa, jota voidaan hyödyntää eri tavoin muutosprosessin aikana.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT	8
2.1 Tutkimuksen päätehtävä ja keskeiset rajaukset.....	8
2.2 Tutkimuksen tavoitteen asettaminen	10
2.3 Tutkimuksen näkökulma	12
3 MUUTTUVA ALUEHALLINTO TUTKIMUKSEN KOHTEENA	14
3.1 Aluehallinto julkisen hallinnon kokonaisuudessa.....	14
3.2 Aluehallinnon kehitys 1990-luvulta 2000-luvulle.....	17
3.3 ALKU-hanke	23
3.4 Aluehallinnon henkilöstö.....	28
4 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	31
4.1 Organisaatiomuutos.....	31
4.2 Muutoksen johtaminen.....	32
4.3 Muutokseen suhtautuminen.....	37
4.3.1 Ensireaktiossa korostuvat usein pelot ja uhat	37
4.3.2 Suhtautuminen voi vaihdella muutosprosessin edetessä.....	39
4.3.3 Muutoksen henkisen prosessoinnin vaiheet.....	40
4.4 Muutosvastarinta	41
4.4.1 Vastarinnan muodot ja syyt.....	41
4.4.2 Miten vastarintaan pitäisi suhtautua?.....	44
4.4.3 Muutosvastarinnan hyödyntäminen	46
5 EMPIIRINEN OSUUS	49
5.1 Tutkimuksen aineisto.....	49
5.2 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä	51
5.3 Aineiston analyysin toteutus	53
5.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	55
5.5 Henkilöstön muutoskielteisyyden ja sen syyt.....	58
5.5.1 Henkilöstön suhtautuminen yleisesti ottaen ALKU-hankkeeseen.....	58
5.5.2 Muutoksen pitäminen epätarkoituksenmukaisena	59
5.5.3 ”Politikointi” ja huonoiksi koetut yksittäiset päätökset	62
5.5.4 Säästöt ja resurssien vähentäminen samaan aikaan muutoksen toteutuksen kanssa.....	63
5.5.5 Epätietoisuus ja epävarmuus	65
5.5.6 Käytännön asioiden sekavuus sekä hidastuminen ja huono sujuminen	68
5.5.7 Vaikutusmahdollisuuksien puute	72
5.5.8 Työhön liittyvien toimintatapojen ja sääntöjen monimutkaistuminen.....	75

5.5.9 Yhteenveto tuloksista.....	77
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	81
7 LOPUKSI.....	86
LÄHTEET	88
LIITTEET	93
Liite 1: Aluehallintovirastojen aluejako	93
Liite 2: ELY-keskusten aluejako	94
Liite 3: Kyselylomake	95

1 JOHDANTO

Suomen julkista hallintoa on uudistettu viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana merkittävästi. Myös aluehallinto on ollut erilaisten suurten ja pienten muutosten kohteena lähes koko 1990-luvun ja uudistukset ovat jatkuneet 2000-luvulla. Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan vuonna 2007 käynnistettyä aluehallinnon uudistamishanketta (ALKU) henkilöstön näkökulmasta. Hankkeen myötä lakkautettiin lääninhallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, tiepiirit, työsuojelupiirit sekä ympäristölupavirastot ja niiden tehtävät koottiin aluehallintovirastoihin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Eduskunta hyväksyi uudistukseen liittyvät lakiehdotukset marraskuussa 2009 ja muutokset tulivat voimaan 1.1.2010. Uudistus koski yhteensä noin 5870 työntekijää yli 30 paikkakunnalla.

ALKU-hanketta perusteltiin aluehallinnon toimintaympäristön muuttumisella, esimerkiksi kuntien määrän vähenemisellä ja muutoksilla valtion paikallishallinnossa. Uudistuksella tavoiteltiin myös sitä, että maakuntien liittojen asema vahvistuisi ja yhteistyö eri toimijoiden välillä tiivistyisi aluekehitystyössä. Lisäksi valtion alueviranomaisten ja maakuntien liittojen välistä työnjakoa haluttiin selkeyttää sekä jakaa valtion aluehallinnon tehtävät niiden luonteen mukaisesti eri viranomaisiin. (HE 59/2009 vp.)

Julkisen hallinnon kehittämisen teoreettisena taustana on ollut 1980-luvulta lähtien erityisesti New Public Management -ajattelu eli uusi julkisjohtaminen. Siinä merkittävää on ollut muutos ajattelutavoissa ja arvoissa, joiden mukaisesti julkisia palveluita tuotetaan. Pollitt (2003, 27–28) toteaa, että NPM-ajatteluun perustuvien uudistusten toteutus on ollut käytännössä hyvin erilainen eri maissa ja eri aikoina. Hänen mukaansa uudistusten keskeisenä piirteenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että toiminnan tuloksiin ja tehokkuuteen alettiin kiinnittää enemmän huomiota palvelujen tuottamistavan sijasta. Tämän seurauksena palveluita yksityistettiin ja niiden järjestämiseen liittyvää päätösvaltaa hajautettiin. Organisaatioista pyrittiin muodostamaan entistä itsenäisempiä ja itseohjautuvia yksiköitä suurten byrokraattisten virastojen sijasta. Samalla julkisen ja yksityisen sektorin rajat hämärtyivät, kun aikaisemmin julkisten organisaatioiden hoitamia tehtäviä alettiin hoitaa yrityksissä tai kansalaisjärjestöissä.

NPM-ajatteluun perustuvat uudistukset eivät ole aina onnistuneet täysin ja ne ovat aiheuttaneet ongelmia, kuten hallinnon pirstaloitumista. Nykyään hallinnon kehittämisessä painottuvat sektorirajojen ylittäminen ja hallinnon kokoaminen, kokonaisuuksien hallinta ja koordinaatio sekä

hallinnon yksinkertaistaminen. Myös ALKU-hankkeen uudistuksissa voidaan nähdä tämänsuuntaisia tavoitteita. (Karppi ym. 2010, 79.)

Voidaan sanoa, että Suomessa hallinnon uudistusten taustalla on ollut ennen kaikkea organisaatioiden toimintaympäristön muuttuminen ja halu parantaa hallinnon tuottavuutta. Tähän on pyritty paitsi henkilöstön määrää vähentämällä, myös kehittämällä hallinnon rakenteita, toimintatapoja ja ohjausmalleja (ks. esim. VM 2007a, 2). Hallinnon rakenteiden muuttaminen on tarkoittanut usein organisaatioiden yhdistymistä, sillä suurten organisaatioiden koetaan olevan yleensä pieniä tehokkaampia. ALKU-hankkeessakin on ollut kyse siitä, että organisaatioita liitetään yhteen suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Merkittävien uudistusten keskellä olisi aina syytä varmistaa, että virastoissa työskentelevien ihmisten näkökulmaa ei unohdeta. Hallinnon kehittäminen on ollut jatkuvaa ja voisi kuvitella, että henkilöstö olisi jo tottunut siihen. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole läheskään kaikkien kohdalla. Organisaatioiden yhdistyessä ulospäin näkyvät muutokset voivat tapahtua nopeasti. Kokonaan toinen asia kuitenkin on, koska esimerkiksi ALKU-hankkeessa mukana olleiden virastojen työntekijät kokevat olevansa ”avilaisia” tai ”elyläisiä”. Prosessi jossa yhdistetyistä organisaatioista tulee yksi kokonaisuus myös työntekijöiden mielissä, kestää paljon kauemmin kuin virallinen yhdistymisprosessi. Muutokset herättävät yleensä aina vastustusta ja joskus voi käydä niinkin, että vaikka uudistus näyttäisi menneen suunnitelmien mukaan, se on vaikuttanut kielteisesti työyhteisöön ja jättänyt pitkäkestoisen jäljen henkilöstöön.

Julkisen hallinnon muutosprosessit eroavat yrityksistä erityisesti siten, että niistä ovat päättäneet ja niitä ohjaavat organisaation ulkopuoliset tahot. Organisaation johtoa ja henkilöstöä on yleensä kuultu ja tilanteesta riippuen heidän mielipiteensä on myös otettu huomioon ennen lopullisten päätösten tekemistä. Millaisia vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi henkilöstöllä sitten on, riippuu hyvin paljon organisaatiosta ja siitä kuinka suuri uudistus on kyseessä. Organisaatioiden itsensä vastuulle jää kuitenkin aina se, miten uudistuksen mukaiset toimenpiteet toteutetaan käytännössä työyhteisöissä (Valtee 2002, 16). On siis hyvinkin mahdollista, että ALKU-hankkeessa muutosvastarintaa kokivat myös organisaatioiden johto ja esimiehet. Virastojen ylin johto ei kuitenkaan voi näyttää vastarintaansa avoimesti, sillä heidän on oltava asemansa takia sitoutuneita muutokseen.

Tein keväällä 2010 kandidaatintutkielman, jossa tarkastelin Suomen aluehallinnon kehitystä 1990-luvulta 2000-luvulle ja vertasin ALKU-hanketta aikaisempiin aluehallinnon uudistuksiin. Tämä pro

gradu -tutkielma jatkaa saman aihepiirin parissa, mutta asioita käsitellään nyt henkilöstön näkökulmasta ja huomio on kohdistunut pelkästään ALKU-hankkeeseen. Tavoitteena on perehtyä tarkemmin henkilöstön muutoskielteisyyden syihin ja tarkastella niiden perusteella sitä, miten henkilöstön sitoutumista ALKU-hankkeeseen olisi voinut parantaa. Lisäksi pohditaan muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuuksia julkisen hallinnon uudistuksissa.

Tutkielma rakentuu tämän johdantoluvun jälkeen siten, että seuraavassa luvussa esitellään tutkimuksen perusvalinnat. Niihin kuuluvat tutkimusongelmien määrittely sekä aiheen rajaaminen, tutkielman tavoitteen ja näkökulman asettaminen sekä tehtyjen valintojen perusteleminen.

Tämän jälkeen on vuorossa luku kolme, jossa perehdytään siihen, mitä aluehallinnolla tarkoitetaan ja millainen asema siihen kuuluvilla organisaatioilla on Suomen julkisessa hallinnossa. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti aluehallinnon kehitystä 1990-luvulta alkaen, jotta ymmärretään millaisista lähtökohdista ALKU-hanke käynnistettiin. Sen jälkeen kerrotaan ALKU-hankkeen valmisteluvaiheet ja uudistuksen sisältö lähinnä hallituksen esityksen (HE 59/2009 vp) pohjalta. Tässä luvussa on käytetty kandidaatintutkielman tekstiä pääosin sellaisenaan. Samaa tekstiä on hyödynnetty osittain myös ALKU-hankkeen arviointiraportin (Karppi ym. 2011) yhdessä luvussa.

Neljäs luku on teoreettinen viitekehys, jossa kuvataan tutkimuksen keskeiset käsitteet ja niiden väliset suhteet. Teoreettisessa viitekehyksessä tarkastellaan organisaatiomuutoksia erityisesti julkisen hallinnon näkökulmasta sekä muutoksen johtamiseen liittyviä asioita, kuten henkilöstön ja johdon välistä vuorovaikutusta. Luvussa tarkastellaan myös sitä miten henkilöstö ymmärtää organisaatiomuutokset ja millaisiin asioihin henkilöstön kielteinen suhtautuminen voi perustua ja toisaalta minkälaisen asioiden on todettu lisäävän henkilöstön sitoutumista uudistushankkeisiin. Tämän lisäksi määritellään muutosvastarinnan käsite ja pohditaan kirjallisuuden perusteella sitä, kuinka muutosvastarinnan ymmärtämisen ja hyödyntämisen näkökulmat eroavat toisistaan.

Viides luku on tutkimuksen empiirinen osuus. Ensin esitellään tutkimusaineisto, sitten kerrotaan yleisesti sisällönanalyysistä tutkimusmenetelmänä ja tämän jälkeen analyysin toteutuksesta käytännössä. Lisäksi arvioidaan tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttavia seikkoja. Sitten on vuorossa varsinainen aineiston analyysiosuus, jossa henkilöstön muutoskielteisyyden syyt ja perusteet on jaettu seitsemään ryhmään. Analyysin yhteenvedossa kootaan tiivistetysti yhteen analyysin tulokset ja verrataan niitä aikaisempiin tutkimuksiin. Kuudennessa luvussa esitellään tutkielman johtopäätökset ja seitsemännessä pohditaan lyhyesti tutkielman tulosten merkitystä sekä tutkimusprosessin onnistumista.

2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

2.1 Tutkimuksen päätehtävä ja keskeiset rajaukset

ALKU-hanke merkitsi yksittäisten työntekijöiden näkökulmasta hyvin erilaisia asioita. Joillakin muuttuivat työskentelypaikkakunta, työnkuva ja työtavat sekä työkaverit ja esimiehet – käytännöllisesti katsoen lähes kaikki. Joillekin taas uudistus merkitsi hivenen kärjistäen vain sitä, että viraston nimikyltti rakennuksen ulkopuolella vaihtui.

ALKU-hankkeen vaikutuksia, myös henkilöstön kannalta, selvitettiin Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa toteutetussa arviointitutkimuksessa, josta julkaistiin loppuraportti maaliskuussa 2011. Arvioinnin painopisteenä oli vuoden 2010 alussa käynnistynyt uudistuksen toteutusvaihe. Arvioinnissa selvisi, että muun muassa ALKU-hankkeen tiukka aikataulu ja siitä johtunut voimakas poliittinen ohjaus sekä samanaikaisesti toteutettu valtionhallinnon tuottavuusohjelma hankaloittivat henkilöstön asemaan liittyvien kysymysten hoitamista. (Karppi ym. 2011, 5.) Esimerkiksi muutoksen tarve ja tarkoituksenmukaisuus eivät olleet selkeytyneet henkilöstölle riittävän hyvin. Arvioinnissa selvisi myös, että asioiden keskeneräisyys ja hitaaksi koettu eteneminen, uuden palkkausjärjestelmän epäselvyydet sekä epätietoisuus uralla etenemisen mahdollisuuksista heikensivät henkilöstön sitoutumista uusiin organisaatioihin. Melko tyytyväisiä sen sijaan oltiin lähiesimiesten antamaan tukeen ja työyhteisöjen kerrottiin olevan pääosin avoimia. Arvioinnissa todettiin, että uusien virastojen yhteisen toimintakulttuurin luomiseen ja henkilöstön työssä jaksamiseen pitäisi kiinnittää tulevaisuudessa enemmän huomiota, kuten myös siihen, että henkilöstön työtehtävät olisivat mielekkäitä ja haasteellisia. (Karppi ym. 2011, 123.)

Valtee (2002, 18) toteaa, että organisaatiomuutosten onnistuminen riippuu ennen kaikkea organisaatiossa toimivista ihmisistä ja siksi olisi tärkeää tunnistaa ja ottaa huomioon asioita, joihin perustuu ihmisten suhtautuminen muutoksiin. Myös Stenvallin ja Virtasen (2007, 20) mukaan organisaatiomuutoksia kannattaa tutkia käytännön tasolla eli miten muutokset näyttäytyvät yksittäisten työntekijöiden ja työntekijäryhmien näkökulmasta. Vaikka ALKU-hankkeen vaikutuksia on jo tutkittu laajasti myös henkilöstön kannalta, aiheessa riittää vielä selvitettävää.

Tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita henkilöstön muutoskielteisyydestä ALKU-hankkeessa. Jokaisella tutkimuksella pitää kuitenkin olla tietty tarkoitus tai tehtävä, joka ohjaa tutkimusstrategian valintaa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 134). Tämän tutkielman päätehtävän asetan tutkimusongelmien muotoon seuraavalla tavalla.

- Mihin asioihin henkilöstön muutoskielteisyyttä ALKU-hankkeessa perustui?
- Miten henkilöstön sitoutumista ALKU-hankkeeseen olisi voinut lisätä?
- Kuinka henkilöstön muutosvastarintaa voisi hyödyntää julkisen hallinnon uudistamishankkeissa?

Tarkoitus on siis aluksi kuvailla ja ryhmitellä henkilöstön kielteisen suhtautumisen syyt ja perusteet mahdollisimman kattavasti. Käytännössä tämä tapahtuu tutkimalla sitä, miten kielteinen suhtautuminen uudistusta kohtaan ilmenee tutkimuksen aineistossa. Aineistona on ALKU-uudistuksen arviointihankkeen yhteydessä kerätty siirtymäkauden henkilöstökyselyn aineisto, jonka avointen kysymysten vastauksia tarkastellaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Tutkimusmenetelmän valinnan perusteena on aineiston laatu.

Tutkielmassa ei yritetä asettaa henkilöstön kielteisen suhtautumisen syitä tärkeysjärjestykseen, vaan tavoitteena on vain kuvailla ja ryhmitellä niitä. Yleisellä tasolla tarkastellaan sitä, ovatko henkilöstön näkemykset aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa samansuuntaisia vai nostavatko vastaajat esiin erilaisia asioita. Kun aineisto on analysoitu ja henkilöstön muutoskielteisyyttä ymmärretään paremmin, sen perusteella pohditaan sitä, miten henkilöstön sitoutumista uusiin organisaatioihin olisi voinut lisätä.

ALKU-hanke oli merkittävä uudistus, joka vaikutti tuhansien ihmisten työhön. Henkilöstö myös suhtautui uudistushankkeeseen hyvin kriittisesti ja muutoskielteisyyden syiden pohtiminen on siksi mielenkiintoista. Lisäksi aihe on edelleen melko ajankohtainen. Vaikka uudet virastot ovat toimineet tämän tutkielman valmistuessa jo puolitoista vuotta, ei niiden toiminta ole välttämättä täysin vakiintunut. Vaikuttaa myös todennäköiseltä, että aluehallinnon uudistaminen jatkuu tulevaisuudessa. Kun tiedetään, mihin henkilöstön kielteinen suhtautuminen perustui ALKU-hankkeessa, voidaan saatuja tietoja hyödyntää silloin, kun seuraavia hallinnollisia uudistuksia tehdään. Tärkeää on, että uudistushankkeiden kielteiset vaikutukset esimerkiksi työntekijöiden työkykyyn ja työhyvinvointiin jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Keskeistä on tällöin juuri sen selvittäminen, mitä ALKU-hankkeessa olisi pitänyt tehdä toisin, että henkilöstö olisi sitoutunut siihen paremmin.

Organisaatiomuutosten yhteydessä puhutaan lähes aina muutosvastarinnasta ja siksi se on tuttu käsite jokaiselle. Vaikka suhtautuminen muutosvastarintaan vaihtelee ja sitä selittäviä tekijöitä on ryhmitelty monella tavalla, muutosvastarinnan ajatellaan usein olevan ihmisten luonnollinen reaktio

tilanteeseen, jossa he joutuvat luopumaan itselleen tutuista ja turvallisista asioista. Vaikka työntekijöiden käyttäytymistä ja muutosvastarinnan syitä yritettäisiin ymmärtää, muutosvastarintaa pidetään yleensä ongelmana ja sen määrä halutaan vähentää, että muutosprosessi sujuisi mahdollisimman hyvin.

Muutosvastarinnan ymmärtämisen sijasta haluan keskittyä tässä tutkielmassa muutosvastarinnan hyödyntämiseen. Siksi en etsi muutosvastarintaa selittäviä tekijöitä tai sen vähentämiskeinoja, vaan tarkoitus on pohtia muutosvastarinnan hyödyntämistä käytännössä. Perustelen valintaa sillä, että mielestäni muutosvastarintaan suhtaudutaan yleensä liian yksipuolisesti ja pinnallisesti. Tavoitteena on edistää sitä, että muutosvastarinta voitaisiin nähdä yhä useammin myös hyödyntämisen näkökulmasta eikä ensisijaisesti vain ongelmana. Aluksi selvitän kirjallisuuteen perustuen, miten muutosvastarinnan ymmärtämisen ja hyödyntämisen näkökulmat eroavat toisistaan. Muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuuksien pohtiminen käytännön tasolla tapahtuu aineiston analysoinnin tulosten eli henkilöstön muutoskielteisyyden syiden perusteella siten, että tutkielman teoreettinen viitekehys ohjaa ja tukee asioiden käsittelyä.

Aiheen rajaan koskemaan vain julkisen hallinnon muutosprosesseja. Tähän on syynä ennen kaikkea se, että tutkimusaineisto on kerätty valtionhallintoon kuuluvien organisaatioiden henkilöstöltä. Kuten aikaisemmin mainittiin, muutosprosessit julkisessa hallinnossa ovat yleensä ulkoa ohjattuja, eli ne eroavat peruslähtökohdiltaan yksityisen sektorin organisaatioista. Organisaatioiden johto ei siis voi vapaasti päättää miten toimintaa kehitetään, vaan päätöksentekijöitä ovat organisaation ulkopuoliset tahot, kuten poliittiset luottamuselimet.

Aineiston analyysivaiheessa selvitin myös henkilöstön myönteisen suhtautumisen syitä, mutta lopulta päätin, että en ota analyysin tätä osaa tutkielmaan. Perusteena valinnalle on se, että tutkimusongelmiin pystyi vastaamaan henkilöstön kielteisen suhtautumisen syiden perusteella. Myönteisen suhtautumisen käsittely olisi jäänyt tutkimuksen fokusoinnin kannalta irralliseksi, vaikka se olisikin tuonut kiinnostavaa lisätietoa ALKU-hankkeesta. Lisäksi tutkielman aihepiirin tarkempi rajaaminen tukee tutkimusongelmien yksiselitteistä määrittelyä ja helpottaa niihin vastaamista, jolloin myös empiirisen analyysin tulokset on mahdollista esittää selkeämmin.

2.2 Tutkimuksen tavoitteen asettaminen

Tutkimuksella pitää olla jokin tavoite, joka johdetaan siitä, miten tutkimusongelma on muodostettu. Tutkimuksen tavoitteella tarkoitetaan sitä, minkä tyyppistä tietoa tutkimuksella on tarkoitus tuottaa.

Usein tutkimuksen tavoitetta kuvataan neljän tyypin tai piirteen avulla. Nämä tyypit ovat kartoittava eli eksploratiivinen, kuvaileva, selittävä ja ennustava tutkimus. On myös mahdollista, että tutkimuksella on useita tavoitteita tai sitten tavoite voi olla yhdistelmä näistä edellä mainituista tyypeistä. Lisäksi tutkimuksen tavoite saattaa joskus muuttua tutkimusprosessin edetessä. (Harisalo, Keski-Petäjä & Talkkari 2002, 23; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 133–134; Uusitalo 1991, 61–62.)

Kuvailevassa tutkimuksessa tavoitteena on kuvata esimerkiksi jonkin ilmiön, tapahtuman, tilanteen tai historiallisen kehityksen keskeisimmät ja kiinnostavimmat tunnuspiirteet ja ilmenemismuodot. Kuvaileville tutkimuksille on yleensä olemassa jokin selkeä käyttötarkoitus ja esimerkiksi mielipidemittaukset ovat kuvailevia tutkimuksia. Kuvailevilla tutkimuksilla on kuitenkin merkittävä sija myös tieteen piirissä ja lisäksi kuvaileva tutkimusote luo perustan selittävälle tutkimuksille. (Harisalo ym. 2002; Hirsjärvi ym. 2007, 135; Uusitalo 1991, 62–63.) Alkulan (1994, 188) mukaan kuvaileva tutkimus sopii hyvin tilanteeseen, jossa tutkimuksen kohdetta ei ole vielä tutkittu paljon tai sitten edellisten tutkimusten jälkeen tutkimuksen kohteessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Kartoittavassa eli eksploratiivisessa tutkimuksessa tarkastellaan yleensä jotain vähän tunnettua ilmiötä tai etsitään johonkin tuttuun ilmiöön uusia näkökulmia (Hirsjärvi ym. 2007, 134). Harisalon ym. (2002, 24) mukaan eksploratiivinen tutkimus soveltuu tilanteeseen, jossa halutaan esimerkiksi syventää ongelma-alueita, etsiä tutkimusta ohjaavia hypoteeseja tai arvioida kriittisesti vakiintunutta tietämystä. Uusitalo (1991, 62) toteaa, että tavallaan tutkimuksen kohteen kartoittaminen kuuluu osaksi jokaista tutkimusta, sillä tutkijan on aluksi selvitettävä itselleen mitä hän tietää tarkasteltavana olevasta ilmiöstä ja mitä taas ei. Eksploratiivisella tutkimuksella ei yleensä löydetä suoraan ratkaisuja tutkimusongelmiin, mutta sen avulla voi saada vihjeitä siitä, mistä ratkaisua kannattaisi etsiä.

Selittävässä tutkimuksessa voidaan selvittää esimerkiksi sitä, mitkä asiat ovat vaikuttaneet tutkimuksen kohteeseen tai millainen vuorovaikutus tiettyjen ilmiöiden välillä on. Kyse on siis yleensä kausaalisten syy-seuraussuhteiden etsimisestä. (Hirsjärvi ym. 2007, 134.) Kun kuvailevassa tutkimuksessa yritetään vastata kysymykseen mitä tai miten jokin asia on tapahtunut, selittävä tutkimus vastaa kysymykseen miksi. Rajan vetäminen kuvaavan ja selittävän tutkimuksen välille ei kuitenkaan ole aina helppoa, sillä samassa tutkimuksessa voi olla ja usein onkin sekä kuvailevan että selittävän tutkimuksen piirteitä. (Uusitalo 1991, 63–64.)

Ennustavassa tutkimuksessa tarkoitus on tehdä oletuksia jostain tulevaisuudessa tapahtuvasta ilmiöstä tai tapahtumasta. Kyse voi olla esimerkiksi sen ennustamisesta, millaisia vaikutuksia jollain ilmiöllä on ja mihin nämä vaikutukset kohdistuvat, kuinka vaikkapa ihmiset toimivat jonkin tietyn tapahtuman seurauksena. (Hirsjärvi ym. 2007, 135.)

Voidaan sanoa, että tässä tutkielmassa on kuvaileva ja kartoittava tavoite. Henkilöstön muutoskielteisyyden keskeisten piirteiden ja ilmenemismuotojen selvittäminen on suurelta osin kuvailevaa tutkimusta. ALKU-hanke oli merkittävä Suomen aluehallintoa koskenut uudistus ja sillä oli suuria vaikutuksia myös henkilöstön näkökulmasta. Kuten Alkula (1994, 188) toteaa, kuvaileva tutkimusote on usein hyvä vaihtoehto juuri silloin, kun tutkimuksen kohteessa on tapahtunut viime aikoina merkittäviä muutoksia. Siksi katson, että tässä yhteydessä kuvaileva tutkimusote tarjoaa parhaat mahdollisuudet uuden mielenkiintoisen tiedon löytämiseen. Muutosvastarinnan hyödyntäminen taas on melko vähän tutkittu aihe ja siihen sopii nähdäkseni parhaiten kartoittava eli eksploraatiivinen tutkimusote. Tavoitteeni nimittäin on ennen kaikkea etsiä suuntaviivoja ja vihjeitä muutosvastarinnan hyödyntämisestä, ei antaa tyhjentävää ja kaikenkattavaa selvitystä aihepiiristä.

Koska kyse on opinnäytetyöstä, tällä tutkimuksella on muitakin tavoitteita. Pro gradu -tutkielman tarkoitus on osoittaa, että opiskelija hallitsee tieteellisen työskentelyn maisterin opintojen edellyttämällä tasolla ja kykenee tekemään perusteltuja ja itsenäisiä ratkaisuja tutkimusprosessin eri vaiheissa (Haatainen 2010, 3, 7). Lisäksi tämän tutkielman tavoitteena voidaan pitää tekijän oman tietämyksen lisäämistä aihepiiristä. On selvää, että tutkimusongelmiin vastaamisen ohella myös näiden tavoitteiden tulee täytyä onnistuneessa pro gradu -tutkielmassa.

2.3 Tutkimuksen näkökulma

Jokaisessa tutkimuksessa asioita tutkitaan jostain tietystä näkökulmasta käsin. Aluehallinnon kehittymistä voisi lähteä tarkastelemaan esimerkiksi siltä kannalta, millaisia muutoksia organisaatorakenteisiin on tullut, vertailla aikaisempien virastojen organisaatioita uusiin ja esittää niistä tulkintoja. Uudistuksia voisi tarkastella myös kansalaisten tai asiakkaiden näkökulmasta ja keskittyä esimerkiksi siihen, miten uusi aluehallinto palvelee ja kuinka toimivia sen aluejako ja toimipaikkaverkosto ovat. Lisäksi muutosta voisi tutkia vaikkapa johtamisen ja esimiesten näkökulmasta. Näitä asioita on kuitenkin selvitetty hyvin kattavasti jo ALKU-hankkeen arviointitutkimuksessa eikä niitä siksi kannata käsitellä tässä tutkielmassa.

Tässä tutkielmassa ALKU-hanketta tarkastellaan siis henkilöstön näkökulmasta. Näkökulman valintaa perustelen ensinnäkin sillä, että henkilöstön mielipiteet yleisesti ALKU-hanketta kohtaan olivat hyvin kriittisiä. Esimerkiksi noin seitsemän kuukautta uusien virastojen perustamisen jälkeen toteutetussa henkilöstökyselyssä uudistukseen suhtautui kielteisesti lähes puolet vastanneista, kun myönteisesti suhtautuneita oli vain 24 %. On kiinnostavaa selvittää, millaisia asioita löytyy näin laajamittaisen kielteisen suhtautumisen taustalta.

Kyselylomakkeella kerätty aineisto ei anna mahdollisuutta tutkia henkilöstön suhtautumista yhtä syvällisesti kuin haastatteleamalla kerätty aineisto. Toisaalta aineiston vahvuus on siinä, että se on erittäin laaja. Henkilöstö myös vastasi avoimiin kysymyksiin aktiivisesti ja monilla oli selvästi halu kertoa oma näkemyksensä ALKU-hankkeesta ja sen toteutuksesta. Henkilöstölle oli tehty jo aikaisemmin useita ALKU-hanketta koskeneita kyselyitä uudistuksen suunnitteluvaiheessa ja jotkut vastaajat kokivat, että näissä aikaisemmissa kyselyissä kerrottuja mielipiteitä ei huomioitu riittävästi muutosprosessin aikana. Henkilöstön näkökulman valitsemisen syynä on myös se, että haluan tuoda työntekijöiden äänen esiin rakentavassa hengessä, jolloin voidaan ymmärtää paremmin sitä, miten ihmisten sitoutumista organisaatiomuutokseen voisi lisätä.

3 MUUTTUVA ALUEHALLINTO TUTKIMUKSEN KOHTEENA

Seuraavaksi kerrotaan mitä aluehallinnolla Suomessa tarkoitetaan ja millaisia organisaatioita siihen kuuluu. Lisäksi tehdään selkoa siitä, miten aluehallintoa on kehitetty viimeisen 20 vuoden aikana ja mistä ALKU-hankkeessa oli kyse, miksi se siis tehtiin ja mikä oikeastaan muuttui henkilöstön näkökulmasta. Tällä tavoin voidaan ymmärtää paremmin työntekijöiden mielipiteitä ja suhtautumista uudistushankkeeseen.

3.1 Aluehallinto julkisen hallinnon kokonaisuudessa

Suomen julkinen hallinto voidaan jakaa valtionhallintoon ja itsehallinnollisiin julkisiin organisaatioihin, joita ovat esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja uskontokunnat. Lisäksi julkiseen hallintoon kuuluu erilaisia välillisen julkisen hallinnon organisaatioita, kuten rahastoja, säätiöitä, julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja osakeyhtiöitä, joille on annettu oikeus käyttää tietyissä asioissa julkista valtaa. Valtionhallinto koostuu ylimmistä valtioelimestä, eduskunnasta, tasavallan presidentistä, valtioneuvostosta sekä niiden alaisesta hallinnosta. Valtionhallinnon organisaatioiden toimintaa sääntelevät lait ja asetukset, ja ne kuuluvat valtion budjettitalouteen. Myös itsehallinnollisilla julkisilla organisaatioilla toiminta perustuu pääosin säädöksiin ja rahoitus tapahtuu verovaroilla.

Perustuslaissa valtion hallinnosta on säädetty melko yleisellä tasolla. Lain 119 §:n 1 momentissa todetaan, että ”Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia.” Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista pitää 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla, jos ne tehtäviä hoitaessaan käyttävät julkista valtaa.

Yleisluonteinen sääntely johtuu siitä, että on haluttu mahdollistaa hallinnon joustava kehittäminen. Nykytilanne eroaa selvästi vanhasta hallitusmuodosta, jossa oli esimerkiksi säännös siitä, että valtion alue- ja paikallishallinto tulee järjestää läänien ja kihlakuntien varaan. (HE 59/2009 vp.)

Valtionhallinto voidaan jakaa kolmeen tasoon, jotka ovat keskus-, alue- ja paikallishallinto. Keskushallinnon muodostavat valtioneuvosto ja sen ministeriöt, keskusvirastot ja muut keskushallinnon virastot ja laitokset. Hallintojärjestelmä on jakautunut myös hallinnonaloihin, jotka koostuvat kunkin ministeriön alaisuudessa toimivista keskus-, alue- ja paikallishallinnon yksiköistä. Eri hallinnonalojen eli sektoreiden rakenne on jossain määrin erilainen. Keskushallinnon tason

tehtävät on voitu keskittää ministeriöön tai sitten niistä vastaavat sen lisäksi yksi tai useammat keskushallinnon virastot. Valtio voi hoitaa kokonaan itse sille kuuluvat tehtävät tai sitten se voi vain ohjata toimintaa, jolloin esimerkiksi palvelujen tuottaminen tapahtuu valtionhallinnon ulkopuolella kunnissa tai yksityisissä yrityksissä. (ks. esim. Kiviniemi ym. 2000, 29–30.)

Käsite aluehallinto voidaan määritellä esimerkiksi Haverin (1997, 21) tapaan siten, että sen perustana on valtakunnan kokoa pienempi alue, joka on paikallishallinnon aluetta suurempi. Haverin mukaan aluehallinnolla voidaan nähdä kaksi erilaista roolia. Toisaalta se on hallinnon keskiosa, joka toimii keskushallinnon alaisuudessa ja valvoo paikallishallintoa. Toisaalta taas se edustaa aluetta ja sen etua suhteessa keskushallintoon. Aluehallinnossa on kuitenkin paljon organisaatioita, joilla ei ole yhteyksiä paikallishallintoon vaan ne tuottavat esimerkiksi palveluita suoraan kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille. (Haveri 1997, 21.)

Suomen aluehallinnolle on tyypillistä kaksijakoisuus eli se, että siihen kuuluu valtionhallinnon viranomaisia ja kunnalliseen itsehallintoon perustuvia kuntayhtymiä. Kuntayhtymät ovat perinteisesti vastanneet lähinnä palvelujen tuottamisesta, kun taas ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät ovat kuuluneet valtion aluehallinnon viranomaisille. (Riepula 2004, 1.) Kuntayhtymät ovat kuntien yhteistoimintaorganisaatioita, joita pidetään kunnallisen itsehallinnon osana, vaikka ne ovat hallinnollisesti ja taloudellisesti kunnista erillisiä (Kiviniemi ym. 2000, 37). Merkittävimpiä kuntayhtymiä ovat maakuntien liitot, joille kuuluu lakisääteinen aluekehitysvastuu ja maankäytön suunnittelu, sekä sairaanhoitopiirit, jotka tuottavat erikoissairaanhoidon palveluita. Muita kuntayhtymiä ovat esimerkiksi kansanterveystyön kuntayhtymät, erityishuoltopiirien kuntayhtymät ja koulutuskuntayhtymät.

Valtion aluehallinnon keskeisimmät virastot ennen ALKU-hanketta olivat kuusi lääninhallitusta, 15 työvoima- ja elinkeinokeskusta ja 13 alueellista ympäristökeskusta. Vuoden 2010 alussa voimaan tulleiden uudistusten jälkeen valtion aluehallinto on järjestetty kahden viraston mallin mukaisesti (aluehallintovirastot ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset). Näiden lisäksi eri hallinnonaloilla aluehallintoon kuuluu edelleen lukuisa joukko ministeriöiden ja keskusvirastojen alaisia yksiköitä. Kuten aikaisemmin mainittiin, hallinnonalat eroavat rakenteellisesti toisistaan, eikä kaikilla hallinnonaloilla ole lainkaan aluehallintoa.

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, millaisia tehtäviä aluehallinnolla Suomessa on. Niemi-Iilahti, Stenvall ja Ståhlberg (2002) ovat jakaneet aluehallinnon tehtävät niiden luonteen mukaan kolmeen ryhmään, jotka ovat viranomais-, palvelu- ja kehittämistehtävät.

Aluehallinnon viranomaistehtävinä Niemi-Iilahti ym. (2002, 58–59) pitävät perinteisiä ydinvaltiollisia tehtäviä (yleinen järjestys ja turvallisuus, kansalaisten perusoikeudet ja demokratian toteutuminen), jotka kuitenkin liittyvät julkisiin hallintotehtäviin. Näin viranomaistehtävien ulkopuolelle rajataan tässä yhteydessä tuomiovallan käyttö, jota ei pidetä hallintotehtävänä. Viranomaistehtävissä on kysymys lainsäädännön toimeenpanosta ja sen soveltamisesta sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta. Esimerkiksi voidaan mainita lupapäätökset ja valitusasiat sekä erilaiset valvonta-, tarkastus- ja oikeusturva-asiat sekä palvelujen arviointi. Näitä tehtäviä tulee hoitaa kansalaisten kannalta oikeudenmukaisesti, virheettömästi ja tasa-arvoisesti. Olennaista on se, että säännöt ja normit määrittävät toiminnan sisällön. Samanlaiset tapaukset pitää ratkaista samalla tavalla eri puolilla maata, eikä asioissa ole alueellisten olosuhteiden mukaista harkintavaltaa. Usein viranomaistehtäviä hoidettaessa tarvitaan kuitenkin toimialueen tuntemusta, ja siksi niiden siirtämistä keskushallinnosta aluehallintoon pidetään suositeltavana. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 58–59.)

Palvelutehtäviin aluehallinnossa kuuluvat sellaiset palvelut, joita valtio tai kunnat tarjoavat asiakaslähtöisesti kansalaisille tai yrityksille. Palveluita tuotetaan usein kuntien yhteistoiminnalla esimerkiksi sairaanhoitopiireissä tai koulutuskuntayhtymissä. Valtion aluehallinnon palvelutehtävistä voidaan mainita vaikkapa ympäristöhallinnon laboratoriopalvelut. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 59–60.) Palvelutehtävissä korostuu asiantuntemuksen merkitys, ja siksi niille sopii tulosjohtaminen ja tulosohjaus. Keskeistä palvelutehtävissä on asiakkaiden valinnanmahdollisuudet ja heidän palveluntarpeensa tyydyttäminen sekä hinta-laatu-suhde. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 119–120.)

Kehittämistehtävillä taas tarkoitetaan sellaista toimintaa, jolla yritetään vaikuttaa alueiden tilaan. Näitä tehtäviä hoidettaessa arvioidaan esimerkiksi alueiden menestystekijöitä ja toimintaympäristöä, tehdään erilaisia suunnitelmia ja strategioita sekä käytetään tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kehittämistehtäviin kuuluu siis painopisteiden ja prioriteettien valintaa ja alueiden oman edun mukaista vaikuttamista. Harkintavaltaa käytetään esimerkiksi aluekehittämiseen liittyvien rahojen jaossa. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 60–61.) Kehittämistehtäviä hoidettaessa joudutaan pohtimaan vaihtoehtoisia tulevaisuusnäkyelmiä ja laittamaan asioita tärkeysjärjestykseen. Olennaista on vain asiantuntemus, vaan sen lisäksi myös arvosiidonaisuudella on merkitystä. Niemi-Iilahden ym. mukaan kehittämistehtävissä pitäisikin korostaa kansanvaltaisuutta ja aluelähtöisyyttä ja siksi ne tulisi organisoida itsehallintoon perustuvalla tavalla. Myös kehittämistehtävissä tarvitaan valtakunnallista ohjausta, mutta siinä kyse

on ennen kaikkea puiteohjauksesta, joka jättää alueellisille toimijoille runsaasti harkintavaltaa. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 119, 121.) Kehittämistehtäviä on hoidettu useissa aluehallinnon viranomaisissa. Esimerkiksi voidaan ottaa alueiden kehittämistyö maakuntien liitoissa, valtion aluehallinnossa hoidetut yrityksiin, maaseutuun, työvoimaan, koulutukseen ja Euroopan unioniin liittyvät asiat, kuten erilaisista tuista päättäminen sekä tieolosuhteiden ylläpito ja parantaminen. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 61.)

Kaikkia aluehallinnon tehtäviä ei ole mahdollista luokitella käyttämällä tätä jakoa ja se on vain yksi tapa jäsentää aluehallintoa (Niemi-Iilahti ym. 2002, 58). Olennaista tässä tehtävien ryhmittelyssä on Niemi-Iilahden ym. mukaan se, että luonteeltaan erilaiset tehtävät pitäisi organisoida hallinnossa eri tavalla. Olisi pohdittava sitä, millaiseen hallinnolliseen kokonaisuuteen tietyt tehtävät sijoitetaan ja kuinka niiden ohjaus järjestetään. Perinteinen byrokratia sopii esimerkiksi hyvin viranomaistehtävien hoitamiseen, mutta ei palvelu- tai kehittämistehtäviin. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 119–120.)

3.2 Aluehallinnon kehitys 1990-luvulta 2000-luvulle

Samat asiat, jotka ovat vaikuttaneet yleisesti julkisen hallinnon muutoksiin (esim. New Public Management -ajattelu), ovat olleet luonnollisesti myös aluehallinnon uudistusten taustalla. Aluehallintoa oli ennen 1990-lukua yritetty kehittää eri tavoin, mutta muutokset jäivät melko vähäisiksi. Seuraavaksi perehdytään tarkemmin siihen, mitä Suomen aluehallinnossa tapahtui 1990-luvulla.

Aluehallinto koostui 1980-luvun lopulla valtionhallinnon organisaatioista ja kuntien yhteistoimintaan perustuvista yksiköistä. Viimeksi mainittuja olivat esimerkiksi seutukaavaliitot, jotka hoitivat rakennuslain mukaista seutukaavoitusta. Lisäksi oli kuntainliittoja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä varten. Lääninhallitukset hoitivat useiden hallinnonalojen tehtäviä ja toimivat samalla alueellisina yleishallintoviranomaisina. Muuta valtion aluehallintoa olivat kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelut, työvoimapiirit, työsuojelupiirit, maakunta-arkistot, tiepiirit, merenkulkupiirit, sotilapiirit, maatalouspiirit, maanmittaustoimistot, vesi- ja ympäristöpiirit, Tekesin konsultointiyksiköt, Ulkomaankauppaliiton vientiasiamiestoimistot, kalastuspiirit, metsälautakunnat sekä lääninoikeudet, jotka erotettiin vuonna 1989 lääninhallituksista. Aluehallinto oli siis 1980-luvun lopussa rakenteeltaan hyvin hajanainen ja siihen oli tehty muutoksia lähinnä vain pienillä osittaisuudistuksilla. (VM 2007b, 5–6.)

Julkinen hallinto oli laajentunut voimakkaasti 1970- ja 1980-luvuilla hyvinvointipalvelujen kasvun myötä. Samalla se oli pirstoutunut, kun eri tehtävistä ja toimialoista muodostettiin omia hallinnonaloja. Esimerkiksi vuonna 1992 valtion aluehallinnossa oli 305 alueyksikköä ja 26 eri aluehallintoviranomaista. Tästä aiheutui ongelmia, kun eri organisaatioiden toimintaa ei ollut sovitettu yhteen tarpeeksi hyvin. Virastoissa tehtiin päällekkäistä työtä ja samalla hukattiin resursseja. (Haveri 1997, 24.)

Maakunnallista itsehallintoa oli ehdotettu Suomeen jo 1800-luvun lopulla ja asia oli esillä, kun vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettiin. Siinä kuntia suurempien itsehallintoalueiden muodostamiselle jätettiin perustuslaillinen mahdollisuus, vaikka asia jäikin muuten avoimeksi. Valtion aluehallinnon kasvaessa alettiin pohtia yhä enemmän alueiden asukkaiden tahdon merkitystä ja aluehallinnon kehittämistä esitettiin erilaisia ehdotuksia. (Riepula 2004, 2–3.) Haverin (1997, 28) mukaan vaihtoehtoina oli kehittää aluehallintoa joko läänien tai maakuntien pohjalta, ja uusien läänien perustamisesta olikin keskusteltu erityisesti 1950-luvulta lähtien.

Maakuntien rooliin ehdotettujen muutosten toteutuksesta ei kuitenkaan päästy sopuun. Erimielisyyttä oli esimerkiksi siitä, pitäisikö maakuntien valtuustojen olla suorilla vaaleilla valittuja, annettaisiinko maakunnille verotusoikeus ja millainen suhde niillä olisi valtionhallintoon. Maakuntahallinnon kehittämistä vaikeuttivat myös pelko hallinnon liiallisesta kasvamisesta ja kunnallisen itsehallinnon heikkenemisestä, halu kasvattaa kuntien kokoa sekä se, että suuret kaupungit eivät olleet erityisen kiinnostuneita asiasta. Lisäksi pelättiin kokonaisverorasituksen nousua. (Knuutinen 1996, 10.)

Vuonna 1989 perustettiin lääninneuvottelukunnat, joilla oli tarkoitus parantaa kansanvaltaisuutta lääninhallituksissa ja ottaa päätöksentekoon mukaan eri intressiryhmiä (VM 2007b, 5). Lääninneuvottelukunnista kuitenkin luovuttiin ja lakisääteinen vastuu alueiden kehittämisestä siirrettiin lääninhallituksilta maakuntien liitoille vuonna 1994 (HE 148/1996 vp). Voidaan ajatella, että maakuntapohjainen malli vei voiton aluehallinnon kehittämislinjana, kun lääninhallitusten päätöksenteon demokratisointipyrkimykset unohdettiin. Varsinaista maakuntahallintoa Suomeen ei silti tullut. Kun tehtäviä siirrettiin maakunnille, niiden merkitys kasvoi, mutta valtionhallinnon viranomaiset säilyivät edelleen selvästi aluehallinnon vahvimpina toimijoina. Tarvetta kehittää aluehallintoa edelleen piti yllä se, että maakuntien ja valtion aluehallinnon välinen työnjako oli jäänyt uudistusten johdosta jossain määrin epäselväksi (VM 2007b, 7).

Lääninhallintojärjestelmä syntyi 1630-luvulla, jolloin Suomi oli osa Ruotsin valtakuntaa. Siitä eteenpäin lääninhallitukset olivat hallituksen edustajia alueilla ja aluehallinnon keskeisimmät viranomaiset. Niiden tehtäviin kuuluivat erityisesti lupa- ja valvonta-asiat, veronkanto, periminen, oikeushallintotehtävät ja kansalaisten hyvinvointiin liittyvät asiat. (Haveri 1997, 143.) Hyvinvointivaltion kehittäminen toi lisää tehtäviä lääninhallituksille, ja niiden valtuudet olivat vahvimmillaan 1970- ja 1980-luvuilla (VM 2007b, 5). Lääninhallitusten tehtävät alkoivat kuitenkin vähentyä, kun kunnallista itsehallintoa vahvistettiin. Esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen tehtäväkohtaisten valtionosuuksien hyväksyminen poistui niiltä 1990-luvun alussa. (VNS 3/2000 vp.)

Sen jälkeen, kun aluekehitysvastuu oli siirretty lääninhallituksilta maakuntien liitoille, seuraava suuri uudistus tapahtui vuonna 1995, jolloin perustettiin alueelliset ympäristökeskukset. Tätä ennen ympäristöasioita oli hoidettu lääninhallituksissa ja vesi- ja ympäristöpiireissä. Lääninhallituksista siirrettiin tehtäviä myös käräjäoikeuksille ja joidenkin lupien myöntämisestä luovuttiin kokonaan. Toisaalta lääninhallitusten tehtävät lisääntyivät liikenne-, kuluttaja-, kilpailu- ja pelastusasioissa sekä peruspalvelujen valvonnassa. (Haveri 1997, 143–145.)

Vuoden 1995 syyskuussa käynnistettiin Aluehallinto 2000 -hanke, jolla oli tarkoitus uudistaa merkittävästi aluehallintoa. Siihen liittyvä hallituksen esitys (HE 148/1996 vp) annettiin eduskunnalle 5.10.1996. Hallintovaliokunta kritisoi mietinnössään (HaVM 25/1996 vp) voimakkaasti erityisesti läänien määrän vähentämistä ja ehdotti hallituksen esityksen hylkäämistä. Lakiehdotukset kuitenkin hyväksyttiin niukasti eduskunnassa 10.12.1996 ja lait tulivat voimaan 1.9.1997. Hallituksen esityksessä suunniteltiin myös työsuojelupiirien liittämistä lääninhallitukseen, mutta tämä uudistus ei toteutunut. Aluehallinto 2000 -hankkeen johdosta perustettiin viisitoista työvoima- ja elinkeinokeskusta, läänien määrää vähennettiin kahdestatoista kuuteen ja lisäksi viranomaisten aluejakoja yhtenäistettiin maakuntajaon pohjalta. (VNS 3/2000 vp, 3–4.)

Aluehallinto 2000 -uudistuksen vaikutuksista tilattiin arviointitutkimus, jossa todettiin, että kokonaisuudessaan uudistus onnistui melko hyvin. Erityisesti TE-keskusten perustaminen oli selkeyttänyt aluehallintoa ja parantanut eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Ne olivat silti joutuneet jossain määrin etsimään rooliaan hallinnossa, mikä johtui siitä, että kyse oli uusista organisaatioista. Lisäksi todettiin, että TE-keskuksilla oli tietyissä tehtävissä kehittäjä- ja valvojarooli, mistä aiheutui jännitteitä. TE-keskukset koettiin kuitenkin näkyviksi aluehallinnon toimijoiksi, joilla oli myönteinen imago. Myös TE-keskusten aluejakoja pidettiin onnistuneina. (Stenvall & Harisalo 2000, 12–13, 16–17.)

Lääninhallitusten rooli oli jo ennen Aluehallinto 2000 -uudistusta jonkin verran hämärtnyt, eikä tilanne ollut parantunut sen jälkeen. Alueellisen identiteetin kannalta lääninhallituksilla ei ollut enää kovin suurta merkitystä ja niiden todettiin edustavan yhä selvemmin keskushallintoa alueilla. Läänit koettiin laajoiksi ja epäyhtenäisiksi ja lisäksi oltiin sitä mieltä, että niiden toiminnasta oli kadonnut aluelähtöisyys. Henkilöstö ja sidosryhmät kritisoivat voimakkaasti suurläänejä, varsinkin Länsi-Suomen lääniä. (Stenvall & Harisalo 2000, 14–17.) Sen lisäksi, että usealla paikkakunnalla toimineet lääninhallitukset eivät olleet muodostuneet ehjiksi kokonaisuuksiksi, niiden tehtävät olivat jakautuneet epätasaisesti toimipisteiden välillä (Stenvall & Harisalo 2000, 254–255). Tutkimuksen mukaan läänien palvelut oli ongelmista huolimatta onnistuttu järjestämään kuitenkin melko hyvin. (Stenvall & Harisalo 2000, 15.)

Aluehallinto 2000 -uudistuksen kolmatta osaa, maakuntapohjaisiin aluejakoihin siirtymistä, pidettiin kokonaisuudessaan onnistuneena ratkaisuna. Se oli vahvistanut maakuntien asemaa ja selventänyt kriteereitä, joilla viranomaisten toimialueista päätetään. Ongelmaksi oli koettu lähinnä vain se, jos valtion viranomainen toimi monen maakunnan alueella eikä tästä syystä voinut keskittyä vain yhden maakunnan edun ajamiseen. (Stenvall & Harisalo 2000, 16–17.)

Valtioneuvoston selonteossa Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta kiinnitettiin huomiota siihen, että toisin kuin hallituksen esityksessä oli tavoitteena, alueellisia hallinto- ja tukitehtäviä ei uudistuksen jälkeen ollut juuri koottu lääninhallituksiin. Keskushallinnosta oli kuitenkin siirretty jonkin verran tehtäviä ja päätösvaltaa lääninhallituksiin ja tätä linjaa haluttiin selonteon mukaan jatkaa edelleen. Samalla pyrittiin huolehtimaan lääninhallitusten resurssien riittävydestä. Selonteossa todettiin, että viranomaisten aluejakojen kirjavuus oli vähentynyt huomattavasti, mutta yhtenäistämisen varaa niissä oli jossain määrin vieläkin. (VNS 3/2000 vp.) Selonteon, tutkimuksen ja asiantuntijakuulemisten perusteella myös hallintovaliokunta arvioi, että Aluehallinto 2000 -uudistus onnistui melko hyvin. Se piti hyvänä ratkaisuna maakuntapohjaisen aluejaon vahvistamista ja totesi, että aluehallinto on edelleen muutosvaiheessa. Esimerkiksi seudullisen yhteistyön ja kasvukeskusten vahvistumisella arvioitiin olevan vaikutuksia aluehallinnon viranomaisten asemaan. (HaVM 5/2001 vp.)

Aluehallinto 2000 -uudistuksen jälkeen seuraava suuri muutos aluehallinnossa oli ympäristölupavirastojen perustaminen vuonna 2000. Vesioikeudet lakkautettiin oikeusministeriön hallinnonalalta ja ympäristöministeriön hallinnonalalle perustettiin kolme ympäristölupavirastoa, joiden tehtäväksi tuli käsitellä vaikutuksiltaan merkittävimmät ympäristöluvut ja vesilain mukaiset luvat. Alueellisissa ympäristökeskuksissa lupien käsittely siirrettiin erillisiin lupayksiköihin.

Vuonna 2006 lakkautettiin merenkulkupiirit hallinnollisina yksiköinä, mutta mitään laajoja aluehallintoa koskeneita uudistuksia ei 2000-luvulla tehty ennen ALKU-hanketta. (VM 2007b, 7.)

Niemi-Iilahti, Stenvall ja Ståhlberg (2002) arvioivat sisäasiainministeriön toimeksiannosta aluehallinnon uudistuksia kokonaisuutena. Arviointiraportissaan he totesivat, että aluehallinnon tulevaisuuden kehittämisestä oli vallalla kaksi erilaista suuntausta. Ensimmäisen näkemyksen mukaan 1990-luvulla tehtyjen merkittävien uudistusten pitäisi antaa vaikuttaa kunnolla ja tehdä tarvittaessa vain pientä hienosäätöä hallinnossa. Toisen näkemyksen mukaan taas aluehallintoa pidettiin edelleen epäyhtenäisenä ja sen uudistamista tarpeellisenä. Tutkijat kannattavat jälkimmäistä vaihtoehtoa eli heidän mukaansa aluehallintoa olisi syytä uudistaa perusteellisesti. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 118–121.)

Niemi-Iilahti ym. (2002, 58–62) ehdottivat muun muassa, että alueelliset kehittämistehtävät koottaisiin maakuntien yhteyteen. Maakuntien liitot ja TE-keskukset yhdistettäisiin ja tähän kokonaisuuteen liitettäisiin tehtäviä liikenne- ja ympäristöhallinnosta sekä mahdollisesti myöhemmin metsänhoitotehtävät. Maakuntien valtuustoihin valittaisiin jäsenkuntien valtuutettuja tai sitten edustajat voitaisiin valita suorilla vaaleilla. Verotusoikeuden antamista maakunnille tutkijat eivät suositelleet. Valtion alueelliset viranomaistehtävät koottaisiin valtion aluekeskuksiin, joihin siirtyisivät läänien nykyiset viranomaistehtävät, ympäristökeskusten viranomaistehtävät ja TE-keskuksista tiettyjä maatalouspolitiikka koskevia tehtäviä. Palveluhallintoa kehitettäisiin tilaaja-tuottaja -mallin pohjalta, jossa lähtökohtana olisi kilpailuttaminen ja asiakkaiden valinnanvapaus. Aluehallinnon uudistuksia ei toteutettaisi kerralla, vaan useassa erillisessä hankkeessa.

Näitä ehdotuksia perusteltiin Suomen aluehallinnon pirstoutuneisuudella ja sillä, että aikaisemmissa uudistuksissa ei ole ollut selvää kokonaisnäkemystä. Kansanvaltaisuus aluehallinnossa oli heikkoa ja ongelmaksi koettiin myös se, että viranomaiset hoitivat luonteeltaan hyvin erilaisia tehtäviä. Aluehallinto ei tällaisenaan vastaisi riittävästi tulevaisuuden haasteisiin, kuten kansainväliseen kilpailuun ja EU:n laajentumiseen. Aluehallinnon päätöksenteon tulisi lisäksi olla aluelähtöistä ja alueiden olisi kannettava entistä suurempi vastuu kehittämistyössä. Tämä olisi tarpeen varsinkin silloin, jos perinteisen aluepolitiikan rooli tulevaisuudessa pienenee. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 118–121.)

Eduskunta edellytti käsitellessään valtioneuvoston selontekoa Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta, että sille annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Tämä selonteko yhdistettiin

kihlakuntauudistusta koskeneen selonteon (VNS 2/2005 vp) kanssa. Selonteossa todettiin, että toimintaympäristön muutos on johtanut tarpeeseen jatkaa aluehallinnon rakenteiden kehittämistä. Hallintoa haluttiin koota edelleen ja yhtenäistää aluejakoja. Lääninhallitusten muuttuneet tehtävät edellyttivät myös niiden aluejakojen uudelleenarviointia. Keskushallinnosta haluttiin siirtää toimeenpanotehtäviä ja muita kuin valtakunnallisia kehittämistehtäviä alue- ja paikallishallintoon. Lisäksi haluttiin vahvistaa maakuntien liittoja aluekehitystyötä tekevinä viranomaisina ja parantaa aluehallinnon kansanvaltaisuutta. Hallitus aikoi selvittää alueellisten valvontatehtävien ja hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamista lääninhallituksiin sekä aluekehitystehtävien kokoamista maakuntien liitoille. Samalla arvioitaisiin myös maakuntien määrää. (VNS 2/2005 vp.)

Hallintovaliokunta käsitteli mietinnössään (HaVM 2/2006 vp) valtioneuvoston selontekoa. Se piti tarpeellisena selvittää tehtävien kokoamista lääninhallituksiin ja maakuntien liitoille. Maakuntien liittojen roolin lisääminen aluekehittämisessä ja kansanvaltaisuuden parantaminen jatkaisi valiokunnan mukaan aikaisemmin omaksuttua kehittämissuuntaa. Valiokunta totesi, että lääninhallituksille oli tullut lisää tehtäviä ja tästä syystä myös niiden voimavaroja olisi lisättävä. Monet läänit olivat lisäksi maantieteellisesti suuria ja siksi läänin eri osien tarpeet olisi otettava entistä paremmin huomioon. Valiokunta piti kuitenkin viiden läänin mukaista läänijakoa toimivana eikä kannattanut läänien määrän lisäämistä. Sen sijaan läänien rajojen pohtimista joiltakin osin pidettiin tarpeellisena.

Lääniuudistuksella ei pyritty muuttamaan lääninhallitusten roolia ja tehtäviä. Ne olivat muuttuneet jo aikaisemmin, ja tarkoitus oli sopeuttaa lääninhallitukset tilanteeseen. (VNS 3/2000 vp.) Riepulán (2004, 15) mukaan lääninhallituksille kuului Aluehallinto 2000 -uudistuksen jälkeen ennen kaikkea valtion keskushallinnon tehtävien toimeenpano. Lääninhallitusten merkitys korostui myös laillisuusvalvonnassa ja kansalaisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen valvonnassa sekä turvallisuus- ja lupatehtävissä. Niille tuli tärkeä asema valtion paikallishallinnon ohjauksessa sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamisessa paikallishallinnolle.

Aluehallinnon uudistuksissa 1990-luvulla koottiin yhteen hajanaista erilaisten organisaatioiden joukkoa. Virastojen määrä siis väheni ja niiden toimialueet laajenivat. Lisäksi palvelujen tuottamista siirrettiin hallinnon ulkopuolelle ja palvelujen hankkimisesta tuli keskeinen tehtävä hallinnossa. (VM 2007b, 7.)

Suomen aluehallinnolle on ominaista jakautuminen valtion aluehallintoon ja kuntaperusteiseen maakuntahallintoon, joiden välillä ei ole ollut selkeää ja organisoitua yhteensovitusta (Riepula

2004, 7). Aluehallinto on ollut myös voimakkaasti valtiojohtoinen 1990-luvulla tehdyistä uudistuksista huolimatta. Tätä on vahvistanut aluekehittämisen jakautuminen useille eri hallinnonaloille. Näiden eri sektoreiden välillä on ollut ristiriitoja, mikä on hankaloittanut kehittämistyötä ja yhteisestä linjasta sopimista. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 118.)

Niemi-Iilahden ym. (2002, 118) mukaan alueellisen itsehallinnon merkitys on korostunut Euroopassa viime vuosikymmeninä ja Suomen aluehallintoa voidaan pitää tästä näkökulmasta poikkeuksellisenä, koska siinä ei ole suoraa demokraattista edustusta. Niemi-Iilahti ym. toteavat, että aluehallinnon kehittämistä tulisikin jatkaa Suomessa niin, että parannetaan sen kansanvaltaisuutta. Myös Riepulán (2004, 1, 8) mukaan aluehallinnon eurooppalainen ulottuvuus vaatii Suomen lisäämään kunnalliseen itsehallintoon perustuvien maakuntien liittojen vastuuta ja roolia.

Aluekehitysvastuun siirtäminen maakuntien liitoille vuonna 1994 muutti niiden suhdetta valtion viranomaisiin. Samalla käytännön toiminnan organisointiin tuli ongelmia ja esimerkiksi vastuunjakokysymykset jäivät epäselviksi. (VM 2007b, 7.) Nämä epäselvyydet olivatkin suurelta osin aluehallinnon myöhempien kehitysehdotusten taustalla. Yhteenvedona 1990-luvun aluehallinnon uudistuksista voidaan todeta, että viranomaisten määrää vähennettiin ja aluejakoja yhtenäistettiin. Lisäksi korostettiin kansanvaltaisuutta ja aluelähtöisyyttä, minkä johdosta maakuntien liittojen roolia vahvistettiin ja tehtäviä pyrittiin siirtämään keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon.

3.3 ALKU-hanke

Suomen aluehallinnossa ei siis tehty merkittäviä muutoksia 2000-luvun alkupuolella. Tämä on tietenkin ymmärrettävää, koska edellinen suuri uudistus tapahtui vuonna 1997. Erilaisiin selvityksiin pohjautuvia kehittämissuhteita aluehallinnosta esitettiin kuitenkin useita, kuten edellisestä luvusta huomattiin, eikä vuonna 2007 käynnistettyä ALKU-hanketta voida pitää tästä näkökulmasta yllätyksenä. Aluehallinnon merkittävää kehittämistä saattoi ennakoida varsinkin valtioneuvoston selonteon (VNS 2/2005 vp) jälkeen. Edellisessä luvussa käsiteltiin sitä, millaisia muutoksia Suomen aluehallinnossa tapahtui 1990- ja 2000-luvuilla ennen ALKU-hanketta. Nämä muutokset ja se miten niitä arvioitiin, olivat vuonna 2007 käynnistetyn aluehallinnon uudistushankkeen taustalla.

ALKU-hanke asetettiin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman linjausten mukaisesti 29.6.2007.

Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoa. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämisspoliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. (Hallitusohjelma 2007, 26.)

Hankkeen valmistelua varten perustettiin ohjausryhmä ja valmisteluryhmä, jotka vastasivat työstään hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle. Ohjausryhmässä oli ministerien valtiosihteereitä ja valmisteluryhmässä ministeriöiden, aluehallinnon ja maakuntien edustajia. Valmisteluryhmälle perustettiin alatyöryhmiä selvitystyötä varten. Kun ne saivat raporttinsa valmiiksi, hankkeen selvitysvaihe päättyi vuoden 2007 lopussa. Valmisteluryhmä antoi 2.4.2008 alatyöryhmien selvitysten pohjalta väliraportin¹, jossa oli ehdotukset siitä miten aluehallinto järjestettäisiin. Ministerityöryhmä käsitteli ehdotuksia ja teki linjauksia jatkovalmistelua varten muun muassa aluehallinnon tehtävien ja toiminnan organisoinnista, toimialueiden ja toimipaikkojen määrästä sekä siitä miten aluekehitysvastuu valtion ja kuntien välillä järjestetään. (HE 59/2009 vp.)

Tämän jälkeen hankkeen valmisteluun perustettiin alatyöryhmiä, joiden raportit valmistuivat pääosin syksyn 2008 aikana. Alatyöryhmien ehdotuksia käsiteltiin ohjaus- ja valmisteluryhmässä sekä ministerityöryhmässä. Marraskuun lopussa ja joulukuun alussa 2008 ministerityöryhmä teki linjauksia ja päätti, että valmistelua jatketaan tehtyjen ehdotusten pohjalta. Kun lainsäädännön muutoksia valmistelleen työryhmän toimikausi päättyi, säädösehdotuksia alettiin valmistella valtiovarainministeriön johdolla. Alkuvuodesta 2009 perustettiin alueelliset muutosryhmät jokaista uutta virastoa kohden. Valtakunnallisia asioita varten perustettiin työryhmät, joiden tehtäviin kuului myös tukea ja koordinoita alueellisten muutosryhmien toimintaa. (HE 59/2009 vp.)

¹ VM 2008a.

Luonnosta hallituksen esitykseksi käsiteltiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä, jonka jälkeen se lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausunnon antajia oli lopulta yli 300, joista suurin osa kannatti hankkeen tavoitteita. Sen sijaan uudistuksen käytännön toteutusta kritisoitiin joissakin lausunnoissa ja todettiin, että ehdotetut keinot eivät olisi tavoitteiden mukaisia. Ongelmana pidettiin myös sitä, että hanketta oli valmisteltu hyvin kireällä aikataululla. (HE 59/2009 vp.)

Lakiehdotuksiin tehtiin joitakin muutoksia lausuntokierroksen jälkeen ja hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) annettiin eduskunnalle 4.2.2009. Siinä ehdotettiin muun muassa säädettäväksi laki aluehallintovirastoista, laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa. Toinen hallituksen esitys (HE 161/2009 vp), jossa ehdotettiin muutettavaksi aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä, annettiin eduskunnalle syyskuussa 2009. Tässä esityksessä kysymys oli siitä, että erityislaeissa olevat maininnat esimerkiksi lääninhallituksesta korvattiin uusien virastojen nimillä. Yhteensä muutettiin noin 250 laissa yli 1200 säännöstä. (HE 59/2009 vp.)

Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena 11.11.2009. Tasavallan presidentti vahvisti uudet lait 20.11.2009 ja ne tulivat voimaan 1.1.2010. Uusien virastojen toimiala ja tehtävät on kerrottu yleisluonteisesti niitä koskevissa laeissa, mutta yksityiskohtaisesti tehtävät on määritelty erityislainsäädännöllä. Tarkemmin virastojen toiminnasta, muun muassa niiden aluejaoista, toimipaikoista ja vastuualueista, säädettiin valtioneuvoston asetuksilla 20.11.2009.

Hallituksen esityksen mukaan toimintaympäristön muutos vaikutti tarpeeseen kehittää aluehallintoa. Esimerkiksi kuntaliitokset ovat vähentäneet kuntien määrää huomattavasti ja myös valtion paikallishallinnossa on tapahtunut suuria muutoksia. Kihlakunnanvirastot lakkautettiin vuoden 2008 alussa ja niiden tehtävät järjesteltiin uudelleen poliisilaitoksiin, syyttäjänvirastoihin, ulosottovirastoihin ja maistraatteihin. Näiden viranomaisten toimialueet ovat nykyisin lähes maakuntien laajuisia. (HE 59/2009 vp.)

Aluehallinnon rooli paikallishallinnon ohjauksessa on siis vähentynyt. Kihlakunnat toimivat aikaisemmin lääninhallitusten alaisuudessa, mutta uudistusten jälkeen poliisissa, syyttäjän- ja ulosotto- ja maistraattien ohjauksessa siirryttiin kaksipuoliseen hallintoon. Edellä mainitut paikallishallinnon yksiköt ovat nykyisin suoraan keskushallinnon alaisuudessa maistraatteja lukuun

ottamatta, mutta niidenkin valtakunnalliset ohjaus- ja kehittämistehtävät on keskitetty vain yhteen aluehallintovirastoon.

Aluehallinnon tehtäviä on järjestelty uudelleen myös niin, että yksi toimipiste voi hoitaa esimerkiksi ohjaus- ja asiantuntijatehtäviä valtakunnallisesti tai toisen alueyksikön puolesta. Lisäksi keskushallinnosta on siirretty tehtäviä valtion aluehallintoon, paikallishallintoon ja kunnille. Sähköisen asioinnin lisääntyttä henkilökohtaisen kanssakäymisen tarve hallinnossa on niin ikään vähentynyt. (HE 59/2009 vp.)

Näiden kehityskulkujen lisäksi ALKU-hankkeen taustalla oli halu vahvistaa maakuntien liittojen asemaa aluekehitystyössä ja parantaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Tavoitteena oli myös yksinkertaistaa toimintatapoja esimerkiksi määrärahojen jaossa sekä se, että maakuntasuunnitelmia ja -ohjelmia voitaisiin hyödyntää entistä paremmin alueiden kehittämisessä. Aluekehittämiseen liittyvä voimavaroja koskeva päätösvalta haluttiin niin ikään keskittää maakuntien liitoille. Alue- ja paikallishallintoon haluttiin edelleen siirtää keskushallinnosta toimeenpanotehtäviä ja sellaisia kehittämistehtäviä, jotka eivät koske koko maata. Lisäksi oli koettu, että valtion aluehallinnon ja kuntaperusteisen maakuntahallinnon työnjakoa pitäisi selkeyttää. Niiden roolit määriteltiin seuraavalla tavalla hallituksen esityksessä. (HE 59/2009 vp.)

Valtion aluehallinto vastaa toisaalta valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä ja täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla sekä toisaalta lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. (HE 59/2009 vp.)

Maakunnan liitot ovat vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä sekä vastaavat eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisäätteisistä tehtävistä ja kuntien maakunnan liitoille antamista tehtävistä. (HE 59/2009 vp.)

Ongelmana pidettiin myös sitä, että valtion aluehallinnon tehtävät eivät olleet jakautuneet eri viranomaisille selkeän logiikan mukaan. Tästä syystä lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä sekä toisaalta kehittämistehtäviä haluttiin koota eri viranomaisiin. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli siis vähentää aluehallinnon viranomaisten määrää ja samalla selkeyttää niiden työnjakoa. (HE 59/2009 vp.)

Valmistelussa omaksuttiin perusjako, jonka mukaan aluehallinnon tehtävät jaettiin kahteen päälinjaan, ”alueellisiin kehittämistehtäviin” ja ”alueellisiin yhdenvertaisuustehtäviin”. Näiden

tehtävien eroja luonnehdittiin siten, että kehittämistehtävissä olennaista on vaikuttaminen ”alhaalta ylös”. Yhdenvertaisuustehtävissä taas kysymys on ensisijaisesti ”ylhäältä alas” -ohjauksesta. Kehittämistehtävissä pyritään huolehtimaan, että alueen oma kehittämistahto ja kansalaisten näkemykset otetaan huomioon. Tavoitteena on kehittää asiakaslähtöisesti ihmisten elinympäristöä, yhdyskuntarakennetta, koulutusta ja kulttuurielämää. Yhdenvertaisuustehtävissä tärkeää on sen varmistaminen, että lainsäädäntöä sovelletaan samalla tavalla kaikkialla maassa. (HE 59/2009 vp.)

Kuuden aluehallinnon viranomaisen (lääninhallitukset, TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, työsuojelupiirit, tiepiirit ja ympäristölupavirastot) toiminnot järjestettiin uudelleen tämän jaon mukaisesti kahteen viranomaiseen. Alueellisia yhdenvertaisuustehtäviä hoitamaan perustettiin aluehallintovirastot ja alueellisia kehittämistehtäviä varten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Niiden tehtävät määriteltiin seuraavalla tavalla.

Aluehallintoviraston pääasiallisena tehtävänä olisi tukea alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Virasto edistäisi perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. (HE 59/2009 vp.)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pääasiallisena tehtävänä olisi tukea alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Keskus edistäisi yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. (HE 59/2009 vp.)

Aluehallintovirastoja perustettiin kuusi ja niille viisi vastuualuetta. Vastuualueet ovat (1) pelastustoimi ja varautuminen, (2) peruspalvelut, oikeusturva ja luvat, (3) poliisitoimi, (4) työsuojelu ja (5) ympäristöluvat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia perustettiin viisitoista. Yhdeksään niistä tuli kaikki kolme vastuualuetta, jotka ovat (1) elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, (2) liikenne ja infrastruktuuri sekä (3) ympäristö ja luonnonvarat. Neljässä ELY-keskuksessa on kaksi vastuualuetta ja kahdessa yksi. Kartta aluehallintovirastojen aluejaosta ja toimipaikkojen sijainnista on liitteessä 1 ja ELY-keskusten liitteessä 2. Kartasta selviävät myös ELY-keskusten vastuualueet virastoittain.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus on valtiovarainministeriöllä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten työ- ja elinkeinoministeriöllä. Toiminnallinen ja strateginen ohjaus sen sijaan tapahtuu eri ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyöllä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiseen ohjaukseen osallistuvat aina myös maakuntien liitot. ALKU-hanke koski vain osaa valtion aluehallinnosta. Hallituksen esityksessä todetaan, että tulevaisuudessa uudistuksen ulkopuolelle jääneitä viranomaisia tai niiden tehtäviä voidaan siirtää perustettuihin uusiin virastoihin. (HE 59/2009 vp.)

Hallintovaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietinnön 19.9.2009. Se puolsi esityksen hyväksymistä, mutta teki joitakin kannanottoja ja muutosehdotuksia. Valiokunta totesi, että ehdotetut uudistukset ovat linjassa aikaisemman aluehallinnon kehittämisen kanssa. Tehtävien jako niiden luonteen mukaan eri viranomaisiin oli valiokunnan mukaan hyvin perusteltu ratkaisu kuten myös uudistusten jatkaminen tulevaisuudessa niin, että muitakin aluehallinnon viranomaisia voidaan liittää perustettavaan kahden viraston malliin. Valiokunnan mukaan lääninhallituksen kaltaiselle alueelliselle yleishallintoviranomaiselle ei ole enää tarvetta. Tähän on syynä muun muassa Suomen hallintojärjestelmän kehittyneisyys ja viranomaisten tehtäviä määrittelevän lainsäädännön kattavuus. (HaVM 13/2009 vp.)

Hallintovaliokunta ei kuitenkaan ollut yksimielinen, koska oppositiopuolueiden kansanedustajat vastustivat lakiehdotuksia. He pitivät kyllä aluehallinnon uudistamista tarpeellisena eivätkä olleet uudistuksen tavoitteista eri mieltä. Sen sijaan hankkeen käytännön toteutuksessa katsottiin olevan ristiriitaisuuksia ja epäselvyyksiä. Kahdeksan muuta valiokuntaa antoi hallituksen esityksestä lausunnon hallintovaliokunnalle ja hallintovaliokunta pyrki ottamaan niiden lausunnot huomioon mietinnössään. (HaVM 13/2009 vp.)

3.4 Aluehallinnon henkilöstö

ALKU-hankkeen yhtenä tavoitteena oli, että se toisi konkreettisia hyötyjä myös henkilöstölle. Tarkoitus oli, että viranomaisten toimialakentän laajentumisen ansiosta henkilöstön työtehtäviä voitaisiin monipuolistaa, heidän osaamistaan kehittää ja uralla etenemisen mahdollisuuksia parantaa. (VM 2008d, 1.)

ALKU-hankkeessa oli siis mukana kuusi viranomaista (lääninhallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, tiepiirit, työsuojelupiirit, alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot). Niissä oli vuoden 2007 lopussa henkilöstöä yhteensä noin 5870 ja

työntekijät olivat sijoittuneet yli 30 paikkakunnalle. Henkilöstön määrä vaihteli muutamien paikkakuntien yhdestä työntekijästä Helsingin 684:ään. (VM 2008d, 11.)

Alustavasti tavoitteena oli, että ELY-keskuksiin siirtyisi 4376 ja aluehallintovirastoihin 1474 henkilötyövuotta (VM 2008d, 2). Määrän suunniteltiin jakautuvan niin, että ELY-keskusten liikenteen ja infrastruktuurin vastuualueelle tulisi noin 564 henkilötyövuotta, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle noin 1433 htv:tta ja elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueelle 1707 htv:tta. Vastuualueiden tukitehtäviin tulisi 671 htv:tta. (VM 2008d, 19–20.)

Aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle oli tarkoitus siirtyä n. 525 htv:tta, poliisin vastuualueelle n. 76 htv:tta, pelastustoimen ja varautumisen vastuualueelle 39 htv:tta, ympäristölupiin 156 htv:tta, työsuojeluun 389 htv:tta ja aluehallintovirastojen tukitehtäviin 289 htv:tta. (VM 2008d, 20–21.)

Esimiestehtävissä työskennelleiden osuus ALKU-hankkeessa mukana olleiden kuuden viranomaisen yhteisestä henkilöstömäärästä oli noin 10 % eli (570 htv:tta). Määräaikaisen henkilöstön osuus taas vaihteli hyvin paljon sekä viranomaiskohtaisesti että eri toimipisteiden välillä. Esimerkiksi tiepiireissä määräaikaisia työntekijöitä oli vain 2 % henkilöstöstä, kun taas TE-keskuksissa määräaikaisten osuus oli lähes kolmannes henkilöstöstä. Yhteensä kaikissa viranomaisissa määräaikaisia oli 1079, joka oli 19 % henkilöstön kokonaismäärästä. (VM 2008d, 16-17.) Selvästi suurin osa aluehallinnon viranomaisten henkilöstöstä oli virkasuhteessa. Työsuhteessa oli alueellisissa ympäristökeskuksissa noin 36 % ja TE-keskuksissa noin 10 % henkilöstöstä, kun muissa viranomaisissa käytännössä kaikki työntekijät olivat virkasuhteessa. (VM 2008d, 18.) Virastojen henkilöstön sukupuolijakauma oli melko tasainen, sillä naisia työntekijöistä oli 53 % ja miehiä 47 % (VM 2008d, 49).

ALKU-hanke ei aiheuttanut sinällään tarvetta vähentää henkilöstön määrää muttei myöskään tarvetta lisätä sitä (HE 59/2009 vp). Välillinen vaikutus aluehallinnon henkilöstömäärään sen sijaan oli samaan aikaan toteutetulla valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla ja sillä, että henkilöstöä siirrettiin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksiin (Karppi ym. 2011, 118). Valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaan ALKU-hankkeessa mukana olleiden virastojen henkilöstömäärää oli tarkoitus supistaa 1599:llä vuosien 2008–2015 välisenä aikana (HE 59/2009 vp). Vuoden 2010 lopussa henkilöstön määrä oli ELY-keskuksissa 4425 ja aluehallintovirastoissa 1295 (Karppi ym. 2011, 118).

ALKU-hankkeen tiukkaa hallituskauteen sidottua aikataulua kritisoitiin valmistelun aikana paljon esimerkiksi lakiehdotuksista annetuissa lausunnoissa (HE 59/2009 vp). Kireä aikataulu oli merkittävä asia henkilöstön näkökulmasta, koska se toi suuria haasteita muutoksen johtamiselle työyhteisöissä. Myös uusien viranomaisten aluejakojen muodostaminen oli osittain hankalaa ja se nosti esiin erilaisia poliittisia ristiriitoja. Aluejakojen muutokset vaikuttavat henkilöstöön, koska ne aiheuttavat tarvetta siirtää työntekijöitä paikkakunnalta toiselle. ALKU-hankkeen valmistelussa oli tavoitteena, että turhia henkilöstön siirtoja paikkakunnalta toiselle vältettäisiin ja toimintoja sijoitettaisiin pääosin samoille paikkakunnille, joilla niitä jo ennestään hoidettiin (VM 2008b, 4). Kaikilta osin tämä ei ollut mahdollista, mutta kuten hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp) todettiin, uudistuksen laajuuteen suhteutettuna siirtotarve ei ollut suuri². Kolmen vuoden siirtymäajan oli tarkoitus varmistaa se, että tarvittavat siirrot voitaisiin tehdä vapaaehtoisuuden pohjalta ja hyödyntämällä työntekijöiden jäämistä eläkkeelle.

Toimipaikkoja ja aluejakoja koskevia päätöksiä kritisoitiin varsinkin Pohjanmaalla. Erityisen kauan kesti päätöksen tekeminen siitä, suuntautuuko Keski-Pohjanmaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaoissa etelään vai pohjoiseen³. Kaikki eivät olleet tyytyväisiä myöskään siihen, että valtioneuvosto päätti perustaa ilman selvästi kerrottuja perusteluita kolmen vastualueen ELY-keskuksen Seinäjoelle Vaasan sijasta, vaikka Vaasan tiepiirin ja Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätoimipaikat olivat kumpikin Vaasassa ennen ALKU-uudistusta.

Henkilöstön näkökulmasta epävarmuutta aiheutti myös uuden palkkausjärjestelmän valmistelu. Entisten virastojen palkkausjärjestelmät erosivat toisistaan niin paljon, että niiden käyttöönotto sellaisenaan ei ollut mahdollista. Uutta palkkausjärjestelmää alettiin valmistella vuoden 2009 alkupuolella ja työ osoittautui haasteelliseksi. Monet kritisoivat varsinkin sitä, että palkkausjärjestelmän valmistelun ollessa kesken, henkilöstön palkkoja ei kaikkialla nostettu, vaikka tehtävät olisivat muuttuneet vaativammiksi tai niitä olisi tullut lisää. (Karppi ym. 2011, 103–105.)

² Siirtotarve oli ELY-keskuksissa 83 henkilöä eli noin 2 % henkilöstöstä ja aluehallintovirastoissa 72 henkilöä eli noin 5 % henkilöstöstä (Karppi ym. 2011, 99–100).

³ Keski-Pohjanmaan liitto kannatti yhteistyötä Pohjois-Pohjanmaan kanssa ja suuntautumista Ouluun. Maakunnan suurin kaupunki Kokkola taas kannatti etelää eli Vaasan suuntaa. Pohjoista suuntaa maakunnan liitto perusteli erityisesti alueiden kehittämisen näkökulmalla. Kokkolassa taas oltiin sitä mieltä, että sen tärkeimmät yhteistyökumppanit sijaitsevat etelässä ja tätä vaihtoehtoa kannatti myös suurin osa aluejakojen valmisteluun osallistuneiden viranomaisten edustajista. (VM 2008c, 16–17.) Valtioneuvosto päätti 20.11.2009, että Keski-Pohjanmaa suuntautuu aluksi etelään ja kun ruotsinkielisten palvelujen saatavuus olisi varmistettu, maakunta voisi suuntautua pohjoiseen. Syksyllä 2010 päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, jonka mukaan Keski-Pohjanmaa suuntautuu etelään. Taustalla oli ennen kaikkea ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen. (Yleisradio 07.09.2010.)

4 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

4.1 Organisaatiomuutos

Vartola (2004, 47) toteaa, että käsitettä organisaatio käytetään viittaamaan, paitsi johonkin instituutioon, yritykseen, järjestöön tai hallintoelimeen, myös näiden rakenteeseen, kuten valtionhallinnon organisaatioon. Kun tarkastellaan Suomen aluehallinnon rakennetta, keskeisin havainto on sen kaksijakoisuus, eli koostuminen toisaalta valtionhallinnon ja toisaalta kuntien itsehallintoon perustuvista organisaatioista. Myös aluehallinnoissa hoidettujen tehtävien monipuolisuus on silmiinpistävää. Vaikka hallintoa on viimeksi kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana koottu ja viranomaisten määrää on vähennetty, kokonaisuus on edelleen hyvin monimuotoinen ja erilaisia virastoja ja yksiköitä on paljon. Lisäksi yksi virasto saattaa toimia usean eri ministeriön ja keskusviraston alaisuudessa, jolloin sen ohjaussuhteet voivat olla melko monimutkaisia.

Valteen (2002, 13) mukaan organisaatiomuutos on yleisnimitys organisaatioissa tapahtuville erilaisille rakenteellisille, toiminnallisille ja kulttuurisille muutoksille. Stenvall ja Virtanen (2007, 19) toteavat, että organisaatiomuutoksia on mahdollista jaotella hyvin monenlaisten kriteerien perusteella. Organisaatiomuutokset ovat joskus laajoja ja kattavia ja ne vaikuttavat kaikkeen organisaation toimintaan. Toisaalta ne voivat olla myös tarkasti rajattuja ja sellaisia, jotka keskittyvät vain organisaation tietyn osan tai tiettyjen toimintojen muuttamiseen.

Aron (2002, 29) mukaan on olemassa perustavanlaatuinen ero organisaatioiden sisäisen ja ulkoisen muutoksen välillä. Ulkoiset muutokset (change) ovat konkreettisia ja ne tapahtuvat jonkun määriteltävissä olevan ajanjakson sisällä tavallisesti melko nopeasti. Lisäksi niiden tarkastelu ja arviointi organisaation ulkopuolelta on mahdollista. Sen sijaan sisäiset muutokset, joille Aron mukaan parempi nimitys olisi kehittyminen tai muuttuminen (transformation), voivat tapahtua itsestään. Ne voivat myös liittyä ulkoisiin muutoksiin. Keskeistä on kuitenkin se, että sisäiset muutokset tapahtuvat hitaasti ihmisten mielissä eikä niiden alkua ja loppua ole mahdollista määrittellä selvästi. Ulkoisesta muutoksesta johtuva sisäinen muutos ei välttämättä pääty saman aikaan kuin ulkoinen muutos, esimerkiksi tilanteessa, jossa kaksi organisaatiota yhdistyy.

Muutos ymmärretään helposti yksinkertaiseksi ilmiöksi, jolla on jokin tietty tunnistettavissa oleva syy. Lisäksi usein ajatellaan, että muutos olisi selkeä syy niille seurauksille, joita se näyttää aiheuttavan. Organisaatiomuutoksiin liittyvät syy-seuraus-suhteet eivät kuitenkaan ole näin

yksinkertaisia ja tavallisesti muutos on aina monimutkaisempi ilmiö kuin sen uskotaan olevan. (Aro 2002, 30.)

Organisaatioiden pitää kyetä muuttumaan, että ne selviävät ja menestyvät ympäristön vaihtuvissa olosuhteissa (Stenvall & Virtanen 2007, 43). Organisaatiomuutoksia aletaankin tavallisesti toteuttaa silloin, kun organisaation nykytilan ja toimintaympäristön välillä havaitaan ristiriitoja. Esimerkiksi asiakkaiden palveluodotukset ovat voineet kasvaa suuremmiksi, mihin organisaation nykyisillä toimintatavoilla kyetään vastaamaan. (Stenvall & Virtanen 2007, 112.) Waddell ja Sohal (1998, 545) toteavat, että organisaatioiden suuri haaste on juuri se, että löydetään tasapaino muutoksen ja pysyvyyden välille. On selvää, että liiallinen muutos on haitaksi. Toisaalta taas täydellinen muuttumattomuus johtaa pysähtyneisyyden tilaan ja aiheuttaa siksi ongelmia.

Tavallisesti julkisessa hallinnossa organisaatiot eivät voi itse päättää miten ja milloin ne alkavat kehittää toimintojaan. Organisaatiomuutos voi siis olla ulkoa ohjattu, jolloin siitä ovat päättäneet ja sen toteutusta ohjaavat organisaation ulkopuoliset toimijat, esimerkiksi poliittiset luottamuselimet. Tällaisia muutoksia ei voi jättää toteuttamatta, vaikka organisaation johto tai työntekijät pitäisivät niitä epätarkoituksenmukaisina. Muutokseen on vain sopeuduttava ja pohdittava sitä, millaisia keinoja pitäisi käyttää, että muutoksen toteutuksessa onnistuttaisiin mahdollisimman hyvin. (Valtee 2002, 15–16.) Ulkoa ohjatusta organisaatiomuutoksesta on ollut kyse tietenkin myös ALKU-hankkeessa. Vaikka organisaatioiden edustajia on ollut mukana hankkeen valmistelussa, ei henkilöstö ole juuri voinut vaikuttaa muutoksen perusvalintoihin ja suuriin linjoihin, kuten siihen, mitkä virastot yhdistetään.

ALKU-hankkeessa on esiintynyt uudenlaista kulttuuria, jossa poliittiset päättäjät ovat ohjanneet uudistushanketta vahvemmin kuin aikaisemmin on ollut tapana. Poliittisten tavoitteiden edistämisen on nähty tulleen osittain mukaan myös sellaisiin asioihin, joiden valmistelu on perinteisesti kuulunut virkamiehille. Syynä tähän on pidetty varsinkin sitä, että on haluttu pitää kiinni uudistuksen hallituskauten sidotusta aikataulusta. (Karppi ym. 2010, 62–63.)

4.2 Muutoksen johtaminen

Organisaation muutosprosessi voi olla rationaalinen tai inkrementaalinen. Rationaalisesta muutosprosessista on kyse silloin, kun tehdään kokonaisvaltainen ja laaja uudistus nopeasti rajallisen aikataulun puitteissa. Muutoksen toteuttajilla pitää tällaisessa tilanteessa olla kokonaisnäkemys siitä, mihin suuntaan organisaation toimintaa halutaan kehittää. Tämä käsitys

organisaation tulevaisuuden kehittämistarpeesta ohjaa yksittäisiä toimenpiteitä ja uudistuksia. Koska muutos toteutetaan nopeasti, organisaatio voi keskittyä heti muutoksen jälkeen perustehtäviensä hoitamiseen. Rationaalisen muutosprosessin heikkoutena on kuitenkin se, että muutoksen sisältö ja toteutustapa tulisi olla selvillä heti alusta lähtien. Muutoksen suunnitteluvaiheessa tarvitaan siksi paljon tietoa, jotta oikeansuuntaisia päätöksiä on ylipäänsä mahdollista tehdä. (Stenvall & Virtanen 2007, 54.)

Inkrementaalinen muutosprosessi taas etenee hitaammin ja vähitellen. Uudistuksilla pyritään korjaamaan epäkohtia yksi kerrallaan sitä mukaa, kun niitä tulee vastaan. Tällaisista pienistä vähitellen tehtävistä uudistuksista on tavallisesti helpompi päästä yksimielisyyteen ja usein muutos myös hyväksytään helpommin henkilöstön keskuudessa. Inkrementaalinen muutosprosessi kestää kuitenkin kauan ja siksi se rasittaa organisaation toimintaa pitempään. Inkrementaalisen muutosprosessin on nähty sopivan tilanteisiin, joissa organisaatio toimii monimutkaisessa toimintaympäristössä, jossa on hankala hahmottaa kokonaisuuksia. (Stenvall & Virtanen 2007, 54–56.)

Stenvall ja Virtanen (2007, 44) toteavat, että organisaatiomuutoksen luonne pitäisi ymmärtää oikein, että muutoksen johtaminen voidaan toteuttaa kunnolla. Heidän mukaansa myös julkisessa hallinnossa tarvitaan joskus kokonaisvaltaista uudistamista, sillä jos hallintoon tehdään jatkuvasti vain pieniä osittaisuudistuksia, kokonaisuus on aina epätydyttävässä tilanteessa (Stenvall & Virtanen 2007, 56).

Ei ole lainkaan harvinaista, että organisaatiomuutoksia käsittelevissä tutkimuksissa tulee esiin henkilöstön käsitys siitä, että muutos on toteutettu liian nopeasti. Tällaista kritiikkiä on ollut paljon myös ALKU-hankkeen yhteydessä. Tutkijat ovat kuitenkin esittäneet näkemyksiä, joiden mukaan organisaatiomuutosten toteuttamisessa pitkä siirtymäaika ei ole itsestään selvästi hyvä asia. Esimerkiksi Pfefferin ja Suttonin (2006, 176–177) mukaan asioita aletaan usein toteuttaa vasta silloin kun on pakko. Pitkästä toteutusajasta ei siis välttämättä ole hyötyä, jos käytännössä asiat hoidetaan vasta vähän ennen määräajan umpeutumista. Pfeffer ja Sutton painottavat sitä, että organisaatiouudistuksissa asioita pitäisi laittaa tärkeysjärjestykseen. Jos muutosta pidetään organisaation kannalta tarpeellisena, se pitäisi toteuttaa ensin ja siirtää muita tehtäviä myöhemmäksi. Heidän mukaansa on myös mahdollista, että jos organisaation johto toteaa moneen kertaan muutoksen olevan hyvin vaikea ja kestävä kauan, muutos saattaa todellisuudessakin osoittautua hankalaksi toteuttaa. Muutoksen ongelmallisuutta ei siis pitäisi etukäteen korostaa liikaa.

Organisaatioissa tehtävät muutokset vievät aina huomiota pois organisaation perustehtävästä. Stenvallin ja Virtasen (2007, 52–53) mukaan on kuitenkin tavallista, että muutoksen alkuvaiheessa henkilöstön työteho kasvaa, kun samanaikaisesti joudutaan hoitamaan sekä varsinaisia työtehtäviä että muutoksesta johtuvia ylimääräisiä töitä. Tämä tilanne ei voi jatkua pitkään, sillä henkilöstö kuormittuu yhä enemmän, eikä pysty suoriutumaan perustehtävistään enää yhtä tehokkaasti kuin muutosprosessin alussa. Tässä vaiheessa työyhteisössä syntyy usein ongelmia ja niiden ratkaisemiseksi tarvitaan ylimääräistä huomiota, joka niin ikään vähentää henkilöstön työtehoa. Kun ongelmat saadaan vähitellen ratkaistua ja muutoksen mukanaan tuomat uudet työtavat omaksutaan, työntekijät pystyvät taas käyttämään aikaansa entiseen tapaan perustehtävien hoitamiseen ja organisaation tuottavuus alkaa kasvaa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että uudistus on ollut tarkoituksenmukainen ja hyödyllinen. Se miten kauan työtehon palautuminen entiselle tasolle kestää, vaihtelee eri organisaatioissa. (Stenvall & Virtanen 2007, 52–53.)

Vasta sen jälkeen kun organisaatiomuutos on tehty, selviää se, miten hyvin uudet toimintatavat ja mahdollisuudet toteutuvat käytännössä. Organisaatiomuutosten onnistuminen ratkeaa siis vasta työyhteisön arjessa, sillä jos työyhteisössä ei toteuteta uudistuksen vaatimia toimenpiteitä, ei muutosta tapahdu. (Valtee 2002, 18.)

Järvinen (2000, 55–56) toteaa, että muutokset koettelevat ihmisten mielekkyyden tunnetta ja turvallisuudentunteen perustaa, joiden varassa ovat henkinen tasapaino ja hyvinolotunne. Jos ihmiset eivät saa tietää asioiden tarkoitusta, se aiheuttaa toivottomuutta ja ahdistusta, joka pahimmassa tapauksessa voi viedä työkyvyn. Järvisen mukaan tiedottamisella on siis muutostilanteessa hyvin suuri merkitys, vaikka se ei varsinkaan isoissa organisaatioissa ole aina helppoa.

Valpolan (2004, 62–63) mukaan muutosviestintää olisi käytettävä muutosprosessin ja muutoksen tavoitteiden saavuttamisen tukemiseen. Muutosviestintään pitäisi panostaa sitä enemmän mitä merkittävämmästä muutoksesta on kyse ja mitä suurempia pelkoja se henkilöstössä aiheuttaa. Aro (2002, 75) korostaa sitä, että virallista ja luotettavaa tietoa olisi oltava paljon tarjolla, koska tietämättömyyden tunne vaarantaa helposti ihmisten toimintakyvyn muutostilanteessa.

Valpola (2004, 62–64) toteaa, että muutosviestinnän pitäisi olla uskottavaa ja siksi on tärkeää, että organisaation johto, lähiesimiehet ja oma työyhteisö puhuvat asioista samansuuntaisesti. Asiat pitäisi myös perustella aina selkeästi ja johdonmukaisesti. Muutosviestinnän keinoja voivat olla esimerkiksi tiedotustilaisuudet, kirjeet, tiedotteet, intranet, ilmoitustaulu, sisäiset lehdet ja esitteet.

Vaikka kirjallista aineistoa olisi saatavilla, se ei vielä Valpolan mukaan takaa sitä, että ihmiset perehtyisivät aktiivisesti asioihin ja saisivat vastauksia niihin kysymyksiin, joista he ovat kiinnostuneet.

Suurin osa työntekijöistä ei yleensä pääse suoranaisesti suunnittelemaan ja toteuttamaan muutosprosessia. He eivät siis välttämättä tiedä mitä milloinkin on tapahtumassa ja mistä asioista on jo päätetty. Siksi epävarmuutta ja huhuja on tavallisesti paljon liikkeellä. Henkilöstölle pitäisikin antaa muutostilanteessa yksityiskohtaista ja tarkkaa tietoa siitä, miten muutos vaikuttaa juuri heidän rooliinsa ja vastuihinsa uudessa työyhteisössä. (Klein 1996, 42–43.) Sellainen tieto, joka liittyy suoraan työntekijöiden työympäristöön ja työolosuhteisiin, saa myös parhaiten huomiota ja se muistetaan parhaiten. Sen sijaan yleiselle tasolle jäävä muutostiedottaminen tai muita työntekijöitä koskevat asiat unohdetaan helpommin. (Klein 1996, 34, 36.)

Klein (1996, 35) painottaa muutosviestinnässä erityisesti lähiesimiesten roolia, sillä tiedon välittäminen hierarkiassa ylhäältä alas on hänen mukaansa kaikkein tehokkainta. Järvinen (2000, 57) toteaa, että pelkkä tiedottaminen ei riitä, vaan muutostilanteessa tarvitaan mielipiteiden vaihtoa ja keskustelua. Henkilöstöllä pitää olla myös mahdollisuus kysyä esimiehiltä heitä itseään kiinnostavista asioista.

Myös Klein (1996, 34) korostaa kasvokkain tapahtuvaa viestintää juuri siksi, että se mahdollistaa vuorovaikutuksen. Muut viestintäkanavat, esimerkiksi kirjallinen aineisto, ovat täydentäviä, vaikka niitäkin on syytä käyttää monipuolisesti. Aron (2002, 76) mukaan joskus käy niin, että vaikka työntekijät voisivat keskustella muutoksesta ja antaa siitä palautetta, tätä mahdollisuutta käyttää hyväkseen vain pieni osa henkilöstöstä. Mahdollisuus keskusteluun ja palautteen antamiseen on silti tärkeä, sillä se antaa mielikuvan siitä, että työnantaja on tavoitettavissa ja kiinnostunut työntekijöiden hyvinvoinnista.

Kleinin mukaan muutosviestintää ei pitäisi lopettaa vielä silloin, kun organisaatorakenteet on muutettu. Muutosprosessia olisi siis tuettava tiedottamisella koko ajan, ei vain sen suunnitteluvaiheessa. Klein toteaa, että muutosprosessin loppuvaiheessa ihmisillä on jo kokemuksia siitä, miten uudistus on onnistunut, sillä muutoksen hyvät ja huonot puolet alkavat näkyä käytännössä. Hyvistä kokemuksista tiedottaminen vahvistaa henkilöstön sitoutumista uuteen organisaatioon. Niiden lisäksi olisi kuitenkin tärkeää kertoa myös millaisia ongelmia muutosprosessin toteutuksessa on ollut ja miten niistä on selvitty. Tietoa siitä, kuinka muutosprosessia on korjattu palautteen ja uudelleenarvioinnin perusteella, voidaan hyödyntää

muualla organisaatiossa. Mahdollisia ongelmia on myös helpompi ratkaista vielä muutosprosessin toteutusvaiheessa ennen kuin tilanne vakiintuu. (Klein 1996, 42–43.)

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että hyvä muutosviestintä on käytännönläheistä, henkilökohtaista ja vuorovaikutteista. Sitä tulisi myös jatkaa koko muutosprosessin ajan. Organisaation johdon ja alaisten väliseen vuorovaikutussuhteeseen liittyä niin ikään henkilöstön mahdollisuus osallistua muutosprosessin suunnitteluun ja toteutukseen.

Järvisen (2000, 52) mukaan organisaation johto saattaa kuvitella, että isoja uudistuksia voidaan toteuttaa niin, että henkilöstölle kerrotaan vain mitä heidän tulee tehdä ja tämän jälkeen henkilöstö alkaa toimia suunnitelmien mukaisesti. Käytännössä on kuitenkin selvää, että jos muutoksia yritetään toteuttaa näin, ne kohtaavat paljon vastustusta.

Lumijärvi (1982, 53) toteaa, että henkilöstön osallistumismahdollisuuksien järjestämisessä kannattaa korostaa sekä johdon että henkilöstön näkökulmaa, sillä toimivasta vuorovaikutuksesta on hyötyä molemmille osapuolille. Hyvä vuorovaikutus mahdollistaa sen, että alaisten tietoa voidaan hyödyntää organisaation päätöksentekojärjestelmässä. Osallistumismahdollisuudet monipuolistavat henkilöstön toimenkuvaa ja keskeistä on tietenkin myös se, että henkilöstö kokee tullessaan otetuksi huomioon ja on siksi tyytyväisempi työhönsä. Lumijärvi (1982, 55) on jakanut erilaiset vuorovaikutusmuodot yhdeksään tasoon.

- 1) Ei vuorovaikutusta. Alaisten kanssa ei keskustella eikä heitä informoida päätöksistä.
- 2) Informointi jälkikäteen. Tehdyistä päätöksistä kerrotaan jälkikäteen.
- 3) Informointi etukäteen. Tulevista asioista ja päätöksistä kerrotaan etukäteen.
- 4) Kommunikointi. Alaisten kanssa keskustellaan, vaikka heillä ei ole päätösvaltaa asioihin. Tarkoitus on selvittää vain se, tukevatko alaiset päätöksiä.
- 5) Kuuleminen. Alaiset voivat antaa lausuntoja ja tulla kuulluksi ennen päätösten tekemistä.
- 6) Esityksentekomahdollisuus. Henkilöstö voi tehdä esityksiä ja kertoa ehdotuksiaan ja ideoitaan oma-aloitteisesti.
- 7) Neuvottelu. Esimies päättää viime kädessä asioista, mutta ratkaisuehdotuksista keskustellaan ja niitä muovataan henkilöstön kanssa.

- 8) Päätöksenteko yhteistyössä. Ongelmia selvitetään ja ratkaistaan yhdessä, siksi myös vastuu päätöksistä on kaikilla.
- 9) Itseohjautuvat alaiset. Esimiehen rooli on tukea alaisia ja osoittaa heille ongelmia, jotka alaiset ratkaisevat asiantuntemuksensa perusteella itsenäisesti. Myös vastuu päätöksistä on alaisilla.

Listalla alaspäin mentäessä johdon ja henkilöstön vuorovaikutus syvenee, kun pelkästä yksipuolisesta tiedottamisesta siirrytään kohti henkilöstön todellisia vaikutusmahdollisuuksia päätöksenteossa. Malli kuvaa hyvin sitä, miten muutosviestintä ja henkilöstön osallistumismahdollisuudet liittyvät toisiinsa ja kuinka niiden pohjalta rakentuu toimiva vuorovaikutus johdon ja alaisten välille.

Valteen (53–54) mukaan henkilöstön osallistumismahdollisuuksilla on suuri vaikutus siihen, miten ihmiset kokevat organisaatiomuutoksen. Kun tietoa saa tarpeeksi ja muutoksen suunnitteluun ja toteutukseen voi osallistua, ymmärrys muutoksen syistä lisääntyy. Samalla lisääntyy luottamus muutoksen järkevyyteen ja uudistus hyväksytään helpommin. Näin siirrytään vähitellen kohti ajattelua, jossa henkilöstö alkaa nähdä pelkkien uhkien ja epävarmuuden sijasta muutoksessa myös hyviä asioita. Kokemus kuulluksi tulemisesta ja mahdollisuus vaikuttaa omaa asemaa koskeviin päätöksiin parantaa työtyytyväisyyttä ja ihmisten on helpompi sopeutua uuteen tilanteeseen.

Ylhäältä alaspäin suuntautuvan ja pelkkään tiedottamiseen perustuvan muutosjohtamisen suosimisen taustalla saattaa olla uskomus siitä, että näin muutosprosessi voidaan toteuttaa tehokkaammin. Vaikka tällainen muutosprosessi näyttäisi sujuvan hyvin, voi työyhteisön toimintaan tulla pahoja sopeutumisvaikeuksia ja muita pitkäkestoisia häiriöitä. (Valtee 2002, 55–56.) Organisaation johdon ja henkilöstön välisen vuorovaikutuksen onnistumisella voidaan nähdä olevan muutostilanteessa hyvin suuri, ellei jopa ratkaiseva merkitys siihen, miten henkilöstö suhtautuu yleisesti muutokseen.

4.3 Muutokseen suhtautuminen

4.3.1 Ensireaktiossa korostuvat usein pelot ja uhat

Ihmiset kaipaavat ajoittain muutoksia, koska ne virkistävät ja tuovat vaihtelua työhön. Muutos saattaa myös tarjota uusia mahdollisuuksia ja sen myötä voidaan päästä eroon joistakin työhön ja työympäristöön liittyvistä ikävistä asioista. Toisaalta taas muutoksista ei pidetä, koska ne tuovat

mukanaan epävarmuutta ja turvattomuutta. Ihmiset voivat pelätä esimerkiksi sitä, miten he selviävät muutoksesta ja osaavat toimia uudessa tilanteessa. He voivat myös epäillä, että asiat muuttuvat huonompaan suuntaan. Organisaatiomuutos onkin luonteeltaan hyvin ristiriitainen ilmiö, johon liittyy henkilöstön kannalta sekä hyviä että huonoja puolia. Joka tapauksessa on selvää, että muutos vaatii henkilöstöltä epävarmuuden sietämistä ja riskinottoa. Se miten hyvin epävarmuutta siedetään, riippuu ihmisten elämäkokemuksesta, koulutuksesta ja persoonallisuudesta. (Järvinen 2000, 53.)

Arikosken ja Sallisen (2007, 53) mukaan ihmisten odotukset ja motiivit ratkaisevat sen, mihin asioihin muutoksessa ja sen toteutuksessa kiinnitetään eniten huomiota. Niskanen ja Murto (1998, 148–149) taas toteavat, että ihmisille muodostuu omien yksilöllisten havaintojensa ja elämäkokemuksensa perusteella mielikuva tulevasta muutoksesta. Tämän mielikuvan perusteella he ennakoivat sitä, mitä muutoksen yhteydessä tulee tapahtumaan ja millaisia vaikutuksia sillä on heihin. Valtee (2002, 23) korostaa, että merkittävä osa muutoksen hallinnasta yksilötasolla koostuu tavalla tai toisella uhkakuvien, pelkojen ja epävarmuuden kohtaamista ja käsittelystä. Hänen mukaansa tämän prosessoinnin onnistumisesta riippuu suurelta osin se, miten hyvin organisaatiomuutos lopulta kokonaisuutena onnistuu.

Millaisia uhkakuvia organisaatiomuutokset sitten aiheuttavat? Valtee (2002, 21–23) toteaa, että ihmiset voivat alkaa epäillä esimerkiksi muutoksen perusteluja ja tavoitteita tai sitten he voivat pitää muutoksen toteutustapaa vääränä. Muutos ei siis olisi sellainen johon haluttaisiin sitoutua. Työntekijät eivät myöskään välttämättä usko, että uudistuksella onnistutaan säästämään kustannuksia. Toimivan työyhteisön hajoaminen voi huolettaa ihmisiä ja muutoksen voidaan epäillä heikentävän organisaation perustehtävien hoitamista. On selvää, että muutoksiin liittyy pelkoja myös työsuhteen jatkuvuudesta ja usein varsinkin määräaikaiset työntekijät ovat tästä erityisen huolestuneita. Työn voidaan niin ikään pelätä muuttuvan kuormittavammaksi tai yksitoikkoisemmaksi ja työvälaineiden, työtilojen tai muiden työolosuhteiden saatetaan pelätä huonontuvan. Usein muutosprosessia kritisoidaan myös huonosta suunnittelusta ja liian kireästä aikataulusta. Organisaatioiden yhdistymistilanteessa saatetaan pelätä byrokratian lisääntymistä ja erilaisia suuren organisaation haittoja kuten sitä, että vaivalla säästetyt kustannukset kuluvatkin jossain muualla. Lisäksi voidaan pelätä, että organisaatioiden yhdistyminen tapahtuisi vain toisen organisaation ehdoilla ja että omat kehittyneemmät toimintatavat olisi pakko muuttaa huonompiin. (Valtee 2002, 21–23.)

4.3.2 Suhtautuminen voi vaihdella muutosprosessin edetessä

Ihmisten perusasenteet, tulevaisuudenodotukset ja aikaisemmat kokemukset muutoksista ratkaisevat loppujen lopuksi sen, miten hän suhtautuu muutokseen. Muutostilanteessa jokainen henkilö käy läpi omia voimavarojaan ja vahvuuksiaan, kehitystarpeitaan ja sitä millaiseen rooliin hän päätyy työyhteisössä muutoksen jälkeen. (Mattila 2008, 37, 58.)

Ihmiset pohtivat myös sitä, millaisia myönteisiä ja kielteisiä seurauksia muutoksella on tulevaisuudessa. Suhtautumiseen vaikuttaa se, painottuvatko tässä pohdinnassa enemmän muutokseen liittyvät pelot, uhat, epäilyt ja kielteiset odotukset vai myönteiset odotukset ja luottamus siihen, että muutos tarjoaa uusia mahdollisuuksia. Jos kielteiset mielikuvat painottuvat enemmän, ihmiset eivät halua muutosta ja he alkavat vastustaa sitä enemmän tai vähemmän aktiivisesti. (Valtee 2002, 30.)

Monet tutkijat korostavat aikaisempien muutoskokemusten merkitystä suhtautumisen taustatekijänä. Valteen (2002, 30–31) mukaan ihmiset odottavat, että he joutuvat muutostilanteessa kohtaamaan samanlaisia asioita kuin aikaisemminkin. Arikoski ja Sallinen (2007, 51–52) toteavat, että aikaisemmista onnistuneista kokemuksista on hyötyä muutostilanteissa. Toisaalta taas heikosti johdetut tai muuten raskaat ja stressaavat muutokset säilyvät ihmisten mielissä pitkään ja vaikuttavat siihen, miten uusiin muutoksiin suhtaudutaan.

Mattilan (2008, 37–39) mukaan ihmiset eivät välttämättä koe, että työn sisällön muuttuminen tai uudistuva työpaikka sinällään olisivat huonoja asioita. Hän korostaa henkilöstön suhtautumisen taustatekijänä aikaisempien muutoskokemusten lisäksi henkilöstön ja johdon välistä luottamusta. Sillä on hänen mukaansa ratkaiseva merkitys, ei johtajien ja esimiesten kertomalla tulevaisuudenkuvalla. Mattila toteaa myös, että muutoskokemusten ei aina tarvitse edes olla omakohtaisia. Vaikutusta ihmisten suhtautumiseen saattaa nimittäin olla lähipiiriin kokemuksilla tai sillä miten erilaisista uudistuksista kerrotaan yleisesti tiedotusvälineissä. Esimerkiksi tiedot lomautuksista ja irtisanomisista muissa organisaatioissa sekä uutiset huonosta taloustilanteesta voivat vaikuttaa siihen, miten ihmiset suhtautuvat omassa työyhteisössään tapahtuviin muutoksiin.

Henkilöstön suhtautumisessa muutokseen on Valteen (2002, 31) mukaan keskeistä se, että ihmisten käsitykset eivät ole pysyviä vaan ne saattavat vaihdella muutosprosessin edetessä. Suhtautuminen voi muuttua myönteiseksi esimerkiksi siksi, että ymmärrys muutoksen tarpeesta lisääntyy ja aikaisemmat pelot osoittautuvat vääriksi. Toisaalta suhtautuminen voi muuttua kielteiseksi, jos

muutosprosessi ei sujukaan niin hyvin kuin on odotettu ja muutos tuo yllättäviä kielteisiä seurauksia.

Ihmisten reaktiot ovat siis yksilöllisiä, eikä niitä pysty aina ennakoimaan. Siksi olisi tärkeää, että organisaation johto keskustelee säännöllisesti henkilöstön kanssa ja yrittää ottaa selville, miten henkilöstö mahdollisesti voisi muutokset ymmärtää. (Aro 2002, 54–55.) Waddellin ja Sohalin (1998, 547) mukaan säännöllinen keskustelu johdon ja työntekijöiden välillä on yksi tärkeimpiä asioita sen varmistamisessa, että muutoksia kyetään toteuttamaan onnistuneesti.

4.3.3 Muutoksen henkisen prosessoinnin vaiheet

Henkilöstön suhtautumista organisaatiomuutokseen tarkastellaan usein eräänlaisena vaiheittain etevänä prosessina ja tutkijat ovat muodostaneet erilaisia malleja kuvaamaan sitä (ks. esim. Aro 2002; Stenvall & Virtanen 2007; Valtee 2002). Vaikka vaiheita näissä malleissa olisi eri määrä, niihin nähdään sisältyvän tavallisesti hyvin samankaltaisia asioita. Seuraavaksi käsitellään muutosten henkistä prosessointia siten kuinka Aro (2002) on esittänyt sen.

Henkisen prosessoinnin ensimmäisen vaiheen ajatellaan olevan eräänlainen shokkivaihe, johon liittyy päällimmäisenä toimintakyvyttömyys ja voimattomuuden tunne. Muutos saatetaan kieltää ja ihmiset eivät kykene ottamaan vastaan uutta tietoa. Kuinka voimakas tämä vaihe on, riippuu paitsi henkilöstä myös muutoksen suuruudesta. Shokkivaihe ei tavallisesti kestä kovin pitkään, yleensä vain muutamia päiviä. Shokkivaiheen jälkeen tulee reagoivavaihe, jossa keskeistä on muutoksen aiheuttamien tunteiden käsittely. Mielialat voivat vaihdella pettymyksestä, kiukusta ja vihasta masennukseen ja suruun. Samalla keskittyminen työtehtäviin vaikeutuu. Tässä tilanteessa ihmiset lähtevät mielellään pois organisaatiosta, jos se on mahdollista, esimerkiksi muihin töihin tai opintovapaalle. Kun muutokseen liittyviä tunteita on käsitelty tarpeeksi reagoivavaiheessa, alkaa suostumisvaihe, johon liittyy aluksi lähinnä passiivista tarkkailua. Vähitellen kuitenkin aletaan olla valmiita luopumaan vanhasta ja kokeilemaan uusia toimintatapoja. Kun muutoksen tuomat uudet mahdollisuudet konkretisoituvat, ihmisistä tulee aktiivisempia ja he alkavat sitoutua uuteen organisaatioon tai tehtävään. (Aro 2002, 57–59.)

Muutosten henkinen prosessointi etenee eri ihmisillä eri nopeudella. Myös se millä tavalla ja kuinka voimakkaasti ihmiset reagoivat muutokseen, vaihtelee paljon. Tärkeää on ymmärtää, että tätä muutoksen prosessointia ei voi nopeuttaa, eikä sitä pidä yrittää estää. Jos henkilöstölle ei anneta mahdollisuutta ilmaista tunteitaan, se voi katkeroittaa ihmisiä pysyvästi. (Aro 2002, 56, 59.)

Organisaatiomuutoksessa hämmennystä ja ongelmia saattaa aiheuttaa se, että organisaation henkilöstöryhmät käsittelevät muutosta eri nopeudella. Esimerkiksi organisaation keskijohto ja lähiesimiehet ovat voineet saada tiedon muutoksesta ennen muita työntekijöitä ja he ovat päässeet osallistumaan sen suunnitteluun ja toteutukseen. Näin ollen he ovat jo ehtineet käsitellä muutoksen ja pystyvät näkemään siinä myönteisiä asioita. Henkilöstö saattaa olla vielä shokkivaiheessa, kun esimiehet odottavat innostuneina, että kaikki alkavat pitää muutosta positiivisena haasteena ja mahdollisuutena. (Stenvall & Virtanen 2007, 52; Mattila 2008, 53.)

Valteen (2002, 35) mukaan muutoksen hallinnan peruskysymyksiin kuuluu se, miten ihmiset saa hyväksymään muutokset ja suhtautumaan niihin myönteisesti. Hän toteaa, että sitoutuminen muutokseen perustuu siihen, että ihmiset saavat rauhassa pohtia erilaisia muutosprosessiin liittyviä asioita ja sen seurauksia. Tärkeää olisi siis edistää tuota prosessia esimerkiksi tiedottamalla aktiivisesti muutoksen perusteista, sisällöstä ja tavoitteista sekä turvata henkilöstön osallistumismahdollisuudet muutosprosessin aikana. Tällä tavoin muutokseen liittyvät aiheettomat uhkakuvat voivat heikentyä ja uudistuksen tuomat mahdollisuudet tulevat konkreettisemmin esiin. Samalla muutokselle myönteinen asenneilmapiiri vahvistuu ja henkilöstö sitoutuu vähitellen uuteen organisaatioon. (Valtee 2002, 35.)

4.4 Muutosvastarinta

4.4.1 Vastarinnan muodot ja syyt

Tarkoittaako muutosvastarinta samaa asiaa kuin muutoksen vastustaminen? Tämä kysymys on olennainen, sillä molempia käsitteitä käytetään tässä tutkielmassa ja siksi niiden määrittely on tarpeen. Sanakirjan mukaan vastustamisella tarkoitetaan toimimista tai vaikuttamista jotain vastaan, suhtautumista torjuvasti tai kielteisesti, vastarinnan tekemistä ja olemista esteenä tai haittana (MOT 2011a). Muutosvastarinta taas tarkoittaa sanakirjan määritelmän mukaan muutoksen vastustamista eli vastustaminen ja vastarinta olisivat siis synonyymejä (MOT 2011b).

Organisaatiomuutosten yhteydessä nämä käsitteet kuitenkin ymmärretään usein eri tavoin. Voidaan esimerkiksi ajatella, että muutoksen vastustaminen olisi neutraali ilmaus, kun taas vastarinnalla tarkoitettaisiin jotain asenteellista ja tunteisiin pohjautuvaa vastustusta, joka sivuuttaisi muutoksen järkipäiset perustelut. Vaikka muutosvastarinnan käsitettä käytetäänkin yleisesti, monet pitävät sitä leimaavana ja syyllistävänä. Esimerkiksi Valteen (2002, 24) mukaan muutosvastarinnasta puhutaan usein niin, että sillä viitataan henkilön persoonaan ja asenteisiin. Hänen mukaansa

kannattaisi puhua mieluummin kriittisyydestä muutosta kohtaan tai muutoksen vastustamisesta. Samoilla linjoilla ovat Nevanlinna ja Relander (2006, 97) joiden mielestä muutosvastarinnan käsitteeseen sisältyy piilotettuna ajatus siitä, että syy uudistusten vastustamiseen olisi vain subjektiivisissa asenteissa, jotka eivät perustu tosiasioihin. Heidän mukaansa muutosvastarinnasta puhumalla oletettaisiin siis, että muutosta ei voitaisi vastustaa siitä syystä, että vastustajat olisivat esimerkiksi pitkän ammatillisen kokemuksensa perusteella aidosti huolissaan uudistuksen vaikutuksista organisaation tulevaisuuteen.

Zaltman ja Duncan (1977, 63) ovat määritelleet muutosvastarinnan (resistance to change) miksi tahansa toiminnaksi, joka pyrkii säilyttämään nykyisen tilanteen vastustamalla muutosta. Tässä tutkielmassa muutosvastarinnan käsitettä käytetään juuri Zaltmanin ja Duncanin tapaan neutraalissa merkityksessä eikä siihen sisälly oletuksia vastarinnan syistä tai perusteista. Muutosvastarinnalla tarkoitetaan vain muutoksen vastustamista aktiivisesti tai passiivisesti. Vastarinnan käsitettä käytetään vastustamisen sijasta, koska sitä on käytetty myös lähdekirjallisuudessa hyvin yleisesti.

Muutosvastarintaa pidetään monitahoisena ja monimutkaisena ilmiönä ja siitä puhutaan lähes aina organisaatiomuutosten yhteydessä (Waddell & Sohal 1998, 547). Usein kuitenkin ajatellaan, että muutosvastarintaa voi olla vain tavallisissa työntekijöissä, jotka vastustavat johon ja esimiesten ajamia muutoksia. Yritysten muutosprosesseissa tilanne onkin tavallisesti juuri näin. Tämä tutkielma keskittyy kuitenkin julkisen hallinnon uudistushankkeeseen, jossa asetelma on ratkaisevalla tavalla erilainen.

Valtionhallinnon muutosprosesseissa organisaatioiden johto ei voi vapaasti päättää esimerkiksi sitä, mitkä virastot yhdistetään, vaan muutoksen suuntaviivat ja aikataulun ovat määritelleet poliittiset päättäjät. Tällä on tutkielman aiheen näkökulmasta se keskeinen seuraus, että myös organisaatioiden ylin johto saattaa olla muutosvastarintaista ja pitää muutosta epätarkoituksenmukaisena tai huonosti suunniteltuna siinä missä muutkin työntekijät. Viraston johto ei kuitenkaan voi näyttää vastarintaansa avoimesti, vaan heidän on oltava asemansa takia sitoutuneita uudistukseen ja pyrittävä saamaan muukin henkilöstö toteuttamaan uudistuksen vaatimia toimenpiteitä.

Henkilöstön muutosvastarinnan ilmenemismuodot ovat käytännössä hyvin moninaisia. Mattilan (2006, 3-4) mukaan niitä voivat olla esimerkiksi kieltäytyminen yhteistyöstä, passiivisuus, haluttomuus, vaikeneminen ja jopa asioiden suoranaisten sabotointi. Stenvall ja Virtanen (2007, 101) toteavat, että muutosta vastustavat työntekijät väittävät usein, että muutosta ei tule

tapahtumaan lainkaan, siinä ei ole mitään uutta, se on epärealistinen tai että se tulee epäonnistumaan kuitenkin. Muutosvastarinta voi myös joskus olla aggressiivista ja kielteiset tunteet saattavat kohdistua yksittäisiin henkilöihin, joita pidetään muutoksen syntipukkeina.

Fordin ja Fordin (2009, 102) mukaan johtajat tulkitsevat muutosvastarinnaksi tavallisesti sellaisen henkilöstön käyttäytymisen, josta he eivät pidä. Hyvinkin monenlainen toiminta tai toimimattomuus voidaan kuitenkin ymmärtää muutosvastarinnaksi. Jotkut saattavat kokea vastarinnaksi harmittomalta kuulostavan kysymyksen, silmien pyörittelyn tai muun elehtimisen. Toisessa ääripäässä muutosvastarinta saattaa olla asioiden avointa sabotointia. Keskeistä on siis huomata, että jonkin käyttäytymisen pitäminen muutosvastarintana on aina subjektiivista. On esimerkiksi mahdollista, että joku johtaja kokee innokkaan kysymysten esittämisen tiedotustilaisuudessa kielteiseksi ja pitää sitä vastarintana. Toisaalta joku toinen taas voi pitää muutosvastarintana sitä, että henkilöstö ei kysele hänen mielestään tarpeeksi tai ei ole muuten riittävän aktiivinen. (Ford & Ford 2009, 102.)

Tutkimuksissa on löydetty hyvin monenlaisia syitä sille miksi muutoksia vastustetaan. Tulkinat muutosvastarinnan syistä ja käsitys siitä, miten johtajien pitäisi suhtautua muutosvastarintaan, näyttäisi riippuvan erityisesti tutkimuksen tehneen tutkijan taustasta. Mattilan (2006, 3-4) mukaan liikkeenjohdon asiantuntijat ja tutkijat pitävät muutosvastarintaa tavallisesti muutosprosessin kitkatekijänä ja ongelmana, jonka määrää pitää vähentää. Sen sijaan yhteiskuntatieteilijöiden ja psykologien keskuudessa muutosvastarinta ymmärretään helpommin ihmisten normaaliksi reaktioksi tuntematonta kohtaan ja luonnolliseksi osaksi muutosprosessia.

Fordin, Fordin ja McNamaran (2001, 105) mukaan muutosvastarinnan syynä on pidetty esimerkiksi sitä, että muutokset uhkaavat pysyvyyttä ja aiheuttavat ihmisille epävarmuutta ja pelkoja. Kielteiset tunteet saattavat perustua muutoksen todellisiin vaikutuksiin tai seurauksiin, joita muutoksen uskotaan aiheuttavan. Muutoksia voidaan tutkimusten mukaan vastustaa myös siksi, että niitä ei pidetä hyödyllisinä ja tarkoituksenmukaisina. Joissakin tutkimuksissa muutosvastarinnan taustalta on löydetty ihmisten huoli siitä, kykenevätkö he tulevaisuudessa enää suoriutumaan mahdollisesti vaativammiksi muuttuvista työtehtävistä. Muutosvastarintaa voi niin ikään aiheuttaa se, jos työntekijöillä on huonoja kokemuksia aikaisemmista muutoksista tai epäluottamus niitä kohtaan, jotka ovat viemässä muutosta eteenpäin. Jotkut tulkitsevat muutosvastarinnan henkilöstön puolustusreaktioksi, jonka taustalta löytyy se, että muutos haastaa ihmisten arvot ja ymmärryksen asioista. Muutosvastarinnan on nähty johtuvan myös siitä, että ihmiset haluavat suojella työyhteisön sosiaalisia suhteita, jotka ovat uhattuina muutoksen takia. (Ford, Ford & McNamara 2001, 105.)

Waddellin ja Sohalin (1998, 545) mukaan muutosvastarinnan esiintyminen kertoo ennen kaikkea henkilöstön tarpeesta pohtia syvällisemmin muutokseen liittyviä ongelmia. He korostavat sitä, että ihmiset eivät tavallisesti vastusta muutosta sinänsä vaan sen mahdollisia seurauksia ja epävarmuuden tunnetta.

Järvinen (2000, 58–59) toteaa, että vastustaessaan muutosta, henkilöstö on ehtinyt pohtimaan muutoksen mielekkyyttä ja seurauksia omalta kannaltaan ja siksi muutosvastarinnassa on kyse tavallaan jo muutosprosessin toteuttamisesta. Stenvallin ja Virtasen (2007, 100–101) mukaan muutosvastarinta merkki siitä, että muutos vaikuttaa, koska sellaisia asioita vastustetaan, jotka vaativat uudistumista, kehittymistä ja vanhasta luopumista. Jos muutosvastarintaa ei ole lainkaan, Järvinen (2000, 58) asettaa kyseenalaiseksi jopa sen, onko kyse lainkaan muutoksesta. Muutosvastarinnan poissaolo voi kertoa toisaalta myös siitä, että ihmiset ajattelevat muutoksen olevan sellainen, jota ei tarvitse ottaa todesta tai että se ei kosketa heitä lainkaan. Aro toteaa, että heikkoon muutosvastarintaan voi olla syynä se, että organisaatiossa on tehty liian paljon muutoksia lyhyessä ajassa. Henkilöstö saattaa kärsiä muutosväsymyksestä, eikä rakentavaakaan kritiikkiä jakseta siksi esittää. (Aro 2002, 77–78.) Vähäinen muutosvastarinta tai sen puuttuminen kokonaan ei siis välttämättä ennusta hyvää muutosprosessin onnistumisen kannalta.

Stenvall ja Virtanen (2007, 103) painottavat sitä, että muutosjohtajan pitäisi kuitenkin itse olla koko ajan sitoutunut muutosprosessiin. Jos johtaja on epävarma muutoksen järkevyydestä ja hän näyttää sen, myös muu henkilöstö suhtautuu muutokseen todennäköisesti kriittisesti.

4.4.2 Miten vastarintaan pitäisi suhtautua?

Perren ja Megginson (1996, 24) toteavat, että johtajien keskuudessa on ollut perinteisesti vallalla ajattelutapa, jonka mukaan muutosvastarinta on harmillinen este muutosprosessin tiellä. Muutosvastarintaa on pidetty henkilöstön poikkeavana käyttäytymisenä, jota tulee ymmärtää ja joka pitäisi parantaa. Tässä on taustalla näkemys, jonka mukaan yhtenäinen tapa ajatella ja toimia tuo organisaatiolle kilpailuetua verrattuna muihin ja että kaikki työyhteisön konfliktit ovat turhaa resurssien tuhlausta. Ei ole myöskään haluttu ottaa huomioon sitä tosiasiaa, että organisaation sisällä toimivien ihmisten arvioissa ja tavoitteissa voi olla suuriakin eroja. (Perren & Megginson 1996, 24.)

Fordin ja Fordin (2009, 99) mukaan organisaation johto ajattelee usein niin, että muutoksen vastustajat vastustavat täysin järkevää ja loogista asiaa. Johtajat voivat myös kokea

muutosvastarinnan henkilökohtaisesti ja pitää sitä uhkana itselleen. Siksi he alkavat helposti puolustautua, jolloin heistä tulee varautuneempia ja vaikeammin lähestyttäviä. Johtajien tarve olla oikeassa voi joskus olla niin suuri, että muutoksen todelliset päämäärät unohtuvat. Jos muutosta viedään väkisin läpi muutosvastarinnasta välittämättä, vaarannetaan työyhteisön henkilösuhteet ja hukataan se mahdollisuus, että toisenlaisella toiminnalla muutoksen vastustajat voitaisiin saada sitoutumaan entistä paremman suunnitelman taakse. Tämä ei onnistu silloin, jos johtajien mielestä vain toisen osapuolen pitäisi muuttaa asenteitaan ja itsekästä käyttäytymistään. Myös Pardo del Val ja Martínez Fuentes (2003, 153) toteavat, että se miten johtajat suhtautuvat henkilöstön muutosvastarintaan ei ole lainkaan yhdentekevää, sillä muutosvastarinnan oikeanlaisella huomioimisella saattaa olla ratkaiseva merkitys koko muutoksen onnistumisen kannalta.

Valteen (2002, 25–26) mukaan muutoksen vastustajat ovat sitä mieltä, että järkipäiset perustelut ovat heidän puolellaan. Vastustajat ovat kiinnostuneita ennen kaikkea muutoksen syistä ja siitä, millaisia muutoksen vaikutukset ovat käytännössä. Usein muutoksen kannattajat kuitenkin ajattelevat, että muutoksia vastustetaan tunteiden ja asenteiden perusteella ja vastustajat eivät vain halua nähdä muutoksen tuomia myönteisiä mahdollisuuksia. Tästä syystä johtajat saattavat helposti muutosvastarinnan voittamiseksi pyrkiä motivoimaan henkilöstöä ja muokkaamaan heidän asenteitaan. Seurauksena voi olla, että henkilöstön ja johdon näkemykset eivät kohtaa eikä kumpikaan osapuoli koe hyötyvänsä keskustelusta millään tavalla. Vastustajat eivät saa tietää tarkemmin muutoksen perusteluita tai yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, miten heidän asemansa on muuttumassa. Johto taas kokee edelleen, että muutoksen vastustajat vain tunteilevat ja niskuroivat. Nämä ongelmat saattavat heijastua lähiesimiesyhteistyöhön ja yleisemmin henkilöstön käsityksiin muutosjohtamisen onnistumisesta. (Valtee 2002, 25–26.)

Valtee korostaa, että organisaatiomuutosten yhteydessä olisi tärkeää nähdä mitä henkilöstön tunnereaktion takana on ja vastata tähän tarpeeseen. Vaikka tunteet ovat aina mukana ihmisten toiminnassa, ei pidä ajatella niin, että vain kielteinen suhtautumisen muutokseen perustuisi niihin ja myönteinen ei. (Valtee 2002, 26–27.) Valteen (2002, 24) mukaan muutoksen vastustaminen perustuu aina yksilöiden ja ryhmien tilannekohtaisiin tulkintoihin asioista. Nämä käsitykset myös muuttuvat ajan kuluessa ja jokainen ihminen voi löytää muutoksen eri vaiheissa itsestään sekä kielteisyyttä että myönteisyyttä.

Stenvallin ja Virtasen (2007, 100–101) mukaan muutosvastarinta kertoo sitoutumisesta organisaatioon ja henkilöstön halusta pitää kiinni tärkeäksi kokemistaan asioista. Tästä syystä muutosjohtajien pitäisikin aina selvittää tarkemmin se, mihin asioihin henkilöstö on sitoutunut.

Perren ja Megginson (1996, 24) korostavat, että muutosvastarinnan voidaan nähdä olevan organisaatioiden luonnollinen selviytymismekanismi, joka testaa, muokkaa ja joskus estää sellaiset muutokset, jotka voisivat olla vahingollisia organisaatiolle. Näin he kyseenalaistavat ajatuksen, jonka mukaan muutosvastarinta on muutosprosessin haitta ja este, joka pitää nujertaa tai jota ainakin pitää ymmärtää, että henkilöstön poikkeava käytös voidaan parantaa.

4.4.3 Muutosvastarinnan hyödyntäminen

Muutosvastarintaa on siis perinteisesti pidetty henkilöstön käyttäytymisenä, jossa ihmiset asettavat oman etunsa organisaation etua tärkeämmäksi. Muutosvastarinnan on nähty heikentävän työilmapiiriä ja lisäävän työyhteisön ongelmia, kuten erilaisten ryhmittymien välistä riitelyä. Vähitellen on kuitenkin ymmärretty, että muutosvastarinta on monimutkainen ilmiö ja että sen taustalla saattaa olla hyvin monenlaisia syitä. (Waddell & Sohal 1998, 543–544.)

Vaikka muutosvastarintaa pidettäisiin ihmisten luonnollisena reaktiona uuteen, sen määrää halutaan tavallisesti vähentää. Keinoiksi on mainittu esimerkiksi viestintä, koulutus ja henkilöstön osallistuminen muutoksen suunnitteluun ja toteutukseen, joiden on tutkimuksissa todettu lisäävän työntekijöiden sitoutumista muutokseen. Waddellin ja Sohalin mukaan erilaisia tekniikoita muutosvastarinnan vähentämiseksi suositaan varsinkin silloin, kun odotetaan vastarinnan olevan suurta. Vastarinnan vähentämisessä on kuitenkin taustalla edelleen ajatus siitä, että vastarinta on ongelma ja onnistuneen muutoksen vihollinen. (Waddell & Sohal 1998, 546.) On siis tärkeää huomata, että muutosvastarinnan ymmärtämisestä on vielä pitkä matka sen hyödyntämiseen.

Muutosvastarinnan vähentämiseen pyrkivien tekniikoiden käytön taustalla on myös ajatus siitä, että organisaation johto tekee aina oikeita päätöksiä, joista ei ole tarvetta keskustella ja joita ei pidä kyseenalaistaa. Samalla oletetaan, että vastarintaa voi olla vain työntekijöissä ja unohdetaan kokonaan se mahdollisuus, että organisaation johto voi vastustaa uusia ideoita ja vaihtoehtoisia ehdotuksia, joita henkilöstö esittää. (Ford, Ford & D'Amelio 2008, 367.) Waddellin ja Sohalin (1998, 544–545) mukaan Hultman (1979, 53) korostaa, että muutosta ei tulisi pitää itsestään selvästi hyvänä, koska sitä voidaan arvioida vasta sen seurausten kautta. Niitä taas ei tiedetä ennen kuin muutos on toteutettu ja aikaa on kulunut riittävästi.

Waddell ja Sohal (1998, 545) toteavat, että samaan aikaan, kun ympäristön paine tai organisaation sisäiset tekijät pyrkivät edistämään muutosta, henkilöstön muutosvastarinta toimii tasapainottavana tekijänä korostaessaan pysyvyyttä. Aron (2002, 77–78) mukaan muutosvastarinta varmistaa sen,

että kaikki eivät säntää suin päin kohti uutta, josta ei edes vielä voida olla varmoja, että se on paras ja järkevin suunta organisaation kannalta. Muutoksen vastustus saattaa estää sen, että organisaation johto tekisi ilman riittävää harkintaa sellaisia päätöksiä, jotka voisivat olla kohtalokkaita organisaation kannalta tulevaisuudessa. Siksi muutostilanteessa ei pidä vaatia, että henkilöstö hyväksyisi muutoksen heti sellaisenaan.

Ford ja Ford (2009, 100) toteavat, että vaikka muutosvastarinta voi perustua myös ihmisten kapeakatseisuuteen ja itsekkyyteen, se pitäisi joka tapauksessa ymmärtää tärkeäksi palautteen muodoksi. Kun muutosvastarintaa pyritään hyödyntämään ja siitä yritetään oppia, voidaan muutosprosessia mahdollisesti parantaa ja saavuttaa parempia tuloksia koko organisaation kannalta. Aron (2002, 77–78) mukaan muutosta vastustavien argumenttien perusteella voidaan esimerkiksi löytää ja analysoida sellaisia riskejä, joita muutoksen toteuttamisesta vastaavat eivät ehkä ole osanneet ajatella.

On siis mahdollista, että henkilöstön muutosvastarinta vie huomion niihin asioihin, jotka muutoksessa ovat epätarkoituksenmukaisia, huonosti suunniteltuja tai jopa täysin vääriä. Muutosvastarinnan pohjalta tulleita uusia ajatuksia, ehdotuksia ja vaihtoehtoisia toteutustapoja tulisi ottaa rohkeasti mukaan tarkasteluun ja pyrkiä parantamaan muutosprosessia. (Waddell & Sohal 1998, 547.) Perrenin ja Megginsonin (1996, 24) mukaan organisaation sisällä eri tehtävissä työskentelevät ihmiset tulkitsevat organisaation tavoitteita omasta näkökulmastaan, joka on tietenkin erilainen kuin johdolla. Työntekijöiden näkemyksen taustalla on ammatilliseen kokemukseen perustuva ymmärrys organisaation tilanteesta ja kehitystarpeesta, jota voi olla mahdollista hyödyntää muutosprosessien toteutuksessa.

Muutosten vastustajat ovat usein tavallisia työntekijöitä tai asiantuntijoita, jotka tietävät johtajia enemmän käytännön työstä. Jos heidän mielipiteensä jätetään huomioimatta, menetetään tilaisuus saada palautetta ja arvokasta tietoa sekä saatetaan pilata työyhteisön ilmapiiri. (Ford & Ford 2009, 100.) Myös Valteen mukaan (2002, 26–27) organisaatiomuutoksissa pitäisi varmistaa se, että mahdollisimman paljon erilaisia hyvin perusteltuja puoltavia ja vastustavia näkemyksiä saataisiin mukaan avoimeen ja rakentavaan keskusteluun. Keskusteluun pitäisi ottaa ne asiat muutoksesta, joihin vastustus kohdistuu ja yrittää löytää parhaat ratkaisut kiistanalaisiin kysymyksiin. Näin voitaisiin välttää suurimmat pettymykset ja pahimmassa tapauksessa joidenkin työntekijöiden katkeroituminen pysyvästi.

Jos henkilöstö ei voi ilmaista tyytymättömyyttä ja epäkohtia, joita se kokee muutostilanteessa olevan, ei muutosprosessin harha-askeleita ole mahdollista korjata tarpeeksi nopeasti. Tällaisessa tilanteessa kärsijöitä ovat ennen kaikkea organisaatio ja sen johto. Jos muutosvastarintaa käsitellään avoimesti ja kaikki osapuolet voivat saada läpi omia tavoitteitaan muutoksen toteutuksessa, vältetään se, että työntekijöille syntyy kokemus tappiosta, mikä johtaa helposti katkeruuteen. (Mattila 2008, 55.) On tietenkin selvää, että muutoksen vastustajien on myös helpompi hyväksyä muutos silloin, kun heidän näkemyksiään hyödynnetään muutoksen toteutuksessa (Aro 2002, 78).

Muutosvastarinta pitäisi siis nähdä palautteena ja resurssina, jota voidaan hyödyntää johtajien ja esimiesten oikeanlaisella toiminnalla. Näkökulma, jossa keskitytään vain vastarinnan vähentämiseen erilaisten menetelmien avulla, ei välttämättä tuota parasta tulosta organisaation kannalta. Muutosvastarinta on kommunikointia, jossa työntekijät tarjoavat ammatilliseen kokemukseen perustuvan tietonsa organisaation käyttöön. Muutosvastarinta pitäisi yrittää muuntaa vuoropuheluksi, jossa vastakkaisten mielipiteiden pohjalta parannetaan muutosprosessia. Muutoksen vastustamisen huomiointi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on tärkeää siksi, että muutosprosessiin liittyviä ongelmia on helpompi korjata ennen kuin uusi organisaatio ehtii vakiinnuttaa toimintansa. Waddellin ja Sohalin (1998, 545–546) mukaan muutosvastarinnan hyödyntämisen näkökulma haastaa perinteisen näkökulman muutosvastarinnasta muutosprosessin kitkatekijänä ja haittana. Samalla kyseenalaistetaan se, että muutosprosessia, joka kohtaa vain vähän vastustusta, tulisi automaattisesti pitää hyvänä muutoksena.

Vastuu muutosvastarinnan hyödyntämisestä ei kuitenkaan ole vain organisaation johdolla. Esimerkiksi Mattila (2008, 55) toteaa, että työntekijöiden pitäisi antaa rakentavaa kritiikkiä ja esittää asiansa muutenkin kärsivällisesti. Henkilöstön ei pitäisi tuoda esiin vain ongelmia, vaan myös ratkaisuja niihin.

5 EMPIIRINEN OSUUS

5.1 Tutkimuksen aineisto

Tässä tutkielmassa käytetään, kuten aikaisemmin on mainittu, valmista aineistoa. Kyseinen aineisto on ALKU-uudistuksen siirtymäkauden henkilöstökysely, joka kerättiin ALKU-hankkeen arviointitutkimuksen yhteydessä sähköisesti 16.8.–16.9.2010 käyttämällä Webropol-ohjelmaa. Arviointitutkimus toteutettiin Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa ja siitä julkaistiin raportti⁴ maaliskuussa 2011 valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisen julkaisusarjassa. Arvioinnin yhteydessä tehtiin suuri joukko haastatteluja ja useita kyselyitä, joissa hankittua aineistoa oli mahdollista hyödyntää myös opinnäytetöissä. Näin minulle tarjoutui hyvä tilaisuus tehdä pro gradu -tutkielma osittain samasta aihepiiristä, josta olin tehnyt kandidaatintutkielman.

ALKU-uudistuksen siirtymäkauden henkilöstökysely suunnattiin kaikille aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksissa työskennelleille ja sillä pyrittiin osaltaan selvittämään ALKU-hankkeen henkilöstövaikutuksia. Kyselyn perusjoukko oli siis aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten koko henkilöstö, mukaan luettuna esimiehet ja virastojen ylin johto. Lomake koostui yhteensä 36 kysymyksestä, joista yhdeksän oli avoimia ja loput strukturoituja (liite 3). Kysymysten aiheet koskivat vastaajan taustatietoja, muutosjohtamista, lähiesimiesyhteistyötä, työyhteisön ilmapiiriä sekä työntekijän omia voimavaroja muutoksessa. Yhteensä vastauksia tuli 1659 ja vastausprosentti oli 32 % aluehallintovirastoissa ja 35 % ELY-keskuksissa. Aineistossa oli ylimpään johtoon kuuluneita ja esimiesasemassa olleita noin 12 %, mikä on vain vähän enemmän kuin heidän osuutensa on aluehallinnon virastojen koko henkilöstöstä.

ALKU-hankkeen arviointitutkimuksessa (Karppi ym. 2011) keskityttiin pääasiassa henkilöstökyselyn strukturoituihin kysymyksiin, jolloin minun oli järkevää keskittyä avoimiin kysymyksiin. Avointen kysymysten vastauksia oli yhteensä 383 sivua eli lähes 160 000 sanaa. Taulukossa 1 on kuvattu aineiston jakautuminen eri kysymysten mukaan tarkemmin. Avointen kysymysten vastaukset oli jaoteltu aineistossa erikseen jokaisen aluehallintoviraston (7 kpl) ja ELY-keskuksen (15 kpl) mukaan. Koska eri virastoissa on eri määrä henkilöstöä, vastausten määrä vaihteli melko paljon virastoittain. Lisäksi kaikkiin kysymyksiin ei vastattu yhtä innokkaasti tai runsassanaisesti, kuten taulukosta 1 voidaan havaita.

⁴ Karppi ym. 2011.

Taulukko 1 Avoimet kysymykset, kysymyskohtainen vastaajamäärä ja vastausten sivumäärä

Kysymys	Vastaajamäärä			Vastausten sivumäärä
	AVI:t	ELY:t	Yhteensä	
Mainitse kolme myönteisintä uusien viranomaisten toiminnan käynnistämiseen liittyvää asiaa	292	815	1107	42
Mainitse kolme kielteisintä uusien viranomaisten toiminnan käynnistämiseen liittyvää asiaa	341	969	1310	86
Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa liittyen uudistuksen muutosjohtamiseen	213	566	779	52
Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa muutokseen liittyvästä lähiesimiesyhteistyöstä?	199	526	725	33
Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa työyhteisösi ilmapiiristä?	192	536	728	39
Mihin työtäsi koskeviin, muutoksesta aiheutuviin asioihin olet pystynyt vaikuttamaan?	180	433	613	22
Miten työtäsi koskeviin asioihin vaikuttaminen on käytännössä tapahtunut?	160	362	522	18
Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa liittyen omiin voimavaroihisi?	179	437	616	34
Voit vielä perustella suhtautumistasi uudistukseen tai antaa muuta palautetta	215	580	795	57

Alun perin halusin tutkia ALKU-hanketta henkilöstön näkökulmasta. Lopullisesti tutkimusongelmat ratkaisi juuri käytettävissä ollut aineisto, sillä tutustuttuani siihen ensin alustavasti huomasin, että sen perusteella olisi mahdollista saada vastaus minua kiinnostaneeseen kysymykseen, miksi henkilöstö suhtautui ALKU-hankkeeseen niin kielteisesti. Totesin, että asiaan saisi selvyiden tutkimalla tarkemmin sitä, kuinka henkilöstön kielteinen suhtautuminen ilmenee heidän vastauksissaan kyselylomakkeen avoimiin kysymyksiin.

Avointen kysymysten lisäksi hyödynsin yhtä strukturoitua kysymystä, jossa oli selvitetty sitä, miten henkilöstö suhtautui yleisesti ottaen toteutuneeseen ALKU-uudistukseen. Vastausvaihtoehdot olivat viisiportaisella Likert-asteikolla (erittäin myönteisesti, melko myönteisesti, en myönteisesti enkä

kielteisesti, melko kielteisesti, erittäin kielteisesti). Tämän kysymyksen vastaukset toimivat johdatuksena laadullisen aineiston tarkastelulle. Kysymyksen vastauksia tarkastelin virastokohtaisesti, jolloin nähdään havainnollisesti myös se, että henkilöstön suhtautuminen yleisesti ALKU-hanketta kohtaan oli hyvin erilainen eri virastoissa. Muita aineiston strukturoituja kysymyksiä ei tässä tutkielmassa käsitellä aiheen rajauksen takia.

5.2 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä

Tässä tutkielmassa on kyse laadullisesta tutkimuksesta, jonka tavoitteisiin ei kuulu tilastollisten yleistysten tuottaminen, vaan esimerkiksi ilmiöiden ja asioiden tulkitseminen ja ymmärtäminen. Päätin keskittyä aineiston avointen kysymysten vastauksiin ja valitsin tutkimusmenetelmäksi sisällönanalyysin, sillä se soveltuu erilaisten tekstimuodossa olevien dokumenttien systemaattiseen ja objektiiviseen tarkasteluun (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105). Eskolan ja Suorannan (1998, 138) mukaan laadullista aineistoa analysoitaessa pyritään tavallisesti aluksi siihen, että aineistoon saataisiin selkeyttä ja pystyttäisiin tuottamaan uutta tietoa tutkimuksen kohteesta. Tuomi ja Sarajärvi (2002, 19, 105) korostavat sitä, että sisällönanalyysillä aineisto vain järjestetään johtopäätösten tekemistä varten eikä jonkin tietyn metodin käyttäminen hallitusti riitä vielä tekemään selvityksestä tutkimusta.

Yleensä laadullinen aineisto pitää esimerkiksi haastattelujen tekemisen jälkeen valmistella tekstimuotoon, jossa sitä voidaan käsitellä. Tässä tutkimuksessa se ei kuitenkaan ollut tarpeen, koska aineisto oli kerätty sähköisellä kyselylomakkeella, jolloin se oli jo valmiiksi tekstimuodossa.

Laadullinen analyysi jaetaan tavallisesti induktiiviseen (yksittäisestä havainnoista yleistyksiin) ja deduktiiviseen (yleisestä yksittäiseen). Eskolan (2001, 136) mukaan voidaan puhua myös aineistolähtöisestä, teoriasidonnaisesta ja teorialähtöisestä analyysistä. Tuomi ja Sarajärvi (2002, 97) pitävät tätä jakoa käytännöllisessä mielessä toimivampana kuin jakoa induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin. He tosin nimittävät teoriasidonnaista analyysiä teoriaohjaavaksi.

Aineistolähtöisessä analyysissä aikaisemmilla havainnoilla, tiedoilla ja teorioilla ei ole periaatteessa mitään tekemistä analyysin toteutuksessa tai tuloksissa. Esimerkiksi analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen perusteella. Aineistolähtöinen analyysi on yleensä vaikea toteuttaa. Haasteena on varsinkin sen kontrolloiminen, että analyysi tapahtuu kokonaan aineiston ehdoilla, eikä tutkijan ennakko-oletusten ja -luulojen mukaisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97–98.)

Teoriaohjaavassa analyysissä teoriaa käytetään apuna analyysin toteutuksessa, mutta se ei ole kuitenkaan suoraan analyysin lähtökohtana tai perustana. Kyse ei siis ole teoriaa testaavasta vaan pikemminkin uusia ajatusuria aukaisevasta analyysistä, jossa päättelyn logiikka on usein abduktiivista. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98–99.) Aineistolähtöisyys ja valmiit teoreettiset mallit vaihtelevat aineiston analyysissä siten, kuinka tutkija kokee tarkoituksenmukaiseksi. Tavallisesti teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee aluksi aineiston ehdoilla. Ero aineistolähtöisen analyysin ja teoriaohjaavan analyysin välillä tulee esiin yleensä siinä, miten empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Aineistolähtöisessä analyysissä keskeiset käsitteet luodaan aineiston pohjalta, kun taas teoriaohjaavassa analyysissä ne ovat asioita, jotka jo ennestään tiedetään tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 116.)

Teorialähtöinen analyysi on perinteinen analyysimalli luonnontieteissä. Lähtökohtana on tällöin jokin tietty teoria tai malli, joka ohjaa analyysin tekoa ja jonka perusteella aineistoa tarkastellaan. Myös tutkimuskysymykset on asetettu suhteessa tähän valmiiseen teoreettiseen malliin. Kyse voi olla esimerkiksi jonkin aikaisemman tiedon testaamisesta uudessa kontekstissa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 99–100.)

Tässä pro gradu -tutkielmassa käytetään siis teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, joka tapahtuu yleensä aluksi samalla tavalla kuin aineistolähtöinen eli induktiivinen analyysi. Siksi on tarpeen kuvata lyhyesti sellaisen kulkua. Miles ja Huberman (1984, 21–22) ovat jakaneet laadullisen aineiston induktiivisen analyysin kolmeen osaprosessiin, jotka ovat aineiston tiivistäminen (data reduction), aineiston havainnollistaminen (data display) sekä johtopäätösten tekeminen ja vahvistaminen (conclusion drawing/verification). Kyse ei ole vaiheista, jotka tehtäisiin järjestyksessä yksi kerrallaan. Sen sijaan tutkija tiivistää, muokkaa ja ryhmittelee aineistoa osittain samanaikaisesti sekä tekee ainakin alustavia johtopäätöksiä koko tutkimusprosessin ajan.

Aineiston tiivistämisessä keskitytään olennaisiin asioihin, jolloin aineistoa yksinkertaistetaan ja tarpeeton data poistetaan. Toisessa osaprosessissa aineistoa ryhmitellään ja järjestellään sekä havainnollistetaan esimerkiksi erilaisten taulukoiden ja kuvioiden avulla. Järjestelmällisellä aineiston käsittelyllä on tarkoitus mahdollistaa johtopäätösten tekeminen, joissa asioiden merkitykset, yhteydet ja säännönmukaisuudet tuodaan esiin. Tärkeää on myös pyrkiä vahvistamaan tehtyjen tulkintojen uskottavuus. (Miles & Huberman 1984, 21–22.)

5.3 Aineiston analyysin toteutus

Sain aineiston käyttöni 21.12.2010 minkä jälkeen tutustuin siihen lukemalla sen kerran läpi. Tässä vaiheessa tuli jo mieleen joitakin ajatuksia siitä, miten aineistoa voisi mahdollisesti jäsentää. Näille alkuvaiheen tulkinnoille ei pitäisi kuitenkaan Eskolan ja Suorannan (1998, 151) mukaan antaa liikaa painoarvoa, koska tulkinnot eivät luultavasti ole vielä systemaattisia ja kattavia. Siksi varoin tekemästä mitään lopullisia päätöksiä ja keskityin vain tutustumaan aineistoon melko yleisellä tasolla.

Ennen kuin varsinaiseen aineiston analyysiin ryhdytään, pitää määritellä analyysiyksikkö, joka voi olla esimerkiksi yksittäinen sana, lause, lauseen osa tai ajatuskokonaisuus. Tutkimustehtävä ja aineiston laatu määräävät sen, mikä analyysiyksiköksi valitaan. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 112.) Tässä analyysissä analyysiyksikkönä oli ajatuskokonaisuus, joka saattoi koostua vain yhdestä sanasta tai useasta virkkeestä.

Käytännössä sisällönanalyysi tapahtui niin, että luin tietokoneella tekstinkäsittelyohjelmassa tekstimuodossa olleita vastauksia läpi ja poistin tutkimuskysymysten kannalta epäolennaiset asiat. Pyrin muokkaamaan aineistoa selkeämmäksi kadottamatta kuitenkaan merkityksellistä informaatiota. Tätä voi pitää edellisessä luvussa kuvatun Milesin ja Hubermanin (1984, 21–22) jaottelun mukaisesti aineiston tiivistämisenä.

Analyysin seuraava vaihe, havainnollistaminen, tapahtui tiivistämisvaiheen kanssa osittain samanaikaisesti. Aloin jakaa henkilöstön muutoskielteisyyden syitä ja perusteita ryhmiin. Kun olin saanut analyysin valmiiksi, analysoin aineiston uudestaan. Kävin aineiston läpi periaatteessa samalla tavalla kuin ensimmäisellä kerralla, mutta nyt keskityin tarkastelemaan sitä, olivatko aikaisemmat luokittelut totuudenmukaisia eli perustuivatko ne hyvin aineistoon. Analyysin tuloksiin tuli vielä tässä vaiheessa lukuisia täydennyksiä ja asioiden ryhmittelytapa vaihtui jonkin verran. Samalla poimin erilaisia suhtautumisen syitä edustaneita suoria lainauksia, jotka liitin myöhemmin oikeisiin kohtiin raporttitekstin sekaan. Pohdin myös sitä, mitkä asiat analyysin tuloksissa ovat olennaisia ja miten ne liittyvät aikaisempien tutkimusten tuloksiin.

Avointen kysymysten aineisto oli ryhmitelty aakkosjärjestykseen virastojen nimien mukaan niin, että kaikkien kysymysten vastauksissa ensimmäisenä aluehallintovirastona oli Ahvenanmaan valtionvirasto ja ELY-keskuksista Etelä-Pohjanmaan ELY. Arvioin etukäteen, että tämä voi olla analyysin luotettavuuden kannalta ongelmallista. Oli nimittäin mahdollista, että melko puuduttava analyysityö johtaa analyysin tulosten vinoutumiseen siten, että aakkosjärjestyksessä alkupäässä

olevien virastojen henkilöstön näkemykset painottuvat liikaa. Tämän ongelman pyrin ratkaisemaan niin, että en toteuttanut analyysiä järjestyksessä alusta loppuun, vaan kävin vastauksia läpi satunnaisesti. Järjestys oli erilainen kummallakin analyysikerralla. Tämän uskon varmistaneen sen, että analyysin tulokset pohjautuvat kattavasti koko aineistoon. Tarkoitus ei ollut selvittää virastojen välisiä eroavaisuuksia suhtautumisen syissä vaan taata se, että kaikki aineistossa ilmenneet syyt tulivat otetuksi huomioon johtopäätöksissä.

Tämän jälkeen alkoi tutkimusraportin kirjoitusvaihe, jossa moneen kertaan käsitelty aineisto piti saattaa mahdollisimman sujuvaan raporttimuotoon. Kirjoitin muutaman sanan tai lauseen mittaisista ilmauksista kokonaisia virkkeitä ja pyrin laittamaan analyysin tulokset loogiseen järjestykseen. Minulla ei ollut etukäteen mitään teoriaan perustuvaa kehikkoa, jonka mukaan analyysin olisi voinut toteuttaa. Kyselylomakkeen pohjaltakaan ei ollut mahdollista muodostaa toimivaa jäsenystä, joten sen lisäksi, että analyysi oli aluksi aineistolähtöistä, se painottui kokonaisuutena selvästi enemmän aineiston kuin teorian suuntaan. Teorian roolina oli tukea analyysiprosessia sen eri vaiheissa, mutta tulosten yhdistäminen teoriaan tapahtui varsinaisesti vasta analyysin yhteenvedossa ja tutkielman johtopäätöksissä.

Tekstin muokkaaminen raporttimuotoon oli melko työlästä. Aineiston suuren koon takia hyviä suoria lainauksia olisi ollut paljon ja lainausten valinta oli hankalaa. Siitä millainen suorien lainausten rooli pitäisi olla raporttitekstissä, on olemassa erilaisia käsityksiä. Tuomen ja Sarajärven (2002, 22) mukaan alkuperäiset ilmaukset pitäisi ymmärtää ennen kaikkea esimerkeiksi ja tekstin elävöittämiseksi. Alasuutari (1995, 295–296) toteaa, että raporttitekstissä ei saisi olla liikaa sitaatteja eivätkä ne saisi olla liian pitkiä. Vaarana nimittäin on, että tällaisessa tilanteessa lukija lukee vain sitaatit tai toisaalta jättää ne kokonaan lukematta. Raporttitekstissä voi johdatella lukijaa siihen, mitä suorassa lainauksessa tullaan kertomaan, mutta puhekielistä sitaattia ei ole tarpeen kääntää kokonaan tieteelliselle kielelle. Sen sijaan suoria lainauksia tulisi pyrkiä käyttämään osana kerrontaa. Haasteena onkin Alasuutarin mukaan usein se, että tekstiin löydetään ”oikea rytmi”, jossa erilaisia tekstityyppejä vuorottelemalla lukijan mielenkiinto säilyy.

Olen pyrkinyt kirjoittamaan raportointiluvut niin, että suorat lainaukset muodostaisivat tasapainoisen ja sujuvan kokonaisuuden varsinaisen raporttitekstin kanssa. Sitaattien rooli on toimia esimerkkeinä henkilöstön vastauksista, ei todisteina luokittelun oikeellisuudesta. Suoran lainauksen loppuun on merkitty, työskenteleekö vastaaja aluehallintovirastossa (AVI) vai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (ELY). Lainaukset on kursivoitu ja sisennetty, mutta muuten ne on

kopioitu aineistosta täysin sellaisenaan, eikä esimerkiksi mahdollisia kirjoitusvirheitä ole korjattu. Jos lainauksesta on jätetty jotain pois, tämä on merkitty suluissa olevilla kolmella pisteellä.

Keskeisin työväline analysoinnissa oli tekstinkäsittelyohjelma Microsoft Word. Pohdin jonkin laadullista tutkimusta varten kehitetyn analyysiohjelman käyttämistä (esim. Atlas.ti tai NVivo), mutta tutustuttuani niistä ensiksi mainittuun arvioin, että analyysi onnistuisi luotettavasti ja ehkä myös nopeimmin tavallisella tekstinkäsittelyohjelmalla.

Tutkielman tekemisen aikataulusta on aina syytä kertoa vähintäänkin yleisellä tasolla. Kuten aikaisemmin todettiin, sain aineiston käyttöni 21.12.2010. Tämän jälkeen tutustuin aineistoon perinpohjaisesti ja aloin vähitellen kirjoittaa tutkielman teoreettista viitekehystä. Se valmistui pääosiltaan helmikuun loppuun mennessä. Aineiston analyysin toteutin helmikuussa sekä maaliskuun alussa ja maaliskuun aikana kirjoitin analyysin tulokset raporttimuotoon. Kun raporttiteksti oli valmis, kirjoitin sen perusteella yhteenvedon, jonka tarkoitus on toimia sujuvana siirtymänä aineiston analyysin ja johtopäätösten välillä. Tämän jälkeen vuorossa oli johtopäätösten kirjoittaminen sekä lukuisten täydennysten ja korjausten tekeminen aikaisemmin kirjoitettuihin lukuihin ja tekstin oikoluku. Suomen aluehallintoa ja sen kehitystä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana käsittelevässä luvussa hyödynsin suurelta osin kandidaatintutkielman tekstiä. Tutkimusprosessi kesti kokonaisuudessa noin puoli vuotta, vaikka pääosa tutkielmasta olikin valmiina jo huhtikuun alkupuolella. Työn saaminen lopulliseen muotoonsa kesti kuitenkin suunniteltua kauemmin, ja osittain myös muiden kiireiden takia tutkielma oli palautuskunnossa vasta heinäkuun alussa. Etukäteen asettamani takaraja tutkielman valmistumiselle ei silti ylittynyt, vaikka tavoiteajassa en aivan pysynyt.

5.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimusten luotettavuutta tarkastellaan yleensä käsitteiden reliabiliteetti ja validiteetti avulla. Reliabiliteetti liittyy siihen, ovatko tutkimuksen tulokset toistettavia eli ei sattumanvaraisia. Validiteetilla taas tarkoitetaan mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä sillä on tarkoituskin mitata. (Uusitalo 1991, 84.)

Laadullisille tutkimuksille on tyypillistä, että niissä ei ole tavoitteena tulosten siirrettävyys, sillä tutkittavia tapauksia pidetään ainutlaatuisina ja aineistoa tulkitaan tältä pohjalta. Kyse ei siis ole teorian tai hypoteesien testaamisesta, vaan pikemminkin aineiston monitahoisesta ja yksityiskohtaisesta tarkastelusta. (Hirsjärvi ym. 1997, 165.) Tästä syystä käsitteitä reliabiliteetti ja

validiteettiä tulkitaan yleensä laadullisessa tutkimuksessa hieman eri tavoin kuin määrällisessä tutkimuksessa tai sitten niitä ei käytetä lainkaan (Hirsjärvi ym. 2007, 227).

Esimerkiksi Uusitalo (1991, 84) toteaa, että kvalitatiivisten tutkimusten ja tapaustutkimusten yhteydessä reliabiliteetti tulee ymmärtää siten, että tutkija käsittelee aineistoa yksiselitteisten luokittelu- ja tulkintasääntöjen avulla. Tällä tavoin saadaan selville, miten aineiston analyysi on käytännössä tehty, jolloin se on mahdollista toistaa myöhemmin samalla tavalla. Eskola ja Suoranta (1998, 211, 236) korostavat sitä, että laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta pitäisi tarkastella arvioimalla tutkimusprosessia kokonaisuutena. He painottavat myös sitä, että koska laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voi tarkastella lähes pelkästään kirjoitetun tekstin perusteella, pitäisi raportin kirjoittamisvaiheeseen kiinnittää erityistä huomiota. Samaa mieltä ovat Hirsjärvi ym. (2007, 227–228), joiden mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa tärkeää on tarkka ja yksityiskohtainen selostus siitä, mitä tutkija on tehnyt. Tässä selostuksessa tulee kertoa esimerkiksi aineiston tuottamisen olosuhteet, luokittelujen syntymisen perusteet, se miten tulokset on saatu ja mihin tutkimuksen tulokset perustuvat.

Usein aineiston hankinta on hyvin keskeinen osa tutkimusprosessia ja sillä, miten pätevästi ja luotettavasti tämä tutkimuksen vaihe onnistutaan tekemään, on suuri merkitys koko tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa. Tässä tutkimuksessa käytettiin kuitenkin valmista aineistoa, jota ei kerätty erityisesti tämän tutkimuksen tarpeisiin. Kun tutkija kerää itse aineistonsa, siitä on esimerkiksi se hyöty, että haastattelukysymykset ja kyselylomakkeet voidaan suunnitella kyseisen tutkimuksen lähtökohdista. On siis mahdollista kysyä tarkalleen niitä asioita ja juuri siten, kuinka tutkija haluaa. Vaarana on kuitenkin, että tutkittavat eivät vastaakaan kysymyksiin sillä tavalla kuinka tutkija olettaa tai että aineistoa ei kerry tarpeeksi.

Hirsjärvi ym. (1997, 185) toteavat, että opinnäytetyön arvo ei riipu siitä kuinka siinä käytetty aineisto on hankittu. Ei siis ole välttämätöntä eikä aina järkevääkään, että tutkija keräisi itse aineistonsa, jos tarkoitukseen sopiva aineisto on jo ennestään olemassa ja sitä on mahdollista hyödyntää. Aineiston hankkimiseen liittyvä osaaminen, kuten kyselylomakkeiden suunnittelu ja toteuttaminen, ovat tietenkin tärkeitä taitoja tutkijalle. Olen kuitenkin tehnyt aikaisemmin sekä sähköisiä että paperimuotoisia kyselylomakkeita muiden opintojen ja töiden yhteydessä, joten en koe jääneeni mistään paitsi, vaikka en kerännytkään itse pro gradu -tutkielmaani aineistoa.

Tässä tutkielmassa käytetyn aineiston kyselylomake suunniteltiin yhteistyössä Tampereen yliopiston ja valtiovarainministeriön kanssa ja sähköisen kyselyn toteutti valtiovarainministeriö.

Samaa aineistoa on käytetty myös ALKU-hankkeen arviointitutkimuksessa, joten voi olettaa, että aineisto on kerätty asianmukaisesti ja pätevästi. Tämän tutkimuksen luotettavuuden kannalta merkitystä on kuitenkin tutkimusaineiston hankkimisajankohdalla. Asian vaikutusta henkilöstön suhtautumiseen pohditaan analyysin tulosten yhteenvedossa eli luvussa 5.5.9.

Sähköisissä kyselylomakkeissa on sekä etuja että haittoja. Vaikka hyvän lomakkeen tekeminen vaatii paljon tietoa ja taitoa, hyöty on siinä, että lomakkeen käyttäminen on tehokasta ja aineistosta on helppo saada laaja (Hirsjärvi ym. 1997, 191). Esimerkiksi kaikkien ALKU-hankkeessa mukana olleiden virastojen työntekijät oli mahdollista tavoittaa sähköisellä kyselylomakkeella. Kyselyitä pidetään kuitenkin pinnallisina ja samalla voidaan pohtia myös sitä, miten vakavasti vastaajat ovat suhtautuneet lomakkeen täyttämiseen (Hirsjärvi ym. 1997, 191). On selvää, että edes avointen kysymysten vastausten perusteella ei voi tehdä yhtä syvälle meneviä johtopäätöksiä kuin haastatteluaineiston perusteella, koska vastaukset jäävät väistämättä suppeammiksi.

Henkilöstön muutoskielteisyyden syitä olisi voinut tutkia myös haastattelemalla aluehallinnon virastojen työntekijöitä. Haastattelut olisi kuitenkin ollut käytännön syistä pakko tehdä hyvin rajatulle joukolle, esimerkiksi vain tietyn viraston tai yksikön työntekijöille, jolloin henkilöstön muutoskielteisyydestä ei olisi saanut läheskään yhtä kattavaa kuvaa kuin kyselylomakkeella kerätystä aineistosta. Tutkimustehtävän kannalta kyselyaineisto oli siis parempi vaihtoehto, sillä tutkimusaineistossa oli edustettuina kaikkien virastojen ja vastualueiden henkilöstön näkemyksiä.

Koska tässä tutkielmassa käytettiin valmista aineistoa, tutkimusongelmat piti asettaa ja sovittaa aineiston rajoitteiden mukaisesti. Näin pystyin varmistamaan sen, että aineisto antoi selvyiden juuri niihin kysymyksiin, joista olin kiinnostunut. Aineistoa analysoidessani huomasin, että avoimiin kysymyksiin vastattiin melko aktiivisesti ja työntekijöillä oli selkeä halu kertoa näkemyksensä ALKU-hankkeesta ja siihen liittyneistä kielteisiksi koetuista asioista. Juuri tämä oli tutkimuksen onnistumisen kannalta ratkaisevan tärkeää. Vaikutti siltä, että henkilöstökyselyn avoimiin kysymyksiin vastasivat innokkaimmin ennen kaikkea ne, jotka suhtautuivat uudistukseen kielteisesti. Sen sijaan ne, jotka suhtautuvat uudistukseen neutraalisti, eivät vaivautuneet vastaamaan yhtä aktiivisesti avoimiin kysymyksiin. Tämä ei ollut kuitenkaan ongelma, sillä tutkielmassa kiinnostuksen kohteena oli nimenomaan henkilöstön muutoskielteisyys.

Tämän tutkimuksen luotettavuus perustuu siihen, että aineisto on kattava ja laadukas. Lisäksi aineiston soveltuminen tutkimusongelmien selvittämiseen on varmistettu useaan kertaan tutkimusprosessin aikana. Tein myös aineiston analyysin kahteen kertaan, mikä luonnollisesti

parantaa tutkimuksen reliabiliteettia. Tutkimuksen luotettavuutta lisää niin ikään se, että olen kertonut miten ja miksi toimin tietyllä tavalla tutkimusprosessin eri vaiheissa. Kuten Tuomi ja Sarajarvi (2002, 138) toteavat, tällä tavoin tutkimustulokset tulevat ymmärrettävimmiksi ja lukijalle selviää miten johtopäätöksiin on tultu.

5.5 Henkilöstön muutoskielteisyyden syyt

5.5.1 Henkilöstön suhtautuminen yleisesti ottaen ALKU-hankkeeseen

Tässä tutkielmassa keskitytään pääasiassa vain tutkimusaineistona olevan henkilöstökyselyn avointen kysymysten vastauksiin. On kuitenkin tarpeen katsoa aluksi yhden strukturoidun kysymyksen perusteella sitä, miten henkilöstö suhtautui yleisesti ottaen toteutuneeseen ALKU-hankkeeseen (taulukko 2). Alkuperäinen viisiluokkainen muuttuja on luokiteltu uudelleen kolmeen luokkaan (erittäin tai melko myönteisesti, en myönteisesti enkä kielteisesti, erittäin tai melko kielteisesti). Kysymykseen vastasi yhteensä 1641 henkilöä.

Taulukosta 2 huomataan, että henkilöstön näkemykset ALKU-hanketta kohtaan olivat melko kriittisiä. Myönteisesti uudistukseen suhtautui vain noin neljännes vastaajista, kun taas kielteisesti suhtautuneita oli lähes puolet.

Virastojen välillä oli kuitenkin hyvin selviä eroja henkilöstön näkemyksissä. Erittäin tai melko kielteisesti uudistukseen suhtautuneiden osuus oli suurin Uudenmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskuksissa. Myönteisimmin uudistukseen suhtauduttiin Kainuun ja Etelä-Savon ELY-keskuksissa sekä Lapin aluehallintovirastossa. Seuraavaksi selvitetään tarkemmin avointen kysymysten vastausten perusteella, millaisia asioita löytyy henkilöstön kielteisen suhtautumisen taustalta.

Taulukko 2 Henkilöstön suhtautuminen yleisesti ottaen toteutuneeseen ALKU-uudistukseen

	Erittäin tai melko myönteisesti	En myönteisesti enkä kielteisesti	Erittäin tai melko kielteisesti
Etelä-Suomen AVI	25 %	29 %	47 %
Itä-Suomen AVI	28 %	29 %	43 %
Lapin AVI	43 %	33 %	24 %
Lounais-Suomen AVI	27 %	31 %	42 %
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	21 %	21 %	58 %
Pohjois-Suomen AVI	36 %	36 %	28 %
Etelä-Pohjanmaan ELY	13 %	24 %	62 %
Etelä-Savon ELY	39 %	32 %	29 %
Hämeen ELY	13 %	28 %	59 %
Kaakkois-Suomen ELY	14 %	35 %	51 %
Kainuun ELY	44 %	35 %	21 %
Keski-Suomen ELY	38 %	25 %	37 %
Lapin ELY	25 %	33 %	41 %
Pirkanmaan ELY	25 %	24 %	51 %
Pohjanmaan ELY	14 %	26 %	60 %
Pohjois-Karjalan ELY	26 %	22 %	52 %
Pohjois-Pohjanmaan ELY	35 %	28 %	37 %
Pohjois-Savon ELY	32 %	28 %	40 %
Satakunnan ELY	25 %	44 %	31 %
Uudenmaan ELY	13 %	17 %	70 %
Varsinais-Suomen ELY	18 %	27 %	55 %
Ahvenanmaan valtionvirasto	-	71 %	29 %
Yhteensä	24 %	28 %	48 %

5.5.2 Muutoksen pitäminen epätarkoituksenmukaisena

Monien mielestä ALKU-hanke ei ollut järkevä ja tarkoituksenmukainen ja siksi siihen suhtauduttiin kielteisesti. Uudistuksella ei uskottu saavutettavan mitään hyötyjä ja sen pelättiin aiheuttavan vain lisää kustannuksia ja ylimääräistä työtä. Uusia organisaatioita pidettiin esimerkiksi liian suurina, että käytännön työ voitaisiin järjestää tehokkaasti.

Monet vastaajat totesivat, että olisi pitänyt alun perin suunnitella paremmin miten aluehallintoa kehitetään. Virastoilla ei katsottu olevan tarpeeksi yhteistä ja uudistusta pidettiin siksi keinotekoisena. Kun esimerkiksi virastojen asiakkaat, toiminta-ajatus, arvot, työkuulttuuri ja toimintakenttä ovat täysin erilaisia, oli vaikea ymmärtää, mitä hyötyjä yhdistämisestä voidaan edes saada.

Yhtä paljon saadaan synergiaetuja yhdistämällä rautakauppa ja hierontapalveluja myyvä yritys. (AVI)

Aluehallintoa oli tarpeen uudistaa, mutta olisi tullut perustellummin miettiä, mitä erotetaan ja mitä yhdistetään. Nyt sinänsä toisistaan kaukana olevat toiminnat yrittävät epätoivoisesti löytää jotain yhteistä. Samaan aikaan toisistaan erotetut toiminnat yrittävät pelastaa tilannetta rakentamalla yhteistyötä. (AVI)

Hyvin monet olivat sitä mieltä, että liikenneasioita olisi pitänyt hoitaa edelleen liikenneviraston yhteydessä. Muutosten takia yhteistyön liikenneviraston kanssa katsottiin vaikeutuneen.

ELYjen L-vastuualueet olisivat kuuluneet osaksi Liikennevirastoa. Se oli myös alkuperäinen liikenne- ja viestintäministeriön suunnitelma. Kaikki tuntemani henkilöt eri ELYjen L-vastuualueilta tai Liikennevirastosta (Livi) eri puolilta Suomea ovat yhä tätä mieltä tästä asiasta. (ELY)

Myös opetus- ja kulttuurialan tehtävien jakamista ELY-keskuksiin ja aluehallintovirastoihin kritisoitiin. Muutoksen todettiin olevan hankala asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden kannalta, koska heidän on vaikea tietää mitä asioita missäkin hoidetaan. Resurssien hajauttamisen useaan virastoon pelättiin aiheuttavan tehottomuutta ja päällekkäistä työtä.

Jotkut kokivat, että poliisin rooli aluehallintovirastoissa jää sekavaksi ja irrallisiksi, koska poliisin vastuualue on organisoitunut eri tavalla kuin muu virasto⁵. Kaikki eivät katsoneet myöskään työsuojeluasioiden hoitamisen sopivan aluehallintovirastoihin. Lisäksi todettiin, että työsuojeluvalvonnan tarpeet oli unohdettu kokonaan uudistuksen valmistelussa.

⁵ Kolmessa aluehallintovirastossa on poliisin vastuualue (Turku, Mikkeli, Oulu), jotka ovat osa poliisin keskusvirastona toimivaa poliisihallitusta. Vastuualueet eivät ohjaa ja valvo paikallispoliisia, mikä rooli oli lääninhallitusten poliisiosastoilla, vaan niiden tehtävät liittyvät lähinnä poliisitoimen alueelliseen viranomaisyhteistyöhön ja poikkeusoloihin varautumiseen poliisihallinnossa (L 20.11.2009/896, 4.2 §).

Monien mielestä uudet virastot näyttivät ulospäin sekavalta kokonaisuudelta. Ihmisillä ei uskottu olevan enää selkeää kuvaa siitä, millaisia tehtäviä aluehallinnossa hoidetaan. Viranomaisten työnjaon kerrottiin olevan epäselvä paitsi työntekijöille, myös asiakkaille, tavallisista kansalaisista puhumattakaan.

ELY-keskus näkyy nykyään lehtiartikkeleissa kasvottoman yleisvirastona, josta löytyy lausunnon ja lupien antajia joka lähtöön kaatopaikoilta ja suonsilmistä moottoriteille asti. En tiedä, onko se asiakaslähtöisyyttä, että selkeiden virastojen sijasta asiakas ohjataan "yhdelle luukulle", jonka takana on mitä kirjavin kokoelma asioita ja vastuita. (ELY)

Myös uusien viranomaisten aluejakoja ja toimipaikkojen palvelutarjontaa pidettiin sekavana. Kritiikki koski erityisesti ELY-keskuksia, joista yhdeksässä on edustettuina kaikki vastualueet (elinkeinot, liikenne ja ympäristö). Niissä ELY-keskuksissa, joissa toimii vain yksi tai kaksi vastuualuetta, muiden vastuualueiden tehtäviä hoitaa joku toinen ELY-keskus.

Tienpitoviranomaisen näkökulmasta emme enää pysty kertomaan asiakkaalle selkeästi ja yksinkertaisesti, että kuka on tienpitoviranomainen. Ennen se on alueellinen tiepiiri, nyt esimerkiksi Pohjois-Karjalan ELYn alueella tienpitoviranomainen on Pohjois-Savon ELY. Miten selittää tuo asiakkaalle, sanokaapa se? Siinä on sisällä looginen ristiriita, mikä tekee viranomaisesta loogisen asiakkaan edessä naurettavan. Ja miten selitän Liikenneviraston suhteen tähän asiaan. (ELY)

Epäloogiseksi ELY-keskusten aluejako ja toimipaikkaverkosto koettiin varsinkin Pohjanmaalla, missä sen kerrottiin haittaavan päivittäin asiakkaita ja postin kulkua. Esimerkiksi Pohjanmaan ELY-keskuksessa, jonka päätoimipaikka on Vaasassa ja sivutoimipaikka Kokkolassa, on vain elinkeinot-vastuualue. Liikenteen ja ympäristön vastuualueiden tehtäviä Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella hoitaa Etelä-Pohjanmaan ELY, jonka päätoimipaikka on Seinäjoella. Sillä on kuitenkin sivutoimipaikat myös Vaasassa, missä huomattava osa henkilöstöstä edelleen työskentelee, sekä Kokkolassa.

Joidenkin vastaajien mielestä myös valtakunnalliset erikoistumistehtävät⁶ oli järjestetty epätarkoituksenmukaisesti. Lisäksi virastojen nimiä pidettiin hankalina ja epä johdonmukaisina ja

⁶ Valtakunnallisilla erikoistumistehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joita hoidetaan yhdessä valtion alueviranomaisen toimipisteessä muiden puolesta koko maan alueella. Tehtävät voivat olla sellaisia, joita on aikaisemmin hoidettu keskushallinnossa, mutta jotka on siirretty aluehallintoon. Esimerkiksi voidaan mainita maistraattien valtakunnalliset ohjaus- ja kehittämistehtävät, jotka on keskitetty Itä-Suomen aluehallintovirastoon.

niiden koettiin hämärtävän kansalaisten käsityksen hallinnosta. Joitakin harmitti se, että oman työpaikan nimi ei enää kertonut siitä mitä kyseinen henkilö tekee työkseen. Jotkut eivät olleet tyytyväisiä myöskään siihen, että nimi aluehallintovirasto tuli lääninhallitusten tilalle. Entisen lääninhallituksen uskottavuuden katsottiin hävinneen, kun satoja vuosia vanha hallintoperinne unohdettiin.

5.5.3 ”Politikointi” ja huonoiksi koetut yksittäiset päätökset

ALKU-hankkeeseen todettiin liittyvän paljon poliittista peliä, huonoja kompromisseja ja jopa mielivaltaa. Tämä näytti lisäävän merkittävästi kielteistä suhtautumista koko uudistusta kohtaan. Poliitikkojen koettiin ajavan ensisijaisesti vain omia tavoitteitaan ja unohtavan virastoissa työskentelevät ihmiset.

Jo lähtökohtaisesti tuntuu, että millään muulla tavoitteella ei ole niin paljoa väliä, kuin poliitikkojen mielivallalla ja omilla tavoitteilla. (ELY)

poliittisen kähminän ulottaminen aluehallintoviranomaisten reviirijakoon syö tietysti virkamiestä ja heikentää motivaatiota työskennellä kruunun rakkikoirana päivästä toiseen. (ELY)

Poliitikoille emme ole ihmisiä, vaan pelinappuloita tässä pelissä. Meitä voi siirrellä pelilaudalla paikasta toiseen tai ottaa kokonaan pelistä pois, eikä meidän mielipidettämme tarvitse kysellä. (ELY)

Poliitikkojen koettiin tehneen virastojen työn kannalta epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja, jotka haittaavat asiakaslähtöisyyttä ja lisäävät kustannuksia. Erityisesti ihmisiä ärsytti se, että päätöksiä ei perusteltu julkisuudessa riittävän hyvin. Työpaikkojen siirtojen paikkakunnalta toiselle katsottiin vievän valtiolta uskottavuuden luotettavana työnantajana. Pohjanmaalla kritisoitiin varsinkin sitä, että Seinäjoesta tehtiin pelkältä TE-keskus pohjalta myös liikenne- ja ympäristövastuualueiden päätoimipaikka, vaikka tiepiirin ja ympäristökeskuksen päätoimipaikat olivat kumpikin sijainneet Vaasassa ennen ALKU-uudistusta.

ALKU-hanke ei ole lähtenyt organisaation tai asiakkaiden kehittämistarpeista, vaan on poliittisen valtapelin ruumiillistuma. Tämä näkyy mm. syntyneiden monimutkaisten organisaatioiden käsittämättömissä nimissä ja poliittis-perusteisissa alue- ja toimipaikkavalinnoissa esim. Vaasan keskuksen siirto Seinäjoelle. (ELY)

Kustannusten lisäämiseen ”poliitikkojen oman edun takia” suhtauduttiin erittäin kielteisesti, koska virastojen määrärahat olivat muutenkin hyvin tiukalla. Kun työntekijät olivat joutuneet luopumaan virkistyspäivästä ja säästämään mitä erilaisimmista pikkuasioista, kuten kopiopapereista ja kokouskahvista, turhaksi koettu kustannusten lisääminen ei saanut ymmärrystä.

Jotkut kritisoivat myös sitä, että tarkoituksenmukaisia ratkaisuja ei uskallettu tehdä poliittisten syiden takia. Esimerkiksi toimipaikkaverkostoa ei karsittu tarpeeksi ja tehty sellaista aluejakoa, joka kestäisi aikaa. Asiaa kritisoineiden mielestä vaikeita päätöksiä ei pitäisi siirtää myöhemmäksi, sillä se johtaa vain siihen, että henkilöstö joutuu kärsimään epävarmasta tilanteesta paljon kauemmin.

5.5.4 Säästöt ja resurssien vähentäminen samaan aikaan muutoksen toteutuksen kanssa

Monet kertoivat, että he olivat suhtautuneet ALKU-hankkeeseen alun perin myönteisesti, mutta mielipide oli vaihtunut kielteiseksi muutosprosessin aikana. Eräs merkittävä asia tämän taustalla oli se, että samaan aikaan ALKU-hankkeen toteutuksen kanssa työntekijöiden määrää ja virastojen muita resursseja jouduttiin vähentämään. Henkilöstön määrän vähentäminen ei kuulunut varsinaisesti ALKU-hankkeen tavoitteisiin vaan vähennykset tehtiin valtionhallinnon tuottavuusohjelman takia.

Uuden ison viranomaisen perustamisen selitettiin tuovan säästöjä ja tähän luotettiin. Oli melkoinen isku kuulla, että nyt - vasta muutamien kuukausien kuluttua uuden viranomaisen perustamisen jälkeen - talous on aivan kuralla. (AVI)

Ja nyt on tiedotettu, ettei avoimia virkoja täytetä, sijaisia ei oteta eikä määräaikaisuuksia jatketa. Lomautuksiakin on väläytelty. Henkilökunta on selvästi pettynyt, turhautunut. On sellainen olo, että virkamies on tässä se turhin ja suurin kuluerä! (AVI)

Ongelmaksi resurssien jatkuva vähentäminen koettiin erityisesti siksi, että se johti työmäärän epätasaiseen jakautumiseen työntekijöiden välillä. Joillakin siis oli tehtäviä aivan liikaa ja joillakin taas liian vähän. Tähän oli syynä se, että henkilöstövähennyksiä ei voitu tehdä suunnitelmallisesti ja ne kohdistuivat sattumanvaraisesti sinne, mistä ihmisiä jäi eläkkeelle. Lisää työtä oli tullut joillekin myös viranomaisten aluejakojen muutosten takia, kun tiettyjen virastojen toimialue laajeni.

Vaikutusta oli myös sillä, että määräaikaisia työntekijöitä ei enää palkattu virastoon. Koska sijaisia ei saanut ottaa, sairauspoissaolojen korvaaminen jäi muiden työntekijöiden harteille, eikä omien

työtehtävien hoitamiseen riittänyt tarpeeksi aikaa. Myöskään uusien työntekijöiden perehdytykseen ei aina varattu tarpeeksi resursseja ja omia töitään joutui siirtämään myöhemmäksi. Asia ei koskenut vain muutoksen toteutusvaihetta, vaan samanlaisia ongelmia kerrottiin olleen jo pidemmän aikaa. Joitakin töitä oli esimerkiksi pakko hoitaa pintapuolisesti tai jättää kokonaan hoitamatta ja sen kerrottiin tuntuvan raskaalta.

Priorisointi jää siis yksittäisen virkamiehen vastuulle, ja tavallaan taakka tekemättömistä töistä myös. Tulosneuvotteluissa johto lupaa mahdottomia asioita, joita vähällä resursseilla ei voida toteuttaa. Ja sama jatkuu vuodesta toiseen. Väsyttävää. (AVI)

Määrärahojen puutteen katsottiin rajoittavan työntekoa, koska oli pakko säästää esimerkiksi kokouksista, matkustuksesta, tulostamista ja puhelimen käytöstä. Myös oman osaamisen kehittäminen vaarantui, kun koulutuksiin tai seminaareihin ei voinut osallistua. Oman toimialan tapahtumiakaan ei voinut seurata kunnolla, sillä säästösyistä alan ammattilehtiä ei enää tilattu virastoon. Lisäksi säästöjen koettiin heikentävän työn vaikuttavuutta ja sitä kautta viranomaisten uskottavuutta asiakkaiden silmissä.

Viranomaisten budjetti on tarkoituksella 10 % alimittainen ja tätä vajetta yritetään nyt paikata kieltämällä tulostaminen, matkustaminen, kouluttautuminen ja jopa puhelinsoitot. Pitäisi rehellisesti vetää johtopäätös että lomautettava on jos ei lisärahaa järjesty. (AVI)

Monissa vastauksissa todettiin, että uudistus olisi ollut paljon helpompi toteuttaa, jos merkittäviä resurssileikkauksia ei olisi tehty samaan aikaan ALKU-hankkeen kanssa, vaan vähitellen pidemmän ajan kuluessa. Vähennysten sijaan muutoksen tavoitteiden saavuttaminen olisi vaatinut pikemminkin väliaikaisesti lisää resursseja ja työvoimaa.

Muutokseen liittyy paljon asioita, joihin satsaamiseen menee myös rahaa. Jos sitä ei ole, niin tuottavuuden nousu, asioiden uudelleen organisoiminen ym. jää tekemättä. Määräaikaiset pannaan työttömyysturvalle ja heidän hoitamat tehtävät teetetään jäljelle jääneillä, joille ei ole mahdollisuutta järjestää tarvittavaa täydennyskoulutusta. Menee siis puhtaasti virkamiesten selkänahasta. (AVI)

Jotkut kertoivat, että resursseja karsittiin vääristä paikoista siksi, että johtajat eivät tunne kunnolla organisaatiota ja sitä mitä heidän alaisensa tekevät työkseen. Helpointa on tietenkin vähentää

henkilöstöä itselle tuntemattomista ja pienistä yksiköistä. Se, että omia työtehtäviään joutui perustelemaan koko ajan esimiehille, koettiin hyvin ikäväksi asiaksi.

Monet kertoivat, että työyhteisössä puhuttiin jatkuvasti vain säästöistä ja lomautuksista sekä mahdollisista irtisanomisista. Tämä lisäsi epävarmuutta tulevaisuudesta ja heikensi työmotivaatiota sekä vaikutti haluun siirtyä ennenaikaiselle eläkkeelle tai muihin töihin. Jotkut epäilivät, että koko ALKU-hankkeen tarkoitus oli pohjimmiltaan vain henkilöstön vähentäminen.

Päivittäin meitä uhkaillaan irtisanomisilla, lomautuksilla, hirmuisella rahapulalla ja kuitenkin meidän odotetaan tekevän samat työt kuin ennenkin. (ELY)

Ilmapiiiri epävarma ja varautunut jatkuvien säästö ja tuottavuustavoitteiden paineiden alla, työmotivaatiota ei myöskään oikein enää tunnu löytyvän. (ELY)

Monet olivat sitä mieltä, että stressaavassa tilanteessa työnantaja ei ollut panostanut tarpeeksi työntekijöiden hyvinvointiin. Esimerkiksi virkistys- ja liikuntapäiviä ei enää järjestetty ja muutenkin työsuhteen etuja oli koko ajan heikennetty.

Kielteiseksi asiaksi koettiin se, että samaan aikaan, kun henkilöstön määrää vähennettiin, johtajien määrä pysyi entisellään. Jotkut kertoivat, että välitason päälliköiden määrä oli jopa kasvanut. Monet olivat sitä mieltä, että johtajien lisäksi myös tuki- ja hallintohenkilöstöä oli liikaa suhteessa perustyötä tekevien määrään. Sisäisen ”tuottamattoman työn” koettiin lisääntyneen samaan aikaan, kun perustehtäviä ei ehditty hoitaa kunnolla.

Varsinaiset työt tekeviä uhataan lomauttaa ja irtisanoa, kun vähäisillä rahoilla pitää maksaa entistä enemmän isopalkkaisille päälliköille, jotka puuhastelevat kaikenlaisten strategioiden ja asiakkuussuunnitelmien yms. parissa. (ELY)

On valmiusjohtajaa, rahoituspäällikköä (ilman esimiesasemaa), kehittämispäällikköä (kaksi kappaletta) asiakkuuspäällikköä, sitten erotetulle osastopäällikölle tehdään keinotekoinen ryhmä, jota "saa vetää" entisellä palkalla. (ELY)

5.5.5 Epätietoisuus ja epävarmuus

Hyvin merkittävä asia, joka näytti aiheuttavan henkilöstön kielteistä suhtautumista muutokseen, oli epätietoisuus siitä, mitä uudistuksen seurauksena tulee tapahtumaan. Epävarmuus joka liittyi esimerkiksi työpaikkojen säilymiseen, työskentelypaikkakuntaan, lomautuksiin ja yleisesti tulevaan

vei voimavaroja ja heikensi työssäjaksamista. Tällä oli vaikutusta myös työtehtävien hoitoon, koska esimerkiksi kontaktien luominen sidosryhmiin tai jonkin uuden projektin aloittaminen tuntui turhalta, kun oman työsuhteen jatkuminen oli epävarmaa.

Perheellinen ei voi muuttaa virastojen perässä paikkakunnalle, josta puoliso ei todennäköisesti saisi töitä. Tulevaisuudesta väläytellään erilaisia kuvia eri foorumeissa eikä todellakaan voi ajatella, että valtion leipä on kapea mutta pitkä. (ELY)

Voidaan siis sanoa, että osasy henkilöstön kielteiselle suhtautumiselle oli liian vähäiseksi koettu muutosviestintä. Virallista tietoa muutoksesta ei saatu tarpeeksi, mikä aiheutti sen, että tieto kulki työyhteisössä suurelta osin epävirallisia kanavia pitkin ja siksi myös väärää huhuja liikkui paljon. Monet kertoivat, että epävarma tulevaisuus ahdisti koko työyhteisöä ja johti kyräilyyn, kateuteen ja huononsi yleistä ilmapiiriä. Esimerkiksi henkilöstön vähentämisellä spekuloiitiin jatkuvasti. Erityisesti työntekijöitä häiritsi se, että mahdollisista lomautuksista sai lukea lehdestä ennen kuin henkilöstölle oli tiedotettu niistä vielä virallisesti. Viraston johdon kerrottiin matkustavan Helsinkiin monta kertaa viikossa, mutta kukaan ei silti tuntunut tietävän mistään mitään varmaa.

On ikävää, että vallitsee varsin pessimistinen ilmapiiri. Lehdistä saa lukea YT - neuvottelujen uhasta. Huhupuheilta pitäisi leikata siivet, jos sellaisia liikkuu. (ELY)

Päälliköt juonii keskenään ja alaiselle jota asiaa koskee, kerrotaan viimeisenä tai jossain yleisötilaisuudessa. Inhimillisyyttä ei juuri ole. (ELY)

Monet kertoivat, että yleistä kirjallista informaatiota oli ollut kyllä hyvin saatavilla intranetissä ja internetissä. Sen sijaan omaan työhön ja työtehtäviin liittyviin kysymyksiin oli vaikea löytää vastauksia suuren tekstimäärän joukosta, eikä ylimääräistä aikaa etsimiseen juuri ollut. Monet niistä henkilöistä, jotka kokivat muutosviestinnän toimineen huonosti, korostivat sitä, että johtajien olisi pitänyt olla aktiivisempia ja kuunnella henkilöstöä sekä keskustella enemmän heidän kanssaan. Viestintään olisi siis kaivattu enemmän konkreettisuutta ja omien työtehtävien kannalta merkityksellistä tietoa. Esimerkiksi henkilöstön tehtäväkuvien kerrottiin olleen aivan liian pitkään epäselviä.

On näköjään ajateltu, että kun netissä on informaatiota, niin selatkoot yksittäiset virkamiehet nettiä ja johtakoot itse itseään ja pyytäkööt neuvoja tarvitessaan niitä toinen toisiltaan. (AVI)

Olisin kaivannut lähiesimieheltä jäsenneltyä muutostietoa - mitkä ovat vaikutukset oman työni tekemisen kannalta. Nyt tietoa on itse kaiveltu milloin mistäkin, johon mennyt aikaa. (AVI)

Jotkut katsoivat, että muutoksen johtamisessa ja tiedottamisessa ei otettu huomioon eri organisaatioiden ja niiden osien erilaisia työ- ja toimintakulttuureita. Muutoksella oli ollut myös hyvin erilaisia vaikutuksia eri työntekijöihin, sillä joillakin muuttuivat työtehtävät, organisaatio ja työskentelypaikkakunta, joillakin vain viraston nimikyltti rakennuksen ulkopuolella. Nämä erot olisi siis pitänyt ottaa huomioon tiedotuksessa ja suunnata sitä paremmin yksittäisten työntekijöiden näkökulmasta olennaisiin asioihin. Lisäksi merkittäväksi ongelmaksi koettiin se, että muutosviestintä oli loppunut liian aikaisin.

Muutosvaihe käynnistyi omassa vastuuyksikössä hyvin ja matkan varrella sai tietoa riittävästi. Tähän auttoi se, että itse olin mukana sellaisissa ryhmissä + ay-aktiivina, että tietoa sai hyvin muualtakin kuin omalta esimieheltä/johtajalta. Vuodenvaihteen jälkeen tuntuu kuitenkin muutoksessa jaksaminen unohtuneen: muutos jatkuu edelleen ja tukemista tarvitaan vieläkin (AVI)

Vuorovaikutuksen puute muutosviestinnässä näkyi selvästi henkilöstön kielteisen suhtautumisen taustalla. Ongelmaksi koettiin erityisesti se, jos esimiestä ei ollut mahdollista tavoittaa silloin kun tarvitsi eikä hänen kanssaan voinut keskustella uudistuksen vaikutuksista. Lähin esimies saattoi olla esimerkiksi paljon matkoilla tai työskennellä jopa eri paikkakunnalla. Monet kertoivat myös, että esimiehet olivat muutoksen takia ylityöllistettyjä ja siksi heillä ei ollut tarpeeksi aikaa tavata, kuunnella ja tukea alaisia. Esimiesten työtaakan määrää ja kiirettä kuitenkin ymmärrettiin.

Lähiesimies vastaa kiitettävästi sähköpostikyselyihini, mutta välillä tuntuu, ettei raaskisi häntä häiritä, kun hänellä on töitä aivan mahdottomasti. (AVI)

Lähiesimiehelläni on niin paljon tehtäviä, ettei hänellä ei ole aikaa pohtiville tai ylipäätään kiireettömille keskusteluille. Siis hänellä ei todellakaan ole aikaa. Yritän seuloa hänelle esittämiäni asioita mahdollisimman tarkkaan ja tehdä ne mahdollisimman valmiiksi, koska tiedän hänen ylityöllistymisensä asteen. (AVI)

Jotkut kertoivat, että he eivät saaneet pyynnöistä huolimatta tilaisuutta keskustella esimiehen kanssa uudistuksesta. Tästä syystä esimerkiksi omaan työnkuvaan liittyvät asiat eivät olleet edenneet.

Asioiden hoitaminen esimiehen kanssa sähköpostin välityksellä ei ollut myöskään mahdollista ja esimiehen puheille päästäkseen täytyi varata aina aika, minkä koettiin olevan hyvin hankalaa.

Lähiesimiestyö on surkeaa. Surkeinta, johon olen koko työurani aikana törmännyt. Hän ei vastaa kysymyksiin eikä ole alaisen tukena työtehtävien hoidossa eikä muutokseen liittyvissä asioissa. (AVI)

Nykyistä lähiesimiestä ei saa häiritä yksinkertaisilla työasioilla muuten kuin ajan varaamalla. Sähköpostikeskustelua ei suvaita. (ELY)

Joidenkin mielestä organisaation johto ja esimiehet olivat unohtaneet alaiset kokonaan ja keskittyneet muutosprosessin aikana vain oman asemansa turvaamiseen ja vahvistamiseen. He olivat kiinnostuneita ennen kaikkea ylemmältä taholta tulevista ohjeista ja erilaisiin työryhmiin ilmoittautumisesta, ei lainkaan siitä, miten viraston perustehtävien hoitaminen sujuu.

Muutosjohtaminen vaikuttaa tarkoittavan sitä, että johto pyörii omissa kehittämis- ja strategiapäivissään tietämättä ollenkaan, mitä kentällä tapahtuu. (ELY)

Epätietoisuus ja epävarmuus tulivat esiin myös henkilöstön kritiikissä uuden palkkausjärjestelmän valmistelua kohtaan. Monet kokivat, että palkkaus uudistuksesta ei ollut saatu tarpeeksi tietoa.

Palkkausjärjestelmän valmistelu on ollut epämääräistä, eikä vakuuta työntekijöitä. (ELY)

palkkausjärjestelmän uudistamistyöstä ja sen etenemisestä informointi ollut hyvin puutteellista - uudistus ei vaikuta loppuun mietityltä ja se on tehty liian hätäisesti. (ELY)

5.5.6 Käytännön asioiden sekavuus sekä hidas ja huono sujuminen

Monet kritisoivat sitä, että ALKU-hankkeen toteutuksen kannalta keskeiset päätökset tehtiin liian myöhään. Esimerkiksi mainittiin ylijohantajien ja esimiesten valinta, lainsäädäntö ja viraston työjärjestys. Varsinkin johtajien ja esimiesten liian myöhäistä valintaa kritisoitiin monessa vastauksessa ja sen koettiin osaltaan hankaloittaneen muutosprosessin toteutusta. Jos esimiehet olisi valittu aikaisemmin, he olisivat voineet johtaa ja suunnitella muutosta paremmin. Liian hitaasta päätöksenteosta johtuvia ongelmia kerrottiin olleen sekä ELY-keskuksissa että aluehallintovirastoissa.

Myös Keski-Pohjanmaan suuntautumispäätös oli viipynyt kauan ja sen takia jouduttiin tekemään paljon turhaa työtä. Tilannetta kuvattiin työntekijöiden kannalta hyvin turhauttavaksi ja stressaavaksi, kun työasioita ei voinut järjestää ennen kuin viraston päätoimipaikka oli tiedossa.

Keski-Pohjanmaan suuntautumispäätöksen "vitkuttelu" ei paranna henkilöstön jaksamista. Tehdyn päätöksen kanssa voidaan elää, mutta loputon jatkuvuus vie voimavaroja. (ELY)

Monet olivat sitä mieltä, että ALKU-hankkeen ulkoinen tiedotus asiakkaille ja kansalaisille ei ollut onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Erityisesti mainittiin keskeneräiset ja puutteelliset internetsivut, joiden kerrottiin haittaavan myös omaa työntekoa.

Verkkosivut ovat asiakkaan näkökulmasta todella heikot. Jos virkamies ei itsekään löydä sivuilta asiakirjoja/lomakkeita, jotka hän on laittanut sinne asiakkaita varten, niin ei voine kuvitella, että asiakas ne löytäisi. (ELY)

Organisaatioiden nettisivut ovat alkeelliset ja antavat vanhoille sivuille linkityksineen hitaan ja pöytäamattoman kuvan hallinnosta. (ELY)

Ongelmana pidettiin myös sitä, että työntekijöiden suoria puhelinnumeroita ja muita yhteystietoja oli vaikea löytää. Näkyvillä saattoi olla vain puhelinvaihteen numero, mistä ei kuitenkaan ollut juuri apua, koska puhelinvaihtekaan ei osannut yhdistää oikealle henkilölle. Koska organisaation toimintoja ei tunnettu itse eikä tiedetty kenelle jonkin tietyn asian hoitaminen kuuluu, ei voitu neuvoa myöskään asiakkaita. Se, että asioille ei löytynyt vastuuhenkilöitä, oli siis ongelma sekä viraston työntekijöiden että asiakkaiden kannalta.

Puhelinvaihteen sekaisin. Postit hukassa. Asiakkaita pompotellaan talojen välillä. (ELY)

Kukaan ei tuntunut tietävän juuri mistään käytännön asioista mitään vielä joulukuussa, esim. faksinumero muuttui, mutta siitä ei ollut kunnon tietoa. Englanninkielinen nimi oli hukassa vielä pitkälle joulukuussa, kun asiasta olisi pitänyt tiedottaa asiakkaille (ELY)

Työntekijät kokivat ongelmaksi myös sekavat ja ristiriitaiset ohjeet ja käytännöt sekä yhteisen valtakunnallisen ohjeistuksen puutteen. Monen ministeriön toteuttamaa ohjausta ja matriisiorganisaatiota pidettiin hankalana. Kun johtaminen on hajautunut ja yhdellä työntekijällä on

useita esimiehiä, ei aina tiedä keneen pitäisi ottaa yhteyttä. Monet olivatkin sitä mieltä, että toiminnallisen ja substanssiohjauksen erottaminen oli vaikeuttanut viraston työtä huomattavasti.

Työolosuhteisiin, työtiloihin ja työvälineisiin liittyneiden asioiden sekavuus ja huono sujuminen aiheuttivat paljon kielteistä suhtautumista ALKU-hanketta kohtaan. Esimerkiksi työtilojen sijainnissa ja työhuoneiden toimivuudessa kerrottiin olleen ongelmia ja epäselvyyksiä. Puutteet työvälineissä, kuten tietokoneohjelmien ja tietojärjestelmien toimivuudessa, haittasivat merkittävästi työntekoa. Esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnon ohjelmistoja oli otettu käyttöön keskeneräisinä eivätkä ne toimineet siksi kunnolla. Henkilöstöasioita ja tietojärjestelmiä olisi monen vastaajan mielestä pitänyt yhdenmukaistaa hyvissä ajoin ennen virastojen yhdistymistä, jolloin asiat olisivat sujuneet paremmin. Käytännön työtä haittaaviksi ongelmiksi mainittiin myös puhelujen ja postin ohjautuminen väärin paikkoihin. Asiakirjoja oli päätynyt väärille henkilöille ja niitä oli jopa kadonnut kokonaan.

Toteutus vain on järkyttänyt minua, aivan liian paljon käytännön ongelmia, erityisesti taloushallinnossa ja esimerkiksi tehtävien ja vastuun jaossa (ELY)

Mikään ei toimi kunnolla. Kirjaamo ei toimi ja he sanovat "kirjatkaa ja postittakaa itse". (ELY)

Järjestelmät eivät olleet alkuunkaan valmiit kun siirryttiin uuteen virastoon (atk-järjestelmien yhteensovittaminen, henkilöstöhallinto jne.). Kaikenlainen turha sählääminen ja atk-järjestelmien toimimattomuus on vienyt tavattoman paljon työaikaa ja aiheuttanut paitsi stressiä myös työsuoritusten viivästymistä. (ELY)

Virastojen hallintopalveluja siirrettiin erillisiin palvelukeskuksiin samanaikaisesti ALKU-hankkeen kanssa. Monet totesivat, että hallinto- ja viestintäasioiden hoitaminen oli mutkistunut, sillä ihmiset eivät enää tieneet kuka mistäkin asiasta vastaa ja keneltä voi saada tarvittaessa apua. Jotkut kertoivat, että esimerkiksi atk-tuki toimi huonommin kuin aikaisemmin. Tämä johtui varsinkin siitä, että virastossa ei ollut enää tukihenkilöä eikä ongelmatilanteissa saanut siksi henkilökohtaista palvelua. Työntekijät joutuivat itse selvittämään ongelmia ja kysymään työkavereilta neuvoa, minkä koettiin vievän liikaa aikaa. Uusiin atk-järjestelmiin ei myöskään saatu kaikkien mielestä riittävästi opastusta.

Kun asiantuntijoiden aika menee ohjelmapäivityksiä odotellessa, kopiokoneen tukoksia selvitellessä, matkalaskujen korjaamisessa ja kuittien skannaamisessa ym. ei voida kyllä puhua tuottavuudesta. Työaika menee muuhun kuin itse työhön enemmän kuin aiemmin. Ihmettelen kovasti, miten tähän on varaa. (ELY)

Hallinnollisten palvelujen katsottiin uudistusten seurauksena etäänntyneen ja muuttuneen kasvottomiksi. Monet olivat sitä mieltä, että aikaisemmin yksinkertaisista toiminnoista oli tehty monimutkaisia ja pienen asian hoitaminen kesti nyt aivan liian kauan. Palvelujen toimimattomuuden kerrottiin aiheuttavan paljon turhaa työtä. Ongelmaksi koettiin myös se, että hallinnollisiin palveluihin ei pystynyt vaikuttamaan entiseen tapaan. Jotkut olivat sitä mieltä, että palvelu ei tapahdu asiakkaiden ehdoilla, sillä esimerkiksi vastuualueiden erilaisia tarpeita ei enää oteta riittävän hyvin huomioon.

Ennen saattoi mennä ongelman kohdatessa samassa rakennuksessa istuvan työkaverin luokse kysymään neuvoa. Nyt täytyy ottaa yhteyttä palvelukeskukseen, josta sitten joku - usein samassa rakennuksessa istuva henkilö - ottaa yhteyttä parin päivän päästä. Lisäksi hallinto- ja tukipalveluita (esim. laskujen käsittely ja postin kirjaaminen) on siirretty tai ollaan siirtämässä osittain itse tehtäviksi. (ELY)

Hallintopalvelujen pitäisi tuottaa meille palveluja, mutta nyt tilanne on päinvastoin. Häntä heiluttaa koiraa ja vaikeuttaa päivittäisten töiden tekemistä huomattavasti. (AVI)

Monet olivat sitä mieltä, että henkilöstöä kohdeltiin epätasa-arvoisesti palkka-asioissa. Ongelmana pidettiin erityisesti sitä, että uuden palkkausjärjestelmän valmistelun ollessa kesken, työntekijöiden palkkaa ei välttämättä kaikkialla nostettu, vaikka tehtävät olisivat muuttuneet vaativammiksi tai niitä olisi tullut lisää.

Palkkausjärjestelmää yritetään ajaa vuoden vaihteessa voimaan, vaikka kenelläkään ei tunnu olevan käsitystä mikä yksiselitteinen kriteeri edellyttää mitäkin tasoa. (ELY)

Näiden muutosprosessin toteutukseen liittyvien ongelmien voisi odottaa ratkeavan vähitellen ajan kuluessa, kun uusi organisaatio vakiinnuttaa toimintansa. Kuitenkin muutoksen toteutusvaiheessa kokemus käytännön asioiden huonosta ja hitaasta sujumisesta aiheutti paljon kielteistä suhtautumista koko ALKU-hanketta kohtaan.

5.5.7 Vaikutusmahdollisuuksien puute

Kielteistä suhtautumista ALKU-hanketta kohtaan aiheutti henkilöstön kokemus siitä, ettei muutoksen suunnitteluun ja toteutukseen voinut osallistua riittävästi. Muutoksen toteutusta kritisoitiin sanelupolitiikaksi ja henkilöstön kuulemista näennäiseksi. Monet olivat sitä mieltä, että vaikka työntekijöiden näkemyksiä oli kysytty, niitä ei ollut edes tarkoitus ottaa huomioon, sillä asioista oli päätetty jo etukäteen ministeriössä.

Prosessi on edennyt omaa liian kiireistä latuaan, ja muutoksista on vain jälkikäteen tiedotettu meille työntekijöille, enkä koe, että meitä olisi prosessin missään vaiheessa aidosti kuultu -saati annettu vaikuttaa. (AVI)

Muutos runnottiin väkisin läpi. Työntekijöiltä pyydettiin valtava määrä kommentteja ja korjauksia muutoksen valmisteluvaiheessa, mutta näillä huolellisesti ja asiallisesti valmistelluilla papereilla ei ollut MINKÄÄNLAISTA vaikutusta. (ELY)

On annettu mahdollisuus kommentoida useampaankin asiaan, mutta kun kommentoinnin jälkeen suunnilleen seuraavana päivänä tulee sama asia hyväksyttynä niin tietää, ettei kommentointia ole ollut tarkoitukseen huomioida. (ELY)

Joidenkin mielestä muutosprosessin aikana esitettyyn kritiikkiin reagoitiin liian hitaasti. Uudistusta vietiin väkisin eteenpäin niin kuin poliittisella tasolla oli aikoinaan päätetty. Henkilöstön kehitysideoita ei otettu huomioon eikä muutoksen epäkohtia korjattu. Työtehtävien muutoksistakaan ei aina keskusteltu asianomaisten henkilöiden kanssa, mikä koettiin hyvin kielteiseksi asiaksi.

Kun töitä järjestellään uudestaan yksiköissä ja vastuualuilla, niin on vähintään mitä odotan esimiehien taholta, että ottavat nämä henkilöt keskusteluihin mukaan kenen töistä on kysymys. (...) Nyt työtehtäviin liittyvät muutokset on puhuttu "toisissa pöydissä" ja muutokset tulee sähköpostilla tiedoksi, mitä hommia tulee hoidettavaksi tai mitä lähtee pois, ei ole ihan tältävuosituhannelta tallainen johtamismalli. (ELY)

Päätökset tehdään päätoimipaikassa, vaikka ne koskisivat sivutoimipaikkaa. Asioista ei neuvotella. Virkasirrot osastolta toiselle ovat olleet uskomatonta henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöt itse kuulevat satunnaisesti siirroistaan työtoimialta, vaikkei heidän itsensä kanssa ole siirrosta edes keskusteltu. (AVI)

Kielteiseksi asiaksi koettiin myös se, jos asiat eivät menneet niin kuin muutosryhmissä tai kehityskeskusteluissa oli sovittu. Esimerkiksi mainittiin toimitilajärjestelyt ja oma työnkuva. Monet epäilivät, että lähiesimiehkään eivät olleet saaneet tarpeeksi tietoa muutoksesta ja sen seurauksista. Syyksi arveltiin esimerkiksi sitä, että oma lähiesimies ei kuulu johdon lähipiiriin tai suosikkeihin. Tästä syystä hänellä ei myöskään uskottu olevan kovin suuria vaikutusmahdollisuuksia ja keskustelua lähiesimiehen kanssa pidettiin siksi enemmän tai vähemmän turhana. Ylimmän johdon kerrottiin sanelevan joka tapauksessa kaiken.

Lähiesimies oli ihan yhtä pihalla kun muutkin. Koko homma suunniteltiin kaukana meistä ja meidän arjesta. Asiat tulivat hiljalleen ja pidettiin piilossa (AVI)

Olen keskustellut yksikön päällikön kanssa kerran, mutta hän tuntuu olevan aika pihalla kaikesta ja on juonittelijoiden vietävissä (AVI)

Vaikutusmahdollisuuksien puutteeseen liittyi keskeisesti myös henkilöstön kokemus virastojen epätasa-arvoisesta kohtelusta yhdistymistilanteessa. Varsinkin ELY-keskukusten liikenne- ja ympäristövastuualueilla monet olivat sitä mieltä, että organisaatioiden yhdistyminen oli tapahtunut entisten TE-keskusten ehdoilla. Tämä aiheutti paljon kielteistä suhtautumista ALKU-hanketta kohtaan, sillä vuosikymmenten aikana kehitetyistä hyviksi koetuista toimintatavoista ei olisi haluttu luopua. Joidenkin vastaajien mielestä esimerkiksi se tapa, jolla talous- ja henkilöstöasioita hoidettiin TE-keskuksissa ja nyt ELY-keskuksissa, ei sovellu lainkaan ympäristö- ja liikenne-vastuualueille.

Kritiikkiä herätti siis yleisesti se, että organisaatiolle ei luotu uutta toimintakulttuuria, vaikka se oli tarkoitus, vaan kaikkien oli pakko omaksua TE-keskuslaisten tavat. Monet totesivat, että yhteiseksi työskentelytavaksi ei ollut valittu parasta vaihtoehtoa. Ongelmana pidettiin myös sitä, että uusien tietojärjestelmien suunnittelussa ja kehittämisessä ei otettu riittävän hyvin huomioon kaikkien vastuualueiden tarpeita.

On väärin, että kolmen vastuualueen ELYssä TE-puoli sanelee kaiken. Kaikissa järjestelmissä ym. otetaan käyttöön TE-puolen järjestelmät, vaikka ne laahaavat 20 vuotta jäljessä tiepuolen järjestelmistä. L-sektorilla kaivataan jämäkkää otetta, ettemme tallaannu liiskaksi TEMin saappaan alla. (ELY)

Mikäli olisi otettu kolmen organisaation hyvät käytännöt käyttöön olisi saatu oiva organisaatio. Nyt otettiin jokaisen organisaation huonot käytännöt yhteiseen käyttöön näin saatiin aikaa tyytymätön työyhteisö. Vanha väki odottaa eläkkeelle pääsyä ja nuoret vaihtavat työpaikkaa. (ELY)

Työntekijöitä huolesti myös se, että omassa organisaatiossa jo aikaisemmin toteutettuja säästöjä ja henkilöstön vähennyksiä ei oteta huomioon, vaan jatkossa kaikki vastuualueet ovat tältä osin samassa asemassa. Lisäksi jotkut kertoivat kokevansa, että uudessa organisaatiossa heidän tekemäänsä työtä ei arvosteta tai että sitä pidettäisiin jopa täysin turhana.

Jotkut pitivät ongelmana sitä, että kaikki johtajat eivät tunne kunnolla johtamiensa toimialojen asioita ja tämän kerrottiin näkyvän heidän suhtautumisessaan alaisiaan kohtaan. Tavallisten työntekijöiden arjen ja päivittäisten ongelmien kerrottiin jäävän johtajille etäisiksi. Mitä korkeammassa asemassa esimies on, sitä vähemmän hänen uskottiin ymmärtävän käytännön työtä, esimerkiksi vastuualueiden eroja tai sitä, että vuosikausia kestäneitä ja vakiintuneita toimintatapoja ei voi muuttaa hetkessä.

Entisen TE-keskuksen ylempi johto ei ymmärrä lääninhallituksen sivistysosaston toimintaa eikä osaa näin myöskään arvostaa tekemäämme työtä. (ELY)

Esimieheni kuuluu niihin, joiden olisi ylemmän johdon mielestä pitänyt jäädä eläkkeelle ja muutenkin meidän yksikköämme ei olisi ollut tarpeen heidän mielestään perustaa. Vaikea toimia hyvänä esimiehenä, kun ajatellaan, ettei tekemisillä, eikä sanomisilla ole mitään väliä ja henkilökuntasikin voisit saada lähtemään. (ELY)

Monien työntekijöiden mielestä henkilöstön suhtautuminen uudistusta kohtaan olisi ollut paljon myönteisempää, jos muutokset olisi suunniteltu ja toteutettu tiiviimmässä yhteistyössä henkilöstön kanssa. Vaikutusmahdollisuuksien uskottiin jääneen liian vähäisiksi erityisesti siksi, että tiukassa aikataulussa pysyminen oli ollut kaikkein tärkeintä ALKU-hankkeessa. Jotkut totesivat, että uudistuksen peruslähtökohdat olivat olleet hyviä, mutta koska aluehallinnon käytännön osajia ei kuunneltu eivätkä he voineet vaikuttaa riittävästi tehtyihin päätöksiin, uudistus uhkasi epäonnistua.

He poliittiset päättäjät, jotka näistä uudistuksista päättävät ja he virkamiehet, jotka näitä uudistuksia suosittelevat sekä kehuvat toimiviksi järjestelmiksi, olisi hyvä, että edes joskus laskeutuisivat suorittavan henkilöstön tasolle näkemään mitä ovat saaneet todellisesti aikaiseksi. (AVI)

5.5.8 Työhön liittyvien toimintatapojen ja sääntöjen monimutkaistuminen

Hyvin monet kertoivat, että ALKU-hankkeen myötä toimintatavat ja käytännön työ olivat muuttuneet hankalammiksi. Tästä syystä koko organisaation katsottiin toimivan jäykästi ja tehottomasti. Nämä asiat eivät olleet täysin sellaisia, että niitä voisi pitää pelkästään muutoksen toteutukseen liittyvinä väliaikaisina ongelmina, jotka ratkeavat itsestään, kun toiminta vakiintuu. Kokemus ”byrokratian” pysyvästä lisääntymisestä aiheutti paljon kielteistä suhtautumista ALKU-hanketta kohtaan.

Kaikkienensa tuntuu kuin olisi siirtynyt hallintokulttuurissa jonnekin historiaan, 20-40 v taaksepäin. Niin vanhakantaisia, jäykkiä ja muodollisia nykyisissä ELYissä toimintatavat ovat. (ELY)

Kaikkiin asioihin täytyy hakea linjaus ja noudattaa sitä orjallisesti, vaikka uudella toimintatavalla työaika kuluisi kaksinkertainen määrä. (ELY)

Byrokratia on huomattavasti lisääntynyt. Esim. jos leimaa kellokortin väärin, pitää tehdä kirjallinen korjaus jonka esimies hyväksyy. Turhaa esimiestehtävien lisäämistä. (ELY)

Monet kokivat, että entisten pitkään kehitettyjen hyvien toimintamallien sijaan ajassa oli menty taaksepäin ja otettu käyttöön huonompia työtapoja sekä turhia sääntöjä. Erilaisen ohjeistuksen ja valvonnan kerrottiin lisääntyneen niin, että omaa järkeä ei voinut enää käyttää. Aikaisempien joustavien toimintatapojen tilalle oli tullut uusi työkuulttuuri, joka hidasti ja hankaloitti asioiden hoitamista. Ongelmana pidettiin esimerkiksi sitä, että kaikenlaista ylimääräistä raportointia oli tullut huomattavasti lisää ja liian monille henkilöitä piti toimittaa erilaisia asiakirjoja. Organisaation sisäisten selvitysten ja muun turhaksi koetun työn kerrottiin vievän aikaa perustehtäviltä ja toiminnan kehittämiseltä.

Kielteisen suhtautumisen taustalla näytti siis olevan usein kokemus siitä, että työtehtäviä ei pystynyt enää syystä tai toisesta hoitamaan niin hyvin kuin olisi halunnut. Tämä harmitti niitä, jotka olivat sitoutuneet työhönsä ja pitivät sitä tärkeänä. Myös päätösvallan koettiin siirtyneen kauemmas oman toiminnan ulottumattomiin. Erityisesti ELY-keskuksissa oli paljon näihin asioihin liittyvää tyytymättömyyttä.

Oikeat työt ja ulkoiset asiakkaat unohtuvat talon sisäisen toiminnan jalkoihin ikään kuin toisarvoisena. Tärkeintä on saada kaikki lomakkeet täytettyä, mitä TEM vaatii ja talon sisäinen työryhmä toisensa jälkeen perustettua. (ELY)

Minä kun olin tottunut tekemään työni asiakkaille ja suoraan heihin kontaktissa, en vatvomaan asioita mitä turhimmissa näpertelyissä ja aikaa vievissä kokouksissa. (ELY)

Muutoksen yhteydessä tehtävänkuvani valui pikkuhommia eri puolilta, mikä harmittaa. Haluaisin käyttää työaikaani enemmän niihin kestäväen kehityksen edistämiseen liittyviin tehtäviin, jotka tunnen hallitsevani parhaiten ja joita pitäisi tässä maailmassa tehdä nykyistä enemmän. (ELY)

Asioiden monimutkaistumisesta kerrottiin esimerkkinä autojen käyttämissäännöt, joiden koettiin vievän turhaan työaika. Lisäksi mainittiin loman tai virkavapaan hakeminen, matkavaraukset, matkalaskut sekä muu laskutus ulkopuolisille.

Tulisi joku ohjeiden laatija käytännössä katsomaan, millaista maastotyön tekeminen on! Ei siihen kuulu vuokra-autojen kanssa pelaaminen aamuin illoin, vaan auton (oman!) pakkaaminen kotona ja rivakka matkaan lähtö, ja urakkatyyppinen päivä useinkin. (ELY)

”Byrokratian” lisääntymisen syyksi ELY-keskuksissa koettiin yleisesti se, että uudessa virastossa alettiin noudattaa työ- ja elinkeinoministeriön ohjeita ja määräyksiä. Monet varsinkin liikenne- ja ympäristövastuualueilla olivat sitä mieltä, että kolmen viraston toimintatavoista ja -kulttuureista valittiin käytettäväksi kankein, muodollisin ja vanhanaikaisin. Samansuuntaisia kokemuksia oli jonkin verran myös aluehallintovirastoissa, mutta siellä mitään yksittäistä syytä niille ei voinut tunnistaa.

Voi että on ikävä entistä modernia ja joustavaa virastoa. Nyt on menty ajassa ainakin kaksyt vuotta takaisinpäin. Vaikuttaa siltä, että kaikessa toimitaan E-vastuualueen tahdon ja mallin mukaisesti, muiden ääni hukkuu jonnekin... (ELY)

On turhauttavaa joutua perustelemaan omia työtehtäviään ja kuulla ulkopuoliselta henkilöltä, että kaikki vanhat toimintatavat tulee uudistaa ja toimintaa tulee kehittää, vaikka kehitystyötä on jo tehty pitkäjänteisesti useiden vuosien ajan. Turhauttavaa, kun uudet esimiehet ja johto eivät käytännössä tunne viraston työtä. (AVI)

Henkilöstöä harmitti se, että aikaisemmassa organisaatiossa tehty kehitystyö unohdettiin ja uudet huonommiksi koetut toimintatavat tulivat käyttöön ilman, että niihin pystyi vaikuttamaan. Jotkut kokivat kielteiseksi asiaksi myös sen, että mitään muutoksia ei ollut tapahtunut. Entisiä käytäntöjä ja toimintatapoja ei muutettukaan ja kaikki jatkui kuten ennenkin.

5.5.9 Yhteenveto tuloksista

Aron (2002, 30) mukaan organisaatiomuutos on yleensä aina monimutkaisempi ilmiö kuin sen uskotaan olevan. Tähän näkemykseen on helppo yhtyä aineiston analyysin perusteella. Henkilöstön muutoskielteisyyden syyt jaettiin aineiston analyysissä seitsemään ryhmään, jotka olivat (1) muutoksen pitäminen epätarkoituksenmukaisena, (2) ”politikointi” ja huonoiksi koetut yksittäiset päätökset, (3) säästöt ja resurssien vähentäminen samaan aikaan muutoksen toteutuksen kanssa, (4) epätietoisuus ja epävarmuus, (5) käytännön asioiden sekavuus sekä hidas ja huono sujuminen, (6) vaikutusmahdollisuuksien puute ja (7) työhön liittyvien sääntöjen ja toimintatapojen monimutkaistuminen.

Ryhmittelyn perustana on se, että olen pyrkinyt tavoittamaan kaikkein olennaisimmat asiat henkilöstön muutoskielteisyydestä ALKU-hankkeessa ja se, että luokissa ei olisi päällekkäisyyksiä. Muutoskielteisyyden syyt olisi tietenkin voinut ryhmitellä monin eri tavoin, mutta pitkän harkinnan jälkeen päädyin edellä mainittuun seitsemään luokkaan. On tarpeen mainita, että kielteisen suhtautumisen syitä ei ole lueteltu tärkeysjärjestyksessä tai sen mukaan kuinka usein vastaajat niitä mainitsivat. Tämä ei olisi edes mahdollista, koska tutkimuksessa ei kvantifioitu aineistoa. Kuten laadullisissa tutkimuksissa yleensä, tuloksia ei voi myöskään yleistää suoraan koskemaan muita organisaatiomuutoksia, sillä ne kertovat vain siitä, kuinka henkilöstön muutoskielteisyys ilmeni ALKU-hankkeen toteutusvaiheessa henkilöstökyselyn aineistossa. Tulosten perusteella voi kuitenkin saada viitteitä siitä, millaisiin asioihin henkilöstön kielteinen suhtautuminen saattaa perustua muissakin julkisen hallinnon uudistushankkeissa.

Valtee (2002, 21–23) on todennut, että henkilöstö pitää muutosprosesseja usein epätarkoituksenmukaisina organisaation kannalta. Aineiston analyysin perusteella selvisi, että tällaista kritiikkiä esiintyi paljon myös ALKU-hankkeessa ja se aiheutti kielteistä suhtautumista koko uudistusta kohtaan. Löydös ei ollut yllättävä, sillä jo aikaisemmin tehdyssä ALKU-hankkeen arviointitutkimuksessa tuli esiin, että uudistuksen tarve ja tarkoituksenmukaisuus eivät olleet selkeytyneet henkilöstölle tarpeeksi hyvin (Karppi ym. 2011, 123).

Kielteistä suhtautumista ALKU-hanketta kohtaan aiheutti merkittävä henkilöstön määrän vähentäminen samaan aikaan muutosprosessin toteutuksen kanssa. Vähennykset eivät johtuneet ALKU-hankkeesta vaan samaan aikaan toteutusta valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta. Ongelmia syntyi, sillä vähennyksiä ei kyetty kaikkialla tekemään suunnitelmallisesti. Kun resursseja karsittiin sattumanvaraisesti sieltä mistä ihmisiä jäi eläkkeelle, työmäärä jakautui epätasaisesti työntekijöiden välillä ja joidenkin työtaakka kasvoi merkittävästi.

Aineiston analyysi osoitti, että monien työntekijöiden kohdalla epätietoisuus ja epävarmuus uudistuksen seurauksista olivat keskeisiä muutoskielteisyyden aiheuttajia. Varsinkin konkreettisuuden puute muutosviestinnässä korostui henkilöstön vastauksissa. Tulos tuki näin ollen tiettyjä muutosviestinnän rooliin ja toteutukseen liittyviä aikaisempia tutkimustuloksia. Esimerkiksi Klein (1996, 42–43) on korostanut, että organisaatiomuutoksissa ihmisille olisi annettava yksityiskohtaista ja tarkkaa tietoa siitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella on juuri heidän kannaltaan. Aineiston analyysissä selvisi myös, että ihmiset halusivat keskustella muutoksen vaikutuksista esimiehensä kanssa. Muutosviestinnän ei siis pitäisi olla vain yksipuolista tiedottamista, vaan ihmisille olisi annettava tilaisuus kysyä epäselviksi jääneistä asioista. Tämä ei onnistunut kaikissa organisaatioissa ja työyhteisöissä ALKU-hankkeen toteutuksen aikana ja se aiheutti kielteistä suhtautumista koko uudistushanketta kohtaan. Havainto tukee aikaisempia käsityksiä, joiden mukaan muutosviestinnän tulisi olla vuorovaikutteista ja että muutosviestinnän onnistumisessa hyvin merkittävää on lähiesimiesten toiminta (Klein 1996, 34–35; Järvinen 2000, 57).

Valteen (2002, 21–23) mukaan henkilöstö kritisoi muutosprosesseja usein huonosta suunnittelusta ja liian kireästä aikataulusta. Myös ALKU-hanke sai erittäin paljon kritiikkiä liian nopeaksi koetusta aikataulusta. Aineiston analyysissä kuitenkin selvisi, että nopea aikataulu ei ollut sinänsä ongelma vaan se, jos kiireen takia asioita ei valmisteltu kunnolla, tiedottaminen hoidettiin huonosti tai muutosprosessin suunnitteluun ja toteutukseen ei voinut osallistua. Jos käytännön asiat saatiin sujumaan hyvin, henkilöstö oli tyytyväinen ja muutosprosessin nopea toteutus sai kehuja. Tilanne vaihteli luonnollisesti paljon eri virastoissa ja yksiköissä. Tulosten perusteella voi siis olla samaa mieltä Pfefferin ja Suttonin (2006, 176–177) kanssa, joiden mukaan muutosprosessien toteutuksessa pitkä siirtymäaika ei välttämättä ole hyvä asia.

ALKU-hankkeen arviointitutkimuksessa oli jo aikaisemmin tullut esiin, että asioiden keskeneräisyys ja hitaaksi koettu eteneminen heikensivät henkilöstön sitoutumista uusiin organisaatioihin (Karppi ym. 2011, 123). Aineiston analyysi tuki vahvasti näitä havaintoja, sillä

käytännön asioiden sekavuus ja huono sujuminen olivat merkittäviä syitä henkilöstön kielteisen suhtautumisen taustalla. Pitää kuitenkin ottaa huomioon, että tutkimuksen aineisto kerättiin vain runsaat puoli vuotta uusien organisaatioiden perustamisen jälkeen, jolloin niiden toiminta ei voinut olla vielä täysin vakiintunut. Kuten Valtee (2002, 31) toteaa, on tavallista, että henkilöstön suhtautuminen vaihtelee muutosprosessin edetessä. Kun asiat saadaan vähitellen toimimaan paremmin, myös henkilöstön näkemykset ALKU-hanketta kohtaan muuttuvat todennäköisesti tältä osin myönteisemmiksi.

Monet henkilöstön kielteisen suhtautumisen syyt koskivat hyvin konkreettisia asioita ja liittyivät ihmisten omiin työtehtäviin ja viraston perustyöhön. Tämä kertoo siitä, että henkilöstössä on paljon niitä, jotka ovat sitoutuneet työhönsä ja haluavat hoitaa sen kunnolla organisaatiomuutoksesta huolimatta. Kun on sitouduttu työhön ja organisaatioon, ei ole yllättävää, että sen toimintaan halutaan myös vaikuttaa. Organisaation johdon ja henkilöstön vuorovaikutukseen kuuluu keskeisenä osana, että ihmisillä on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon erityisesti niissä asioissa, jotka koskevat heitä konkreettisesti päivittäisessä työssä. Tällaisia ovat esimerkiksi työtehtävät, työnkuva, käytännön työasioiden järjestelyt ja ohjeistukset. Puutteelliset vaikutusmahdollisuudet varsinkin omia työtehtäviä koskevissa asioissa aiheuttivat selvästi kielteistä suhtautumista koko ALKU-hanketta kohtaan. Kielteistä suhtautumista aiheutti yleisesti myös se, jos organisaatioiden yhdistymisen nähtiin tapahtuneen toisen osapuolen ehdoilla, jolloin oli pakko omaksua muiden toimintatavat ja säännöt, joiden ei koettu soveltuvan kunnolla omien töiden hoitamiseen. Analyysin tulokset tukevat siis aikaisempia havaintoja myös siitä, että henkilöstön osallistumismahdollisuuksilla on hyvin suuri vaikutus siihen, miten ihmiset kokevat yleisesti organisaatiomuutoksen (Valtee 2002, 53–54).

Henkilöstön kielteisen suhtautumisen syyt olivat aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa hyvin samansuuntaisia. ELY-keskuksissa näytti kuitenkin painottuvan enemmän huoli vastuualueiden tasa-arvoisesta kohtelusta. Monet kokivat, että muutos oli tehty entisten TE-keskusten ehdoilla eikä uudessa organisaatiossa otettu huomioon kaikkien vastuualueiden tarpeita. Tähän liittyi myös kokemus ”byrokratian” lisääntymisestä, minkä taustalla nähtiin olevan erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön toimintatavat. Byrokratian lisääntymisellä henkilöstö tarkoitti sitä, että käytännön työ oli muuttunut pysyvästi siten, että toimintatavat olivat monimutkaistuneet ja hankaloituneet. Esimerkiksi erilaisten turhiksi koettujen ohjeiden ja määräysten nähtiin lisääntyneen niin, että omaa järkeä ei saanut enää käyttää.

Aineiston analyysi osoitti selvästi, että vaikka organisaatiomuutosta pidettäisiin epätarkoituksenmukaisena ja työntekijöiden ensireaktio sitä kohtaan olisi kielteinen, henkilöstön suhtautumisen syihin on vielä hyvät mahdollisuudet vaikuttaa muutoksen toteutusvaiheessa. Jos huomio kiinnitetään keskeisiin muutoskielteisyyden aiheuttajiin, voidaan henkilöstön sitoutumista uudistushankkeeseen lisätä ja parantaa siten uudistuksen onnistumismahdollisuuksia.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Hallituksen esityksessä (59/2009 vp) todettiin, että kahden viraston malli muodostaa pohjan, johon tulevaisuudessa pyritään liittämään muitakin aluehallinnon viranomaisia. On siis todennäköistä, että aluehallinnon kehittäminen jatkuu ja tätä ennakoivat myös monet henkilöstökyselyyn vastanneet. Sen pohtiminen, mitä ALKU-hankkeessa olisi voinut tehdä paremmin, saattaa siksi olla hyödyllistä, kun seuraavia uudistushankkeita suunnitellaan ja toteutetaan. Tässä tutkielmassa tutkittiin henkilöstön muutoskielteisyyttä ALKU-hankkeessa. Aluksi selvitettiin se, mihin työntekijöiden kielteinen suhtautuminen perustui. Henkilöstön kielteisen suhtautumisen syyt kerrottiin tiivistetysti edellisessä luvussa ja niitä verrattiin aikaisempiin tutkimustuloksiin. Edellisessä luvussa tuotiin esiin myös se, että suhtautumisen syyt olivat melko samansuuntaisia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä. Seuraavaksi tarkastellaan näiden syiden pohjalta sitä, mihin asioihin olisi kannattanut kiinnittää enemmän huomiota ALKU-hankkeessa, että henkilöstö olisi sitoutunut siihen paremmin.

ALKU-hankkeen toteutukseen on nähty liittyvän tavanomaista voimakkaampaa poliittista ohjausta (Karppi ym. 2010, 62–63). Syynä tähän on pidetty varsinkin uudistuksen hallituskauteen sidottua tiukkaa aikataulua. Merkittävä kielteisen suhtautumisen aiheuttaja näytti olevan se, että henkilöstö koki poliitikkojen tehneen huonoja päätöksiä oman etunsa takia. On tietenkin selvää, että esimerkiksi toimipaikkojen lakkauttaminen ja aluejakoja koskevat päätökset herättävät aina ristiriitoja ja on mahdotonta miellyttää kaikkia. Poliittisten päättäjien tulisi kuitenkin perustella tekemänsä päätökset asianmukaisesti julkisuudessa. Näin pitäisi toimia varsinkin siinä tilanteessa, jos päätös näyttää olevan viraston perustyön kannalta erityisen ongelmallinen. Vaikka hallinnollinen uudistus olisi sinänsä tarkoituksenmukainen, yksi huonosti perusteltu ja vääräksi koettu päätös saattaa muuttaa ihmisten suhtautumisen kielteiseksi koko hanketta kohtaan.

Tutkimuksessa selvisi, että on ongelmallista, jos samaan aikaan suurten organisaatiomuutosten kanssa joudutaan vähentämään merkittävästi henkilöstömäärää. Tämä heikentää entisestään organisaation mahdollisuuksia suoriutua perustehtävistään kunnolla. ALKU-hankkeessa hankaluuksia syntyi erityisesti siksi, että henkilöstövähennyksiä ei aina kyetty tekemään tarpeeksi suunnitelmallisesti. Henkilöstön määrän vähentäminen sattumanvaraisesti johti työmäärän epätasaiseen jakautumiseen, mikä lisäsi joidenkin työtaakkaa huomattavasti. Tämä aiheutti jaksamisongelmia, heikensi työmotivaatiota ja lisäsi ihmisten halua vaihtaa työpaikkaa tai siirtyä

eläkkeelle. Usein säästöihin ja resurssien vähentämiseen liittyy henkilöstön näkökulmasta myös se ikävä piirre, että erilaisia työsuhteeseen liittyviä etuja heikennetään tai poistetaan kokonaan.

ALKU-hanketta kritisoitiin paljon liian nopeasta aikataulusta. Ei voida kuitenkaan sanoa, että uudistuksen nopea toteutus olisi ollut pelkästään huono asia. Joissakin virastoissa ja työyhteisöissä muutos onnistuttiin viemään hyvin läpi kireästä aikataulusta huolimatta. Nopean muutosprosessin etuna voidaan pitää sitä, että se rasittaa organisaation toimintaa vähemmän aikaa kuin pitkän siirtymäajan puitteissa tehty uudistus (ks. esim. Stenvall & Virtanen 2007, 54). Muutosta ei tulisi silti toteuttaa niin nopeasti, että käytännön asioiden hoitamisessa jäädään pahasti jälkeen. Esimerkiksi johtajavalinnat pitäisi tehdä riittävän aikaisin, että muutosprosessi pysyisi koko ajan hallinnassa.

Jos muutosprosessi halutaan toteuttaa nopeasti, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota johdon ja henkilöstön välisen vuorovaikutuksen toimivuuteen. Muutosviestinnän tulisi olla käytännönläheistä ja henkilökohtaista eli sen pitäisi painottua yksittäisten työntekijöiden näkökulmasta olennaisiin asioihin. Pelkkä yleiselle tasolle jäävä tiedottaminen esimerkiksi intranetissä ei riitä, vaikka sitäkin ehdottomasti tarvitaan. Varsinkin lähiesimiesten toiminta on muutosviestinnän onnistumisen kannalta hyvin tärkeää. Toimivaan muutosviestintään kuuluu myös se, että henkilöstöllä on mahdollisuus keskustella muutokseen liittyvistä asioista ja tähän pitäisi varata aina riittävästi aikaa.

Aineiston perusteella tuli esiin näkemyksiä, joiden mukaan muutosviestintään panostaminen olisi vähentynyt selvästi vuoden 2010 alussa, jolloin uudistukset tulivat voimaan. ALKU-hankkeen muutosviestintä lopetettiin siis ehkä ainakin osittain liian aikaisin. Myös muutoksen toteutusvaiheessa henkilöstölle olisi ollut hyvä kertoa uudistuksen myönteisistä vaikutuksista sekä siitä, millaisia ongelmia muutosprosessissa on ollut ja miten niitä on onnistuttu korjaamaan. Tästä olisi voinut olla hyötyä muualla organisaatiossa tai muissa virastoissa ja se olisi saattanut lisätä henkilöstön sitoutumista uuteen organisaatioon.

Muutosprosessit vievät organisaation resursseja ja aiheuttavat henkilöstölle lisää työtä. Muutosprosesseihin kuuluu aina myös tietty keskeneräisyys ja epäselvyys eikä ole mahdollista välttää kokonaan sitä, että henkilöstö kokee asioiden toimivan huonosti muutosprosessin aikana. Julkisten organisaatioiden tehtävät ovat yleensä lakisääteisiä eikä niitä voi vain jättää hoitamatta tai siirtää myöhemmäksi kevyin perustein. Jos aikaa ei ole tarpeeksi ja tehtävien hoitaminen viivästyy, vastuu tekemättömistä töistä jää henkilöstön kannettavaksi. Tämä näytti ahdistavan ja turhauttavan ihmisiä hyvin paljon. Aineiston perusteella vaikutti yleisemminkin siltä, että julkisen hallinnon

uudistuksissa organisaation perustehtävien hoitamiseen tulisi kiinnittää muutosprosessin aikana erityistä huomiota. Tämä on tärkeää varsinkin niissä organisaatioissa, joissa henkilöstö on vahvasti sitoutunut työhönsä ja haluaa hoitaa sen mahdollisimman hyvin tai jopa kokee tekevänsä kutsumustyötä. Jos organisaatiomuutoksen takia töitään ei pysty hoitamaan kunnolla, on henkilöstön suhtautuminen muutokseen mitä todennäköisimmin kielteinen.

Jos organisaatiomuutos halutaan toteuttaa henkilöstön näkökulmasta hyvin, pelkkä henkilöstön kuuleminen ei riitä, vaan muutosprosessin toteutuksessa pitäisi pyrkiä ottamaan huomioon työntekijöiden mielipiteitä, ideoita ja parannusehdotuksia. Kielteisen suhtautumisen taustalta näyttäisi löytyvän hyvin usein ihmisten kokemus liian vähäisistä vaikutusmahdollisuuksista heitä itseään koskevissa asioissa, esimerkiksi työnkuvan määrittelyssä. Osittain ALKU-hankkeessa kävi niin, että henkilöstön mielipidettä oli kysytty ja työntekijät olivat käyttäneet aikaansa asioiden pohtimiseen. Liiallisen kiireen takia mielipiteitä ei kuitenkaan ehditty ottaa huomioon ennen päätösten tekoa. On mahdollista, että tämä vaikuttaa henkilöstön haluun ja kiinnostukseen osallistua tulevaisuudessa uudistushankkeiden suunnitteluun.

Monet olivat ELY-keskuksissa sitä mieltä, että organisaatioiden yhdistyminen oli tapahtunut TE-keskusten ehdoilla. Aineiston perusteella on mahdotonta ottaa tähän asiaan kantaa, mutta kyse on joka tapauksessa ongelmasta, jos suuri osa henkilöstöstä kokee näin tapahtuneen. ELY-keskusten perustamisessa olisikin pitänyt kiinnittää enemmän huomiota uuden yhteisen toimintakulttuurin luomiseen ja siihen, että käyttöön otetaan parhaat ja sopivimmat työtavat. Asioista ei saisi ainakaan päättää ilman keskustelua ja henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia. Kielteisen suhtautumisen taustalla oli usein henkilöstön kokemus siitä, että heidän oli ollut pakko omaksua toisen organisaation toimintakulttuuri ja työtavat, vaikka niiden ei koettu soveltuvan kunnolla omien töiden hoitamiseen.

Henkilöstö koki kielteiseksi asiaksi ALKU-hankkeessa sen, että muutoksen seurauksena sisäinen hallinnollinen työ, erilaiset selvitykset ja yleinen ”byrokratia” olivat lisääntyneet ja käytännön asioiden hoitamisen oli vaikeutunut. Aineiston perusteella tätä ei voinut pitää vain muutoksesta johtuvana väliaikaisena ongelmana, joka helpottaa kun toiminta vakiintuu. ALKU-hankkeen arviointitutkimuksessa pyrittiin selvittämään uudistuksen vaikutusta aluehallinnon asiakkaille koituvan hallinnollisen taakan määrään, vaikka sen vähentäminen ei kuulunutkaan varsinaisesti ALKU-hankkeen tavoitteisiin (Karppi ym. 2010, 26–28). Ongelmallisena voidaankin pitää myös sitä, jos henkilöstö kokee oman hallinnollisen taakkansa lisääntyvän organisaation sisällä. Henkilöstön vastausten perusteella uusissa aluehallinnon organisaatioissa olisi ehkä tarpeen pohtia

sitä, voisiko joitakin sisäisiä ohjeistuksia, sääntöjä ja toimintatapoja muuttaa kevyemmiksi ja sujuvammiksi ja voisiko raportointia ja valvontaa ehkä joiltakin osin vähentää.

Tarkoitus oli henkilöstön suhtautumisen syiden selvittämisen avulla pohtia myös muutosvastarinnan hyödyntämistä. Tässä tutkielmassa muutosvastarinta määriteltiin ihmisten käyttäytymiseksi, jonka tavoitteena on aktiivisesti tai passiivisesti vastustaa nykyisen tilanteen muutosta. Kuten muutosvastarintaa käsitelleessä luvussa 4.4 todettiin, muutosvastarinnan ymmärtämisestä on vielä pitkä matka sen hyödyntämiseen. Hyödyntäminen on kuitenkin mahdollista, jos muutosvastarintaa pidetään muutosprosessin esteen sijasta palautteena ja resurssina, jossa henkilöstö tarjoaa ammatilliseen kokemukseen perustuvan tietonsa ja käsityksensä asioista organisaation käyttöön. Vastakkaisten mielipiteiden välille pitäisi pyrkiä luomaan vuoropuhelua ja etsiä sitä kautta keinoja, joilla muutokseen liittyviä ongelmia voitaisiin korjata ja parantaa muutosprosessia.

Koska ALKU-hanke oli ulkoa ohjattu muutos, ei ollut mahdollista, että muutoksen keskeisimpiä linjauksia olisi muutettu enää uudistuksen toteutusvaiheessa henkilöstön vastustuksen takia. Uudistuksia voidaan tietenkin myöhemmin muuttaa, jos ne osoittautuvat vääriksi, mutta usean vuoden jälkeen seuraavan hallituksen tekemää uudistusta ei voi pitää henkilöstön muutosvastarinnan hyödyntämisenä, vaikka henkilöstön vastustus saattaisikin osaltaan olla uusien muutosten taustalla.

Kun muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuuksia tarkastellaan julkisen hallinnon kehittämisessä, tulee ottaa huomioon juuri se reunaehto, että suurimmat uudistushankkeet ovat ulkoa ohjattuja. Organisaatioiden itsensä hoidettavaksi jää vain se, miten muutos toteutetaan käytännössä. Muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuudet liittyvätkin siis ennen kaikkea käytännön asioiden järjestämiseen, sujuvien ja toimivien työtapojen ja ohjeistusten löytämiseen ja siihen, miten organisaation perustehtävät voidaan hoitaa muutosprosessin aikana mahdollisimman hyvin. Virheellisiä päätöksiä ja ongelmia on myös helpompi korjata vielä silloin, kun muutosprosessi on käynnissä eikä uuden organisaation toiminta ole vakiintunut.

Ratkaisevaa muutosvastarinnan hyödyntämisessä on henkilöstön ja johdon välisen vuorovaikutuksen onnistuminen. Vuorovaikutuksen pitäisi olla toimivaa päivittäisessä työssä, ei vain muutosprosessin aikana. Muutosvastarinnan hyödyntäminen on ensisijaisesti johtajien vastuulla, mutta kuten Mattila (2008, 55) toteaa, myös henkilöstön pitäisi pystyä esittämään kritiikkinsä rakentavasti ja asiallisesti. Jos muutosvastarinta kohdistuu henkilökohtaisesti niihin,

jotka muutosprosessia ovat toteuttamassa ja vastustus on muutenkin aggressiivista ja joustamatonta, johtajien kiinnostus yrittää hyödyntää sitä on tuskin kovin suurta.

On syytä muistaa, että muutosvastarinta saattaa olla merkki henkilöstön vahvasta sitoutumisesta työhönsä ja halusta hoitaa se hyvin. Vaikka muutosvastarinta vaikuttaisi aluksi turhalta niskuroinnilta tai kiusanteolta ja joskus olisikin sitä, käytännön työn asiantuntijoina henkilöstöä kannattaa silti kuunnella. Muutosvastarinta voi nimittäin osoittautua tärkeäksi resurssiksi myös julkisen hallinnon uudistushankkeissa, jos näkökulmaksi ei valita vastarinnan vähentämistä vaan sen hyödyntäminen.

7 LOPUKSI

Lukemalla tämän tutkielman saattaa saada henkilöstön näkemyksistä ALKU-hankkeessa liian kielteisen kuvan. On syytä huomata, että organisaatiomuutoksen kohteena olleissa virastoissa oli myös paljon uudistukseen myönteisesti suhtautuneita ja henkilöstön suhtautumisessa oli suuria eroja eri virastojen välillä. Aiheen rajauksen takia näiden erojen syitä ei kuitenkaan selvitetty, ja kuten jo aikaisemmin mainittiin, tutkielmassa keskityttiin vain henkilöstön muutoskielteisyyteen.

Alasuutari (1993, 252) toteaa laadullisten tutkimusten olevan luonteeltaan sellaisia, että tutkimuksen lähtökohtia voi joutua tarkastamaan ja korjaamaan useita kertoja tutkimusprosessin aikana. Tämä johtuu siitä, että tutkimusprosessin eri osat, esimerkiksi ongelmanasettelu, aineiston hankinta, aineiston analysointi ja raportointi, eivät ole peräkkäisiä ja selvärajaisia vaiheita vaan ne tapahtuvat rinnakkain ja lomittuvat toisiinsa. On siis tavallista, että tutkimusongelmat tarkentuvat ja jopa muuttuvat tutkimusprosessin edetessä. Niin kävi tässäkin tutkielmassa ja aiheen rajaaminen tuotti hankaluuksia vielä aivan loppumetreillä. Tarkan harkinnan jälkeen päätin keskittyä vain henkilöstön muutoskielteisyyteen ja päätöksen takia ehdin tehdä jonkin verran turhaa työtä. Turhaa vaivannäkö ei ollut tietenkään siitä näkökulmasta, että tämä tutkielma on opinnäytetyö ja kaikella siihen liittyvällä työllä on merkitystä oppimisen kannalta. Lopulta voin todeta, että olen melko tyytyväinen valmiiseen tutkielmaan, enkä lähtisi tekemään siihen enää mitään suuria muutoksia.

Keskeistä tutkimuksessa on se, että siinä vastataan alussa asetettuihin tutkimusongelmiin. Uskon löytäneeni aineistosta kattavasti henkilöstön kielteisen suhtautumisen syyt ja perusteet. Tämä oli edellytys sille, että oli ylipäänsä mahdollista vastata kahteen muuhun tutkimusongelmaan. Tarkoitus oli selvittää, mihin asioihin olisi pitänyt kiinnittää huomiota, että henkilöstö olisi sitoutunut ALKU-hankkeeseen paremmin. Tulokset olivat suurelta osin ennakko-oletusteni mukaisia ja samansuuntaisia aikaisempien tutkimusten, esimerkiksi ALKU-hankkeen arviointitutkimuksen (Karppi ym. 2011) kanssa.

Kaikki tässä tutkimuksessa esiin tulleet asiat eivät kuitenkaan ole näkyneet aikaisemmissa tutkimuksissa yhtä suurella painoarvolla. Tutkielmassa nimittäin selvisi, että hyvin merkittävä syy henkilöstön muutoskielteisyyden taustalla oli kokemus käytännön työn, toimintatapojen ja sääntöjen pysyvästä monimutkaistumisesta eli ”byrokratian” lisääntymisestä. Nämä asiat eivät siis olleet sellaisia, joita olisi voinut pitää jokaiseen muutosprosessiin luonnollisesti kuuluvina ongelmina, jotka korjaantuvat vähitellen, kun uuden organisaation toiminta vakiintuu. Yleisemminkin henkilöstön kielteisen suhtautumisen syiden keskittyminen vahvasti työntekijöiden

päivittäiseen työhön ja virastojen perustehtäviin oli tutkimuksen tuloksissa merkillepantavaa ja jossain määrin yllättävää.

Toinen keskeinen havainto oli se, että uudistushankkeen yhteydessä tehdyt, esimerkiksi toimipaikkoja ja aluejakoja koskeneet ja vääriksi koetut poliittiset päätökset, joita ei perusteltu kunnolla julkisuudessa, olivat merkittävä syy henkilöstön muutoskielteisyydelle. Yksittäiset päätökset voivat vaikuttaa henkilöstön suhtautumiseen ja sitoutumiseen, vaikka uudistusta pidettäisiin pääosiltaan muuten hyvänä. Olisi siis tärkeää, että päätöksenteko julkisen hallinnon uudistushankkeissa olisi myös poliittisella tasolla mahdollisimman avointa.

Muutosvastarinnan hyödyntämisen käsittely jäi tässä tutkielmassa melko suppeaksi, mikä tosin oli alun perin tarkoituskin. Kykenin silti mielestäni saavuttamaan alussa asetetun tavoitteen pohtia muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuuksia julkisen hallinnon uudistushankkeissa. Tarkoitus oli ennen kaikkea olla osaltaan edistämässä sitä, että muutosvastarintaa voitaisiin tarkastella yhä useammin hyödyntämisen eikä vain ymmärtämisen näkökulmasta ja tarjota tähän samalla joitakin suuntaviivoja. Muutosvastarinnan hyödyntämisen laajempi ja syvällisempi tarkastelu sen sijaan voisi olla kiinnostava aihe jatkotutkimukselle. Kiinnostavaa olisi myös tutkia valtionhallinnon organisaatioiden ylimmän johdon muutosvastarintaa. Se nimittäin jää lähes aina piiloon, sillä viraston johdon on asemansa puolesta sitouduttava uudistuksiin, joista poliittisella tasolla on päätetty.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Alkula, Tapani. 1994. Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. WSOY. Helsinki.
- Arikoski, Juha & Sallinen, Mikael. 2007. Vastarinnasta vastarannalle – Johda muutos taitavasti. Johtamistaidon opisto JTO. Työterveyslaitos. Otavan kirjapaino Oy. Keuruu.
- Aro, Antti. 2002. Yritän vain hoitaa omaa tehtävääni. Työelämän muutokset ja työhyvinvointi. Edita.
- Ford, Jeffrey D., Ford, Laurie W. & McNamara, Randall T. 2002. Resistance and the background conversations of change. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 15, No. 2, 2002. 105–121.
- Ford, Jeffrey D., Ford, Laurie D. & D’Amelio, Angelo. 2008. Resistance to change. The rest of the story. *Academy of Management Review*. 2008, Vol. 33 No. 2. 362-377.
- Ford, Jeffrey D. & Ford, Laurie W. 2009. Managing Yourself. Decoding Resistance to Change. *Harvard Business Review*. April 2009.
- Haatainen, Jaana. 2010. Tutkimusseminaari ja pro gradu -tutkielma. Ohjeita työskentelyyn. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Hallintotiede. http://www.uta.fi/laitokset/jola/hall/Graduohje_hallintotiede_2010.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- Hallitusohjelma. 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. <http://www.vn.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf> [Viitattu 12.7.2011].
- Harisalo, Risto, Keski-Petäjä, Timo & Talkkari, Antti. 2002. Otin kynän kynsihini. Ohjeita tutkimuksen tekijöille. *Hallintotiede 2002 B 10*. Hallintotieteen laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Haveri, Arto. 1997. Aluehallinto muutoksessa. Tampereen yliopisto. *Hallintotiede 1997 A11*.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. 1997. Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä Oy. Helsinki. 3–4 painos. Tammer-Paino Oy. Tampere. 1998.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. 2007. Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.
- Hultman, Ken. 1979. *The Path of Least Resistance*. Learning Concepts. Denton, TX.
- Järvinen, Pekka. 2000. *Esimies ja työyhteisön kehittäminen*. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki. WS Bookwell Oy. Porvoo.

- Karppi, Ilari, Pihlajamaa, Elina, Haatainen, Jaana, Haveri, Arto, Oulasvirta, Lasse & Stenvall, Jari. 2010. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009. Helsinki: Valtiovarainministeriö Valtiovarainministeriön julkaisuja, Hallinnon kehittäminen 16/2010.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100416Alueha/Aluehallinnon_uudistamishankkeen_arviointi.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- Karppi, Ilari, Haatainen, Jaana, Laine, Toni K, Purho, Elina, Airaksinen, Jenni, Haveri, Arto, Lumijärvi, Ismo, Oulasvirta, Lasse, Stenvall, Jari & Wallenius, Jukka. 2011. Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja, Hallinnon kehittäminen 11/2011.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20110301Hiljai/Hiljainen_radikaali_uudistus_ALKU-raportti.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- Kiviniemi, Markku, Vehkamäki, Pirjo, Pöllä, Kaisa & Äijälä, Kirsi. 2000. Valtionhallinnon perusteet. Oy Edita Ab. Helsinki.
- Klein, Stuart M. 1996. A management communication strategy for change. 32-46 Journal of Organizational Change Management. Vol. 9 No. 2, 1996. MCB University Press.
- Knuutinen, Mikko. 1996. Maakunnan liittojen oikeudellinen asema. Licensiaattitutkimus. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos.
- Mattila, Pekka. 2006. Toiminta, valta ja kokemus organisaation muutoksessa – Tutkimus kolmesta suuryrityksestä. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Sosiologian laitos. Helsingin yliopiston Sosiologian laitoksen tutkimuksia nro 248, 2006.
<http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/val/sosio/vk/mattila/toiminta.pdf> [Viitattu 12.7.2011].
- Mattila, Pekka. 2008. Otollinen tilaisuus. Miten tarttua muutokseen. Talentum. Helsinki.
- Miles, Matthew B & Huberman, Michael. 1984. Qualitative Data Analysis. Sage.
- Nevanlinna, Tuomas & Relander, Jukka. 2006. Työn sanat. Teos. Helsinki.
- Niemi-Iilahti, Anita, Stenvall, Jari & Ståhlberg, Krister. 2002. Iskukykyisempi Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Muut julkaisut 12/2002. Sisäasiainministeriö.
- Niskanen, Mauno & Murto, Kari. 1998. Muutosten suunnittelu. Teoksessa: Niskanen, Mauno, Murto, Kari & Haapamäki, Jouko. 1998. Menestys ja jaksaminen. Miten toteuttaa henkistä työsuojelua. Jyväskylän Koulutuskeskus Oy.
- Pardo del Val, Manuela & Martínez Fuentes, Clara. 2003. Resistance to change: a literature review and empirical study. Management Decision 41/2 2003. 148-155.
- Perren, Lew & Megginson, David. 1996. Resistance to change as a positive force: its dynamics and issues for management development. Career Development International. 1/4 1996. 24-28.
- Pfeffer, Jeffrey & Sutton, Robert. 2006. Hard Facts, Dangerous Half-Truths and Total Nonsense: Profiting from Evidence-Based Management. Harvard Business School Press.

- Pollitt, Christopher. 2003. The Essential Public Manager. Open University Press. Philadelphia.
- Rieppula, Esko. 2004. Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2004. Helsinki.
- Stenvall, Jari & Harisalo, Risto. 2000. Aluehallinto 2000 - uudistuksen arviointi. Uutta ideaa etsimässä. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Hallintotiede, Sarja A, Tutkimuksia A 2, 2000.
- Stenvall, Jari & Virtanen, Petri. 2007. Muutosta johtamassa. Edita.
- Uusitalo, Hannu. 1991. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. WSOY.
- Valpola, Anneli. 2004. Organisaatiot yhteen. WSOY.
- Valtee, Pasi. 2002. Uhkista mahdollisuuksiksi. Organisaatiomuutosten toteuttaminen työyhteisön haasteena. Työturvallisuuskeskus. Helsinki.
- VM 2007a. Valtiovarainministeriön hallintopolitiikan kokonaisuuden toimintasuunnitelma 2009–2011. 19.11.2007. Valtiovarainministeriö.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisu_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20071231Valtio/Hallintopolitiikan_toimintasuunnitelma_2009-2012_lopullinen.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- VM 2007b. Valtiovarainministeriö. Aluehallinnon uudistamishanke. Aluehallinnon tehtäviä selvittävän työryhmän raportti. 18.12.2007.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisu_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20071218Alueha/ALKU_hanke_aluehallinnon_tehtavatr_raportti181207.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- VM 2008a. Valtiovarainministeriö. Aluehallinnon uudistamishanke. Väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 19/2008.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisu_ja_asiakirjat/01_julkaisu/04_hallinnon_kehittaminen/20080402Alueha/Aluehallinnon_uudistamishanke_vaeliraportti.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- VM 2008b. Valtiovarainministeriö. Aluehallinnon uudistamishanke. Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti. 18.06.2008.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisu_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/valiraportti_18062008.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- VM 2008c. Valtiovarainministeriö. Aluehallinnon uudistamishanke. Aluehallinnon aluejakotyöryhmän loppuraportti. 31.10.2008.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisu_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081017ALKUha/018_alku_aluejako_raportti_31102008.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- VM 2008d. Valtiovarainministeriö. Aluehallinnon uudistamishanke. Henkilöstötyöryhmän raportti. 6.11.2008.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisu_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081017ALKUha/012_alku_henkilostoraportti_311008.pdf [Viitattu 12.7.2011].
- Vartola, Juha. 2004. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print. 2004.

Waddell, Dianne, Sohal, Amrik S. 1998. Resistance: a constructive tool for change management. Management Decision. 36/8 1998. MCB University Press.

Yleisradio. 07.09.2010. Pekkarinen ratkaisi Keski-Pohjanmaan suunnan. http://yle.fi/alueet/keski-pohjanmaa/2010/09/pekkarinen_ratkaisi_keski-pohjanmaan_suunnan_1959937.html [Viitattu 12.7.2011].

Zaltman, Gerald & Duncan, Robert. 1977. Strategies for Planned Change. John Wiley & Sons, Inc.

Virallislähteet

A 20.11.2009/906. Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090906> [Viitattu 12.7.2011].

A 20.11.2009/910. Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090910> [Viitattu 12.7.2011].

HaVM 25/1996 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HaVM+25/1996&base=erml&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP> [Viitattu 12.7.2011].

HaVM 5/2001 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havm_5_2001_p.shtml [Viitattu 12.7.2011].

HaVM 2/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havm_2_2006_p.shtml [Viitattu 12.7.2011].

HE 148/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1996/19960148> [Viitattu 12.7.2011].

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090059> [Viitattu 12.7.2011].

HE 161/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090161> [Viitattu 12.7.2011].

L 11.6.1999/731. Suomen perustuslaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> [Viitattu 12.7.2011].

L 20.11.2009/896. Laki aluehallintovirastoista. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090896> [Viitattu 12.7.2011].

VNS 3/2000 vp. Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta. <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=VNS+3/2000&base=ermuut&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP> [Viitattu 12.7.2011].

VNS 2/2005 vp. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista - Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.
<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=VNS+2/2005&base=ermuut&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD> [Viitattu 12.7.2011].

Muut lähteet

AVI 2011. Aluehallintovirastojen internetsivut. Toimipaikkakartta.

http://www.avi.fi/fi/virastot/Documents/AVI_kartta.pdf [Viitattu 12.7.2011].

ELY 2010. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Esite. Työ- ja elinkeinoministeriö.

http://www.tem.fi/files/25267/ELY_A4_esite_finaali_1.pdf [Viitattu 12.7.2011].

MOT 2011a. Kielitoimiston sanakirja 2.0. Hakusana: vastustaa.

<http://helios.uta.fi:2074/mot/uta/netmot.exe?motportal=80> [Viitattu 12.7.2011].

MOT 2011b. Kielitoimiston sanakirja 2.0. Hakusana: muutosvastarinta.

<http://helios.uta.fi:2074/mot/uta/netmot.exe?motportal=80> [Viitattu 12.7.2011].

LIITTEET

Liite 1: Aluehallintovirastojen aluejako

Aluehallintovirastot Päätoimipaikat ja toimipaikat



(AVI 2011)

Liite 2: ELY-keskusten aluejako

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset Päätoimipaikat ja toimipaikat

Aluejako

15 toimialuetta

- Lappi
- Kainuu
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa
- Etelä-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Pohjois-Savo
- Pohjois-Karjala
- Etelä-Savo
- Pirkanmaa
- Satakunta
- Varsinais-Suomi
- Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
- Kanta-Häme ja Päijät-Häme
- Uusimaa ja Itä-Uusimaa

Päätoimipaikka

- Kaikki kolme vastuualuetta
- Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue sekä tarvittava määrä liikenne ja infrastruktuuri -päävastuualueen palveluja järjestävää henkilöstöä
- Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen tehtävät sekä tarvittavaa muiden vastuualueiden palveluja järjestävää henkilöstöä

Toimipaikka



Laajempi aluejako

9 toimialuetta

1. Lappi
2. Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu
3. Etelä-Pohjanmaa
Pohjanmaa/Österbotten
Keski-Pohjanmaa
4. Keski-Suomi
5. Pohjois-Savo,
Pohjois-Karjala ja
Etelä-Savo
6. Pirkanmaa
7. Satakunta ja
Varsinais-Suomi
8. Etelä-Karjala ja
Kymenlaakso
9. Uusimaa,
Itä-Uusimaa,
Kanta-Häme ja
Päijät-Häme



(ELY 2010)

Liite 3: Kyselylomake

ALKU-UUDISTUKSEN HENKILÖSTÖKYSELY 2010

Taustakysymykset

1. Virasto

- Ahvenanmaan valtionvirasto
- Etelä-Suomen AVI
- Itä-Suomen AVI
- Lapin AVI
- Lounais-Suomen AVI
- Länsi- ja Sisä-Suomen AVI
- Pohjois-Suomen AVI
- Etelä-Pohjanmaan ELY
- Etelä-Savon ELY
- Hämeen ELY
- Kaakkois-Suomen ELY
- Kainuun ELY
- Keski-Suomen ELY
- Lapin ELY
- Pirkanmaan ELY
- Pohjanmaan ELY
- Pohjois-Karjalan ELY
- Pohjois-Pohjanmaan ELY
- Pohjois-Savon ELY
- Satakunnan ELY
- Uudenmaan ELY
- Varsinais-Suomen ELY
- Statens ämbetsverk på Åland

2. Vastuualue

Aluehallintovirastot

- peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
- pelastustoimi ja varautuminen
- poliisi
- työsuojelu
- ympäristöluvut
- hallintopalvelut
- erikoistumisyksikkö

ELY-keskukset

- ympäristö ja luonnonvarat
 - liikenne ja infrastruktuuri
 - elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri
 - ELY-keskuksen sisäinen yksikkö (hallintopalvelut, strategia- ja rahoitusyksikkö, EU- ja kansallisen rahoituksen maksatus- ja tarkastusyksikkö, viestintäyksikkö)
 - Muu ELY-keskusten yhteinen keskitetty yksikkö (tilivirastoyksikkö, tietohallintoyksikkö, aluehallinnon tietohallintopalvelut -yksikkö AHTI, viestintäyksikkö)
3. Henkilöstöryhmä
- johto
 - asiantuntija
 - tukihenkilöstö
4. Sukupuoli
- nainen
 - mies
5. Ikä
- alle 36 v
 - 36 – 45 v
 - 46 – 55 v
 - yli 55 v
6. Palvelussuhteen pysyvyys
- vakinainen
 - määräaikainen

Johtaminen

7. Miten tyytyväinen olet muutoksen johtamiseen organisaatiossasi?
- tyytyväinen
 - melko tyytyväinen
 - en tyytyväinen enkä tyytymätön
 - melko tyytymätön
 - tyytymätön
8. Uuden organisaation toimintakuntoon saattaminen on tapahtunut mielestäni:
- Nopeasti
 - Melko nopeasti
 - Ei nopeasti eikä hitaasti
 - Melko hitaasti
 - Hitaasti
9. Mainitse **kolme myönteisintä** uusien viranomaisten toiminnan käynnistämiseen liittyvää asiaa?

10. Mainitse **kolme kielteisintä** uusien viranomaisten toiminnan käynnistämiseen liittyvää asiaa?

11. Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa liittyen uudistuksen muutosjohtamiseen

Lähiesimiesyhteistyö

12. Olen saanut muutoksessa riittävästi tukea lähiesimieheltäni

- Täysin samaa mieltä
- Jokseenkin samaa mieltä
- Ei samaa eikä eri mieltä
- Jokseenkin eri mieltä
- Täysin eri mieltä

13. Minulla on ollut riittävästi mahdollisuuksia pohtia uudistuksen vaikutuksia omalta kohdaltani yhdessä lähiesimieheni kanssa

- Täysin samaa mieltä
- Jokseenkin samaa mieltä
- Ei samaa eikä eri mieltä
- Jokseenkin eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En ole kokenut tarvetta keskustella

14. Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa muutokseen liittyvästä lähiesimiesyhteistyöstä

Työyhteisön ilmapiiri

15. Uuden työyhteisöni ilmapiiri on mielestäni

- erittäin hyvä
- hyvä
- ei hyvä eikä huono
- huono
- erittäin huono

16. Olemme voineet keskustella muutoksesta avoimesti työyhteisössämme

- Täysin samaa mieltä
- Jokseenkin samaa mieltä
- Ei samaa eikä eri mieltä
- Jokseenkin eri mieltä
- Täysin eri mieltä

17. Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa työyhteisösi ilmapiiristä?

Omat voimavarani muutoksessa

18. Olen käyttänyt 1.1.2010 jälkeen työaika uuden organisaation toimintakuntoon saattamiseen keskimäärin
- en yhtään
 - alle 5 h viikossa
 - 6-10 h viikossa
 - yli 10 h viikossa
19. Asemani on muutoksen seurauksena
- parantunut merkittävästi
 - parantunut vähän
 - pysynyt ennallaan
 - huonontunut vähän
 - huonontunut merkittävästi
20. Uudistuksen jälkeen työnkuvani on
- monipuolistunut
 - pysynyt ennallaan
 - yksipuolistunut
21. Pystyn **hyödyntämään** omaa osaamistani nyt paremmin kuin ennen uudistusta.
- Täysin samaa mieltä
 - Jokseenkin samaa mieltä
 - Ei samaa eikä eri mieltä
 - Jokseenkin eri mieltä
 - Täysin eri mieltä
22. Uudistus on lisännyt **tarvetta kehittää** omaa osaamistani.
- Täysin samaa mieltä
 - Jokseenkin samaa mieltä
 - Ei samaa eikä eri mieltä
 - Jokseenkin eri mieltä
 - Täysin eri mieltä
23. Uudistus on parantanut **mahdollisuuksia kehittää** omaa osaamistani
- Täysin samaa mieltä
 - Jokseenkin samaa mieltä
 - Ei samaa eikä eri mieltä
 - Jokseenkin eri mieltä
 - Täysin eri mieltä
24. Työni määrä on uudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna
- Vähentynyt merkittävästi
 - Vähentynyt jonkin verran
 - Ei vähentynyt eikä lisääntynyt
 - Lisääntynyt jonkin verran
 - Lisääntynyt merkittävästi

25. Uudistuksen jälkeen työssä jaksamiseni on
- Parantunut merkittävästi
 - Parantunut vähän
 - Pysynyt ennallaan
 - Huonontunut vähän
 - Huonontunut merkittävästi
26. Olen pystynyt paneutumaan riittävästi omien ydintehtävieni hoitamiseen ALKU-uudistuksen toimeenpanon jälkeen
- Täysin samaa mieltä
 - Jokseenkin samaa mieltä
 - Ei samaa eikä eri mieltä
 - Jokseenkin eri mieltä
 - Täysin eri mieltä
27. Omaan työhöni liittyvät rutiinitehtävät ovat ALKU-uudistuksen toimeenpanon jälkeen
- Vähentyneet merkittävästi
 - Vähentyneet jonkin verran
 - Eivät vähentyneet eivätkä lisääntyneet
 - Lisääntyneet jonkin verran
 - Lisääntyneet merkittävästi
28. Olen voinut 1.1.2010 jälkeen vaikuttaa työtäni koskeviin asioihin
- Täysin samaa mieltä
 - Jokseenkin samaa mieltä
 - Ei samaa eikä eri mieltä
 - Jokseenkin eri mieltä
 - Täysin eri mieltä
29. Mihin työtäsi koskeviin, muutoksesta aiheutuviin asioihin olet pystynyt vaikuttamaan?
30. Miten työtäsi koskeviin asioihin vaikuttaminen on käytännössä tapahtunut?
31. Verrattuna tilanteeseen ennen ALKU-uudistusta työskentelen
- samalla työssäkäyntialueella samoissa tehtävissä
 - samalla työssäkäyntialueella eri tehtävissä
 - eri työssäkäyntialueella samoissa tehtävissä
 - eri työssäkäyntialueella eri tehtävissä
32. Minkä seuraavista vaihtoehdoista uskot kuvaavan parhaiten tilannettasi kolmen vuoden kuluttua?
- Työskentelen samalla työssäkäyntialueella samoissa tehtävissä
 - Työskentelen samalla työssäkäyntialueella eri tehtävissä
 - Työskentelen eri työssäkäyntialueella samoissa tehtävissä
 - Työskentelen eri työssäkäyntialueella eri tehtävissä
 - Työskentelen muun työnantajan palveluksessa
 - Olen jäänyt eläkkeelle

33. Sana on vapaa; mitä muuta haluat kertoa liittyen omiin voimavaroihisi?
34. Miten suhtaudut yleisesti ottaen toteutuneeseen ALKU-uudistukseen?
- Erittäin myönteisesti
 - Melko myönteisesti
 - En myönteisesti enkä kielteisesti
 - Melko kielteisesti
 - Erittäin kielteisesti
35. Voit vielä perustella suhtautumistasi uudistukseen tai antaa muuta palautetta