

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

”MINÄ POLJEN JA SINÄ OHJAAT, NIIN KUIN TANSSI MATKA KÄY...”?

VALTION ALUEORGANISAATION MUUTOSPROSESSI  
HENKILÖSTÖN JA MUUTOSJOHTAJUUDEN NÄKÖKULMASTA  
– CASE UUDENMAAN ELY-KESKUS

Hallintotiede  
Pro gradu -tutkielma  
Syyskuu 2012  
Ohjaaja: Juha Vartola

Auli Vuorela

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	VUORELA, AULI
Tutkielman nimi:	”Minä poljen ja sinä ohjaat, niin kuin tanssi matka käy...”? Valtion alueorganisaation muutosprosessi henkilöstön ja muutosjohtajuuden näkökulmasta – case Uudenmaan ELY-keskus
Pro gradu –tutkielma	82 sivua ja yksi liitesivu
Aika:	Syyskuu 2012
Avainsanat:	muutosprosessi, muutosjohtajuus, valtion alueorganisaatio

---

Pro gradu – tutkielmassa tutkin valtion alueorganisaation muutosprosessia muutosjohtajuuden ja henkilöstön näkökulmasta. Tapaustutkimuksen kohteena on muutoksen valmistelu ja toteutus Uudenmaan ELY-keskuksessa osana Aluehallinnon uudistamishanketta 2007 -2010.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on erilaisia yritysten muutosprosesseihin tehtyjä malleja. Keskeisimpänä tutkielmassa on John P. Kotterin kahdeksan askeleen malli muutoksen läpiviennistä. Muutoksessa johtajan tehtävä on johtaa, viedä ja ohjata henkilöstö, yrityksen tärkein voimavara, läpi muutoksen. Johtajuudessa painottuu erityisesti ihmisten johtaminen (leadership), vaikka asioiden johtamisen (management) merkityskin on suuri.

Keskeisin ero malleissa kuvattujen ja valtion alueorganisaation muutosprosessien välillä on, että valtion alueorganisaatiot eivät voi itsenäisesti päättää laajoista, periaatteellisista muutoksista, niiden tavoitteista, toteutustavoista tai -prosesseista. Alue- ja keskushallinnon hierarkia, siitä seuraava keskushallinnon ohjaus- ja määräysvalta sekä poliittinen tahto vaikuttavat muutokseen keskeisesti. Malleissa muuttuva organisaatio määrittelee itse muutostarpeensa. Tutkittavan muutoksen taustalla oli poliittinen päätös ja keskeiset ratkaisut tehtiin ministeriöiden yhteistyönä keskushallinnossa. Alueorganisaatiota siis muokkasivat muut tahot.

Eroa on myös päätöksentekotavoissa. Muutosmallien päätöksenteko on suoraviivaista ja yksinkertaista, kokonaisvaltais-rationaalista. Hallinnonuudistusten monitasoisissa kysymyksissä, joiden ratkaisuihin on useita osapuolia omine tavoitteineen, päätöksenteko on usein inkrementaalista.

Empiirisessä tutkimuksessa selvitettiin teemahaastattelulla henkilöstön, ryhmä- ja yksikönpäälliköiden sekä vastuualueiden johdon näkemyksiä tapahtuneesta muutoksesta ja muutosjohtajuudesta siinä. Muutosjohtajuus alueella tilanteessa, jossa muutos ja tavoitteet tulivat annettuna, oli haasteellista. Viime kädessä kunkin johtajan ja esimiehen oma näkemys siitä, millaista muutosjohtajuus on ja toimiminen sen mukaan vaikutti henkilöstön kokemuksiin muutoksesta. Henkilöstön toiveet vaihtelivat. Vaikeassa muutostilanteessa olisi toisaalta toivottu negatiivisten tunteiden ja muutosvastarinnan hyväksymistä, osa koki riittävänä säännöllisen ja tarkan tiedotuksen.

Muutosprosessia pidettiin epäonnistuneena ja keskeisimmäksi syyksi siihen koettiin kiire. Sen aiheutti poliittinen tahto, joka konkretisoitui hallitusohjemaan kirjatuksi valmistelun päättymispäiväksi. Valmistelun jäädessä keskeneräiseksi jäivät monet olennaiset asiat ratkaisematta ennen uuden organisaation syntymistä. Muutoksen keskeneräisyys vielä yli 2,5 vuotta yhdistymisen jälkeen kyseenalaistaa ainakin henkilöstön mielestä koko muutoksen tarkoituksen ja tarpeellisuuden. Ratkaisemattomien käytännön seikkojen lisäksi esille tuli myös uuden organisaation substanssiohjauksesta vastaavien ministeriöiden vähäinen yhteistyö sekä valmisteluvaiheessa että yhdistymisen jälkeen. Uuden, yhdistyneen organisaation synergiaedut antavat vielä odottaa itseään.

## Sisällysluettelo

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>4</b>
<b>2 TUTKIMUKSEN TAUSTAT, TUTKIMUSKOHDE JA TUTKIMUSKYSYMYS</b> .....	<b>7</b>
2.1 Tutkimuksen taustat – valtion aluehallinnon ALKU-uudistuksesta .....	7
2.2 Tutkimuskohde: yhdistyminen Uudenmaan ELY-keskukseksi .....	8
2.3 Kohdeorganisaatio ja kohderyhmän kuvaus .....	9
2.4 Tutkimuskysymys, tutkimuksen rajaus ja näkökulmat .....	10
<b>3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS</b> .....	<b>13</b>
3.1 Miksi organisaatiot muuttuvat.....	13
3.2 Organisaatioiden muutosprosessimalleja.....	14
3.2.1 Tutkimuskohteen muutosprosessi Kotterin kahdeksan askeleen mallin näkökulmasta .....	17
3.2.2 Tutkimuskohteen muutosprosessi Lawrence & Lorschin neljän kohdan mallin näkökulmasta .....	21
3.2.3 Mallien vertailun yhteenveto ja johtopäätökset .....	25
3.3 Yhdistyminen muutosprosessina .....	29
3.3.1 Integroinnin syvyys, keinot ja hyvät käytännöt .....	31
3.3.2 Yhteenveto yhdistymisen keskeisistä seikoista ELY-uudistuksessa.....	37
<b>4 KESKUS- JA ALUEHALLINNON TYÖNJAKO</b> .....	<b>39</b>
4.1. Keskushallinto ja alueorganisaatio valtionhallinnon hierarkiassa .....	39
4.2 Työnjako case-muutoksessa .....	42
<b>5 EMPIIRINEN TUTKIMUS</b> .....	<b>46</b>
5.1 Empiirisen tutkimuksen kohderyhmä.....	46
5.2 Tutkimusaineiston kerääminen ja käsittely .....	46
5.3 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä .....	50
5.4 Sisällönanalyysin eteneminen.....	51
5.5 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	53
5.6 Tutkimusaineiston kuvaus ja analyysi .....	54
5.6.1 Tavoitteet.....	55
5.6.2 Muutosprosessi .....	57
5.6.3 Muutosjohtajuus .....	59
5.6.4 Tiedottaminen.....	65
5.6.5 Synergia toiminnassa ja tehtävissä .....	66
5.6.6 Keskushallinto muutoksessa.....	67
5.6.7 Analyysin yhteenveto .....	69
<b>6 TUTKIMUKSEN YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>72</b>
6.1. Tutkimuksen yhteenveto .....	72
6.2 Johtopäätökset ja suositukset.....	77
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>81</b>
<b>LIITTEET</b> .....	<b>83</b>

# 1 JOHDANTO

”ELY-keskus on heti Soneran jälkeen kulman takana, Destian ja Itellan välissä, siinä AVIa vastaan.” ”Mikä ihmeen ELY ja AVI?” Tähän tyyliin irvailtiin muutamassa ilmaisjakelulehdessä tammikuussa 2010. Vuodenvaihteessa alueelliset TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, tiepiirit ja osa entisten lääninhallitusten tehtävistä oli yhdistetty uusiksi aluehallinnon organisaatioiksi, ELY-keskuksiksi. Osa aluehallinnon viranomaisten tehtävistä oli puolestaan yhdistetty uusiksi aluehallintovirastoiksi (AVI). Valtionyhtiöitä ja –organisaatioita aiemminkin uudistettaessa oli muutettu myös niiden nimiä, tarkoituksena saada ne paremmin soveltumaan nykyaikaan. Kansalaisten, siis palveluiden käyttäjien, mielestä nimenmuutokset ovat olleet turhia, keinotekoisia ja ehkä naurettaviakin. Myös uutta, ELY:t ja AVI:t synnyttänyttä uudistusta (ALKU-hanke) nimilyhennyksineen pidettiin turhana, jopa asioita ja asioimista sekoittavana.

Uudistus ei ollut ensimmäinen, valtion aluehallintoon oli tehty uudistuksia jo ennen vuotta 2010 ja ELY-keskusten syntymistä. Vartolan (2006, 108) mukaan poliittinen tahto on yksi hallinnon uudistamisen keskeisistä edellytyksistä. Uudistustavoitteet näkyvätkin alkaen Holkerin hallituksen (1987 - 1991) hallitusohjelmasta Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan (2007-) asti. (Airaksinen 2009, 51 – 52.) Siihen kirjatut uudistustavoitteet kulminoituivat Aluehallinnon uudistamishankkeeksi (ALKU-hanke). Sen väliraportti (2009) toteaa, että uudistuksen valmistelun voidaan katsoa koonneen pitkän aikavälin valtion aluehallinnon kehittämistavoitteet yhdeksi kokonaisuudeksi.

Ensimmäinen hallinnon uudistamisen vaihe oli 1980-luvun lopulta lähtien tapahtunut New Public Management-perusteinen (NPM) muutos perinteisestä oikeusnormien ja hierarkian leimaamasta julkishallinnosta itsenäisiin virastoihin ja yritysmäiseen johtamiseen. Uudistus painotti esimerkiksi päätösvallan hajauttamista, tulosperusteista budjetoitua ja tulosjohtamista. Aluehallinnossa NPM on vahvistanut työnjaon ja eriytymisen aiheuttamaa koordinaation ongelmaa. Nyt pyrkimyksenä onkin hallinnon kokoaminen, sektorirajat ylittävä yhteistyö, koordinaatio, kokonaisuuksien hallinta ja hallinnon yksinkertaistaminen. (ALKU-hankkeen arviointi. Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009, 24 – 26.) Suomi on hallinnon uudistamisessa edennyt Pohjoismaiden kanssa samaa tahtia. Kaikissa on meneillään jonkinlainen alue- ja paikallishallintoa koskettava rakenteellinen hallin-

touudistus. Tanska on pisimmällä, siellä uudistusten mukainen rakenne on ollut toiminnassa vuodesta 2007 lähtien. Norjassa hallintouudistus on toteutettu vuodesta 2010 alkaen ja Ruotsissa meillä on tullaan toteuttamaan vuoteen 2014 mennessä. (Airaksinen 2009, 38.)

Hallintouudistus perustuu aina joihinkin valittuihin ideoihin, analyttisiin käsitteisiin ja teoreettisiin oletuksiin, jotka antavat sille raamin. Edellä mainittu poliittinen tahto voidaan laskea raamiin kuuluvaksi. Hallintouudistus on samalla myös prosesseja: käytännön tekoja, rakenteellisen muutoksen toteutusta, saavutuksia tai ainakin muutosyrityksiä. Lopputuloksen kannalta raamit ja prosessit ovat vain osittain erillisiä: vaikka raamit olisivat kunnossa, voi prosessin toteutus epäonnistua eikä uudistusta saada toteutettua. Toisaalta voivat prosessit ja prosessin ohjaus olla tehokasta, mutta uudistuksen raamiin liittyvät epätarkoituksenmukaisuudet voivat estää uudistuksen toteutumisen. (Airaksinen 2009, 39 – 40.) Tutkimusta hallintouudistusten periaatteista, taustoista ja toteutuksen menetelmistä on melko paljon, mutta analyysiä uudistamisen dynaamisista prosesseista on vaikea löytää (Airaksinen 2009, 42). Tässä tutkielmassa pyritään selvittämään prosessia aluehallinnon uudistamishankkeen yhden organisaation, Uudenmaan TE-keskuksen, näkökulmasta sen yhdistyessä osaksi Uudenmaan ELY-keskusta. Yhdistymisprosessin pääasiallinen tarkasteluajankohta on keväästä 2007 vuoden 2011 alkupuolelle.

Uudistamishankkeiden keskeinen teoreettinen käsite on muutosprosessi ja tässä uudistuksessa erityisesti organisaatioiden yhdistyminen, joka on yhdenlainen muutos. Muutosprosesseja ja organisaatioiden yhdistymistä koskeva kirjallisuus ja muutosprosessimallit on tehty yrityksiä varten. Esi-merkkinä olevaa uudistushanketta verrataan kahteen muutosprosessimalliin. John P. Kotterin (1996) kahdeksan askeleen malli painottaa johtajuutta muutoksessa. Paul Lawrencen ja Jay Lorschin (1969) neljän kohdan malli painottaa analyysiä lähtötilanteesta ja halutusta tulevaisuuden tilasta, toimenpiteitä niiden pohjalta sekä muutoksen arviointia. Anneli Valpolan (2004) organisaatioiden yhdistymistä käsittelevässä teoksessa esille tulee strategian ja suunnitelman merkitys, erityisesti integraation syvyys ja kulttuurin sekä viestinnän merkitys. Mallit pohjautuvat pääosin strategiseen, suoraviivaiseen, suunniteltuun muutokseen, joka on mahdollista yritysmaailmassa, mutta jonka toteutus monimutkaisissa hallinnouudistuksissa ei ole mahdollista. Hallinnouudistusten prosessit muotoutuvat – tarkoista suunnitelmista huolimatta – todennäköisesti hyvin inkrementalistisiksi. Tämän vuoksi tässä tutkielmassa muutosprosessien yhteydessä käsitellään myös Lindblomin (1959) inkrementalistista ajatusta päätöksenteosta. Sen yhteydessä tulevat esille myös uudistuksen taustat, vaikkei käsittely niihin painotu.

Vertailemalla muutosprosessimalleja tähän yksittäisen hallinnonuudistuksen prosessiin, analysoimalla prosessia sekä haastatteleamalla muutoksessa mukana ollutta johtoa, esimiehiä ja henkilöstöä selvitetään, millainen on valtion alueorganisaation muutosprosessi. Lisäksi selvitetään valtion alueorganisaation muutoksen erityispiirteitä sekä niiden vaikutusta prosessiin, muutosjohtajuuteen sekä henkilöstön kokemukseen muutoksesta.

## **2 TUTKIMUKSEN TAUSTAT, TUTKIMUSKOHDE JA TUTKIMUSKYSYMYS**

### **2.1 Tutkimuksen taustat – valtion aluehallinnon ALKU-uudistuksesta**

Valtion aluehallinnon uudistaminen on kirjattu Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan: ”Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen...Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.”<sup>1</sup>

Valmistelua varten hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti 29.6.2007 aluehallinnon uudistamishankkeen<sup>2</sup>. Valtion aluehallinnon tehtävät järjestettiin kahden viranomaisen pohjalle, joihin koottiin lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät. Uudistusten tavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto<sup>3</sup>.

Uuden, syntyvän organisaation rakenne, sen tehtävät ja vastuut sekä asema verrattuna maakuntien liittoihin valmisteltiin hallinto- ja aluekehityksen ministeriötyöryhmän valvomassa ALKU-uudistushankkeessa.

Eduskunta hyväksyi aluehallinnon uudistamisen lakipaketin hallintovaliokunnan mietinnön (13/2009) mukaisena 11.11.2009. Tasavallan presidentti vahvisti 20.11.2009 valtion uutta aluehallintoa koskevan lainsäädännön. Valtioneuvosto antoi samana päivänä uusia aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevat asetukset. Edellä mainittujen valtion aluehallinnon organisaatioiden muutosprosessin käynnistämisestä päätettiin siis poliittisella päätöksellä hallitusohjelmassa, johon myös tavoitteet kirjattiin. Uusien ELY-keskusten toimivallasta ja tehtävistä säädetään lailla ja asetuksilla.

---

1 Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston WWW-sivu.

2 Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ organisointi.

3 Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu / tavoitteet.

## 2.2 Tutkimuskohde: yhdistyminen Uudenmaan ELY-keskukseksi

ALKU-hankkeen poliittisesta ohjauksesta vastasi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE). Hankkeen käytännön valmistelusta vastasi virkamiehistä koostuva valmisteluryhmä. Lisäksi valmistelua varten perustettiin valtakunnallisia alatyöryhmiä. Vuoden 2009 alussa perustettiin tulevan Uudenmaan ELY-keskuksen alueelliset muutosryhmät, kuten muissakin tulevissa ELY-keskuksissa. Kussakin ryhmässä oli edustus jokaisesta uuteen organisaatioon liittyvästä virastosta. Muutosryhmien tehtävänä oli niille delegoidun toimivallan puitteissa valmistella muutosta alueella.<sup>4</sup> Yhdistyminen toteutettiin kerralla, ns. moukarimenetelmällä (Santalainen ja Huttunen 1993, 158). Stenvallin ja Virtasen (2007, 25) tyypittelyn mukaan muutosta voisi puolestaan kuvata laaja-alaiseksi ja nopeaksi, korkean riskin ja erityistä muutosjohtajuutta edellyttäväksi muutokseksi.

Muutos astui voimaan 1.1.2010. Sen myötä 180 henkilön Uudenmaan TE-keskus, johon kuului työvoima-, yritys- ja maaseutuosasto sekä kalatalous-, hallinto- ja talousyksiköt, yhdistyi osaksi 450 henkilön Uudenmaan ELY-keskusta. Entisestä TE-keskuksesta tuli yksi ELY-keskuksen kolmesta vastuualueesta. Samaan vastuualueeseen liitettiin aikaisemman Etelä-Suomen lääninhallituksen vastuualueista myös sivistystoimi ja kulttuuri. Entinen Uudenmaan TE-keskus on nyt Uudenmaan ELY-keskuksen elinkeinot-, työllisyys-, osaaminen- ja kulttuuri -vastuualue (E-vastuualue). Tämä muutos Uudenmaan TE-keskuksesta osaksi Uudenmaan ELY-keskusta on kohteena luvussa 3, jossa perehdytään teoreettiseen viitekehykseen.

ELY-keskuksen strategisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), kuten aiemman TE-keskuksenkin. Yhteistyötä ELY-keskuksen strategisessa ohjauksessa tekevät TEM:n johdolla eri ministeriöt: ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö ja sisäministeriö sekä näiden lisäksi Liikennevirasto.<sup>5</sup> Vastuualueiden toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat myös edellä mainitut ministeriöt, kuten TE-keskuksen aikana. Tuolloin toiminnallisesta ohjauksesta vastaavia ministeriöitä oli vähemmän: työ- ja elinkeinoministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Nykyisen E-vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sisäministeriö.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ organisointi.

<sup>5</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön WWW-sivu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

<sup>6</sup> Teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlmanin TEM/KOY diaesitys 5.6.2009. ELY-keskusten strateginen ohjaus. Diat 2 ja 3.



Aikaisemmasta TE-keskuksesta poiketen ELY-keskuksen ylijohtajan tehtävä on uudessa virastossa tehtävä, jota kukin vastuualueen johtaja vuorollaan hoitaa oman toimensa ohella viisi vuotta kerrallaan, virastolle ei siis nimetä erikseen päätoimista johtajaa. Organisaatiomuutoksen myötä entisen TE-keskuksen asema erillisenä organisaationa vaihtui yhdeksi ELY-keskuksen kolmesta vastuualueesta. Siten aiempi TE-keskuksen johtaja on nyt yksi ELY:n vastuualueiden johtajista.

1.1.2010 ulospäin näkyvin muutos oli yhdistymisen aiheuttama nimenmuutos. Uudenmaan TE-keskuksen palvelut tarjoaa Uudenmaan ELY-keskuksen E-vastuualue. Toinen suuri muutos oli rakenteellinen muutos itsenäisen alueviraston yhdistyessä osaksi suurempaa virastoa. Myös aiemman TE-keskuksen sisäinen rakenne sekä sen yksiköiden ja ryhmien nimet muuttuivat hieman. Sen lisäksi ei muutoksen voimaan astuessa tapahtunut merkittäviä muutoksia toiminnoissa tai toimintatavoissa. Kukin organisaatio toi uuteen organisaatioon mukanaan omat, lakiin perustuvat tehtävänsä, joiden tekemistä jatkettiin entiseen malliin. Muutos näiltä osin koski lähinnä sitä, kenellä muutoksen yhteydessä johdossa tapahtuneiden henkilövaihdosten jälkeen oli uudessa organisaatiossa allekirjoitusoikeudet ja asioiden ratkaisuvallta.

## **2.3 Kohdeorganisaatio ja kohderyhmän kuvaus**

Uudenmaan ELY-keskus syntyi 1.1.2010 ja samalla päättyi Uudenmaan TE-keskuksen, Uudenmaan tiepiirin ja Uudenmaan ympäristökeskuksen toiminta. Myös lääninhallitukset lakkautettiin ja niiden toiminnot siirrettiin osin uusiin ELY-keskuksiin, osin uusiin Aluehallintoviranomaisiin. Uudenmaan TE-keskuksella, kuten muilla 14 TE-keskuksella oli takanaan jo aiempia muutoksia. Se syntyi syksyllä 1997 yhdistettäessä kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen alueyksiköt työvoima- ja elinkeinokeskuksiksi. TE-keskusten organisaatiouudistuksen yhteydessä vuoden 2009 alussa virallinen nimi lyheni työ- ja elinkeinokeskukseksi. Samalla luovuttiin vanhasta osastojaosta, johon kuuluivat maaseutuosasto, työvoimaosasto ja yritysosasto ja uudistettiin organisaation rakenne matriisiorganisaatioksi.

Uudenmaan ELY-keskuksen kolme vastuualuetta toimivat kirjoitushetkellä kolmessa eri toimipisteessä, tosin hyvin lähellä toisiaan Helsingin Pasilassa. Elinkeino-, työvoima-, osaaminen ja kulttuuri-vastuualueen toimipiste on Helsingin Länsi-Pasilassa. Osa vastuualueen henkilöstöä toimii Hämeenlinnassa ja Kouvolassa. Liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualue toimii Itä-Pasilassa, osa sen henkilöstöstä toimii Hämeenlinnassa ja Lahdessa. Myös Ympäristö- ja luonnonvarat-vastuualue

toimii Itä-Pasilassa. Uudenmaan ELY-keskuksen 450 (1.1.2011) hengen henkilöstöstä noin 150 sijoittuu E-vastuualueelle. Noin sata henkilöä sijoittuu Y-vastuualueelle ja noin 120 henkilöä L-vastuualueelle. Viraston yhteisessä hallintoyksikössä on noin 60 henkilöä. Toinen viraston yhteinen yksikkö, strategiayksikkö, on henkilöstömäärältään pienempi. Siinä työskentelee noin kaksikymmentä henkilöä.

## **2.4 Tutkimuskysymys, tutkimuksen rajaus ja näkökulmat**

Valtion alueorganisaatioiden muutosprosesseista on haastavaa löytää tutkimustietoa tai kirjallisuutta. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millainen on valtion alueorganisaation muutosprosessi. Prosessin kulkua selvitetään case-tutkimuksena Uudenmaan ELY-keskuksen muutosprosessin avulla. Ajallisesti tutkimus kohdistuu prosessin kulkuun alkaen syksystä 2009 päättyen kesään 2012. Aiheen käsittelyjärjestys voisi olla myös joku toinen. Alla kuvattu järjestys kuvaa samalla oman ymmärryksen kehittymistä. Kohdeorganisaation henkilöstöön kuuluvana halusin ymmärtää, millainen muutos on, mitä siinä tapahtuu ja miten. Teorioihin tutustuminen tuntui antavan jonkinlaista selkeyttä asiaan, ja luvussa kolme käsitelläänkin muutosteorioita ja -malleja. Myöhemmin huomasin, etteivät teoriat sellaisenaan sovellu kuvaamaan tätä muutosta, johon liittyi omanlaisiaan piirteitä, joita ei malleissa ollut. Luvussa neljä kuvaan ensin taustaksi keskus- ja aluehallinnon hierarkiaa ja sen jälkeen sitä, mitä muutoksessa tapahtui, mikä sille oli tyypillistä. Viidennessä luvussa selvitän empiirisen tutkimuksen avulla kohdeorganisaation henkilöstön, esimiesten ja johdon näkökulmia muutokseen. Lopuksi kuudennessa luvussa kokoan tutkielmassa käsitellyistä johtopäätökset.

Muutosprosessit yrityksissä vaihtelevat kestoiltaan, laajuudeltaan ja voimakkuudeltaan sekä tarkoituksellisuudeltaan ja yllätyksellisyydeltään. Muutokset voidaan luokitella vaikuttavuuden perusteella ensimmäisen asteen (first-order change) ja toisen asteen (second-order change) muutoksiin. Ensimmäisen asteen muutos sisältää pieniä parannuksia ja uudistuksia olemassa oleviin perusrakenteisiin, ne kuuluvat luonnolliseen kasvuun ja kehitykseen. Toisen asteen muutos on puolestaan luonteeltaan laadullista, voimakkaasti uudistavaa ja murroksia aiheuttavaa. Ensimmäisen asteen muutos voidaan nähdä lineaarisena kehityksenä ja toisen asteen muutos epäjatkovana ja turbulenttina. Toisen asteen muutokset ovat jatkuvasti lisääntyneet yrityksissä (Viitala 2004, 88.) Samantyyppistä luokittelua toisaalta pienempiin ja toisaalta laajempiin, voimakkaasti uudistaviin muutoksiin voidaan soveltaa myös valtion alueorganisaatioihin. Tämä tutkimus rajataan käsittelemään toisen asteen muutoksia, laadullisia, voimakkaasti uudistavia ja murroksia aiheuttavia muutoksia.

Tutkielman alkuosassa luvussa 2 ja seuraavassa luvussa 3 kuvataan lyhyesti tutkimuksen kohteena oleva organisaatiomuutos ja paneudutaan teoreettisen viitekehyksen. Tutkimuksen kohteena olevan prosessin kuvaus pohjautuu toisaalta siihen tietoon, joka minulla siitä Uudenmaan TE-keskuksen ja nykyisin Uudenmaan ELY-keskuksen henkilöstöön kuuluvana ja prosessiin osallisena on. Toisaalta kuvaus perustuu tietoon, johon minulla henkilöstöön kuuluvana on pääsy. Lisäksi käytän prosessin kuvauksessa julkisesti saatavilla olevaa tietoa ALKU-hankkeesta ja sen tavoitteista, jotta objektiivinen näkemys säilyy. Prosessin kuvaus ja päätöksentekoon liittyvät keskeiset menettelyt ja tahot on käyty läpi haastattelussa työ- ja elinkeinoministeriön alueosastoa edustavan teollisuusneuvos Marja Riitta Pihlmanin kanssa, jonka tehtäviin ko. yksikössä alueohjauksen ryhmäpäällikkönä kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ja strateginen ohjaus. Lisäksi hän toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmän pääsihteerinä.

Tutkimuskysymystä, millainen on valtion alueorganisaation muutosprosessi, avataan ensin teoreettisen viitekehyksen avulla. Teoreettisen viitekehyksen näkökulmasta keskeinen käsite organisaation muutoksessa on muutosprosessi. Aluksi tutkielmassa keskitytään erilaisiin muutosprosessimalleihin, esitellään joitain muutosprosessimalleja ja selvitetään tarkemmin kahden mallin soveltuvuutta valtionhallinnon alueorganisaation muutoksen kuvaamisessa. Käsittelyn yhteydessä vastataan alakysymyksiin muutosjohtajuuden toteutumisesta, henkilöstön huomioimisesta ja osallistamisesta, tavoitteiden asettamisesta ja muutoksen arvioinnista.

Toinen keskeinen käsite teoreettisen viitekehyksen näkökulmasta tässä käsiteltävän muutoksen yhteydessä on organisaatioiden yhdistyminen (engl. *merge*). Esimerkkitapauksen muutosprosessia käsitellään yhdistymisen kannalta olennaisten tekijöiden näkökulmasta. Näitä huomioonotettavia tekijöitä ovat esimerkiksi yhteisen strategian merkitys, yksimielisyys tavoitteesta ja toimintatavoista sekä integraation syvyys. (Valpola 2004.)

Kolmas keskeinen teoreettinen teema tässä muutoksessa liittyy päätöksentekoon. Muutosmallit perustuvat suoraviivaiseen ajatukseen, jonka mukaan ensin määritellään ongelma tai haluttu tulevaisuudentila. Sen jälkeen etsitään paras toimintatapa ongelman ratkaisemiseksi tai halutun tilan saavuttamiseksi, toteutetaan muutos valitulla tavalla ja vakiinnutetaan uudet hyvät käytännöt. Malleissa päätöksenteko on rationaalis-kokonaisvaltaista ja valituilla keinoilla saavutetaan halutut tavoitteet. Hallinnonuudistuksen monitahoisessa ja –tasoisessa, eri intressit yhdistävässä maailmassa joudutaan kuitenkin usein tekemään kompromisseja eri tahojen tavoitteet huomioiden ja etenemään pie-

nin askelin. Silloin toisaalta myös korjausten tekeminen on mahdollista nopeasti. (Lindblom 1959.) Uudistuksen prosessia selvitettäessä käsitellään myös mallien mukaista ja toisaalta käytännössä tapahtunutta päätöksentekoa.

Teoreettisesta viitekehystä valittuihin muutosprosessimalleihin ja yhdistymisen hyviin käytäntöihin vertaamalla sekä muutosprosessin analyysin avulla pyritään luvussa 4 vastaamaan keskeiseen kysymykseen, millainen on valtion alueorganisaation muutosprosessi. Muutosjohtajuuden ja henkilöstön näkökulma pohjautuu mahdollisimman objektiivisesti tehtyyn prosessikuvaukseen sen pohjalta tehtyihin johtopäätöksiin.

Empiirisessä tutkimuksessa luvussa 5 syvennetään prosessin kuvausta edelleen. Sen tulokset kuvaavat pääosin sitä, millainen henkilöstön, esimiesten ja johdon näkökulmasta oli valtion alueorganisaation muutosprosessi Uudellamaalla ELY-keskukseksi. Henkilöstöä, esimiehiä ja johtoa haastatellamalla selvitetään, miten muutos koettiin Uudenmaan ELY-keskuksessa. Muutosprosessin toteutumisen ja onnistumisen lisäksi haastattelujen keskeisinä teemoina ovat ainakin käsiteltyjen muutosprosessimallien keskeiset kohdat: muutosjohtajuus sekä tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttaminen.

## 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 3.1 Miksi organisaatiot muuttuvat

Organisaatioiden muutokset voivat johtua monista eri tekijöistä, ja ne voivat ilmetä eri tavoin. Paul Lawrencen ja Jay Lorschin muutosmallissa organisaatio pyrkii mukautumaan sisäisen ja ulkoisen ympäristönsä muutosten mukaan (Lawrence ja Lorsch 1969). Organisaation ja ympäristön suhteen lisäksi muita mukautumiseen vaikuttavia ja huomioitavia suhteita ovat organisaation sisällä yksiköiden väliset suhteet sekä yksilön ja organisaation väliset suhteet (Lawrence ja Lorsch 1969, 7).

Ajankohtaisia haasteita organisaatioiden johtamiselle ja hallinnolle tuovat muun muassa globalisaatio, paine muuttaa vanhat jäykät organisaatiomallit joustaviksi tiimi- ja verkostomuotoisiksi organisaatioiksi, strategisen orientoitumisen tarve kankean suunnitteluajan korvaajana, uudet kumppanuuDET, sisäisten ja ulkoisten palvelujen digitalisointi ja uusi kommunikaatioteknologia ja kestävä kehityksen ja yhteiskuntavastuun vaatimukset (Stenvall ja Virtanen 2007, 19.)

Syyt voivat olla myös puhtaasti taloudellisia. Yrityksen keskeinen tehtävä on tuottaa voittoa. Esimerkiksi myöhemmin käsiteltävän John P. Kotterin muutosmallin lähtökohta on yrityksen heikentynyt taloustilanne, laskenut myynti, joka vaatii tehokkaasti läpiviedyn muutosprosessin tuloksen parantumiseksi. Heikentynyttä tulosta voidaan parantaa esimerkiksi myynti- ja markkinointiosastojen tiiviimmällä yhteistyöllä. Radikaalimpi keino on myydä yrityksen tulosta laskeva toiminto tai yksikkö yritykselle, joka sen avulla puolestaan laajentaa markkina-alueitaan tavoitteenaan kasvattaa tuottavuuttaan. Muutos vaikuttaa tuolloin sekä myyvään että ostavaan yritykseen ja niiden henkilöstöön.

Hallinnon uudistumiseen on vaikuttanut paljon yksityisellä sektorilla tapahtunut kehitys. New Public Management ja managerialismi vaikuttivat hallintoon, samoin tulosjohtaminen, vaikkei sen voisanoa erityisen hyvin sopivan siihen. Toteutettujen muutosten perusteella hallinnonuudistukset tuntuvat seuraavan yksityisellä sektorilla kulloinkin esiin tulevia ilmiöitä ilman pohdintaa tai analyysää siitä, soveltuvatko ne sellaisenaan tai lainkaan valtionhallintoon.

Yksi hallinnon uudistamisen keskeisistä edellytyksistä on Vartolan (2006, 108) mukaan poliittinen tahto. Tutkimuskohteen ALKU-uudistuksessa pitäisin sitä myös muutoksen syynä. Hallinnonuudistus oli ollut esillä hallitusohjelmissa jo pitkään, mutta vasta Vanhasen II hallitusohjelmaan aikatau-

luineen kirjattuna se saatiin käyntiin. Tässäkin uudistuksessa keskeisiä olivat myös yksityisen sektorin muutoksista tutut teemat: asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehostaminen.

### **3.2 Organisaatioiden muutosprosessimalleja**

Organisaatioiden muutosta kuvaavaa kirjallisuutta, malleja ja teorioita on lukuisia. Käsittelytapa riippuu siitä, mistä näkökulmasta muutosta tarkastellaan. Muutos voidaan nähdä erityisesti tietynlaisista johtajuutta vaativana prosessina, jolloin käsitellään nimenomaan johtajalta vaadittavia ominaisuuksia, sitä, millainen on hyvä muutosjohtaja. Muutosta voidaan myös tarkastella toimeenpanotavan kannalta. Muutoksen toimeenpanotapoja käsitellessään Santalainen ja Huttunen (1993) pelkivät ne kahteen tyyppiin, ns. moukarimenetelmäksi ja muutosprosessin johtamiseksi. Ensin mainitussa muutos toteutetaan kerralla, jälkimmäisessä vaihtoehdossa johdetaan tietoisesti muutosprosessin kolmea päävaihetta, jotka Santalaisen ja Huttusen mukaan ovat tiedollisen ja asenteellisen muutosvalmiuden luominen, siirtyminen uuteen käytäntöön ja halutun tavoitetilän vakiinnuttaminen. (Santalainen ja Huttunen 1993, 158.) Stenvall ja Virtanen puolestaan tyypittelevät organisaatiomuutoksia aikahorisontin ja muutosten kohdistamisen avulla. Muutostyypit on kuvattu nelikentässä, jonka tyyppinä ovat suppea ja nopea muutos, suppea ja hidas muutos, laaja ja nopea muutos sekä laaja ja hidas muutos. (Stenvall ja Virtanen 2007, 24 – 27.) Muutoksen toteutuksen Stenvall ja Virtanen jakavat suunnitteluun sekä toteutukseen. Jälkimmäinen sisältää useita vaiheita muutoksen läpiviennin lisäksi, muun muassa vakiinnuttamisen sekä arvioinnin ja seurannan. (Stenvall ja Virtanen 2007, 46 – 50.)

Tämä tutkielma rajataan koskemaan organisaatioiden muutosprosessimalleja. Muutosprosessimalleja on useita ja niissä kuvattujen vaiheiden määrä vaihtelee sen mukaan, kuinka yksityiskohtaisia ne ovat. Kaikki organisaatiot eivät suinkaan ole samanlaisia, ja siten eivät liioin niissä tapahtuvat muutokset ole samanlaisia. Tämä selittänee osaltaan myös muutosprosessimallien runsauden. Yhteistä kaikille on, että ne kuvaavat yrityksen muutosprosessia. Valtion alueorganisaation muutosprosessihin liittyviä malleja on vaikea löytää. Tämän vuoksi aihetta käsitellään yrityksille tehtyjen mallien avulla. Yrityksille tehtyjen mallien käyttöä perustelee myös se, että ELY-keskukset osana TEM-konsernia<sup>7</sup> kuuluvat TEM:n konserniohjauksen piiriin<sup>8</sup>. Näitä kahta valtionhallinnon organisaatiota ja niiden suhteita kuvaamaan valitut käsitteet viittaavat siihen, että ne ainakin jossain määrin halutaan nähdä yrityksinä, joihin pätevät yritysmaailman lainalaisuudet.

---

<sup>7</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön WWW-sivu. TEM-konsernin toimijat.

<sup>8</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön WWW-sivu. TEM-konserniohjausmalli.

Muutosprosessimallien muutoskohteena on itsenäinen, omasta toiminnastaan vastaava ja siihen vaikuttamaan kykenevä organisaatio. Se pyrkii muuttamaan toimintaansa pystyäkseen paremmin toimimaan tai jopa säilyäkseen elossa muuttuvassa toimintaympäristössä. Samantyyppinen kontingenssiteoriaan pohjautuva ajatus on nähtävissä myös käsiteltävän ELY-keskuksen muutoksen taustalla. Se tulee esiin muun muassa hallituksen esityksessä Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009, kohdat 2.3. Nykytilan arviointi ja 3.1. Tavoitteet).

Paul Lawrencen ja Jay Lorschin kontingenssiteoria organisaation mukautumisesta ympäristöön on nähtävissä myös heidän muutosprosessimallissaan. Lawrence ja Lorschin (1969, 19 - 21) mukaan prosessi alkaa lähtötilanteen analyysillä. Mallissa on neljä vaihetta: 1) diagnoosin teko lähtötilanteessa, 2) uuden toiminnan tai organisaatioiden suunnittelu, 3) muutoksen toteutus ja 4) arviointi. Lawrencen ja Lorschin malli on tässä tarkastelluista ainoa, johon muutoksen tulosten arviointi on kirjoitettu selkeästi esille omaksi vaiheekseen. Yllättävää on, että analyysivaihe esiintyy niin harvoin malleissa. Organisaatiolle ja sen henkilöstölle raskaisiin muutosprosesseihin ei oletettavasti ryhdytä kovin herkästi, vaan niihin on aina perustellut syyt. Järkevältä tuntuisi, että muutoksen jälkeen arvioidaan, kuinka onnistuttiin ja saavutettiin tavoitteet. Lewinin 1950-luvun alulla kehittämässä muutosmallissa (Holbeche 2006, 77 - 78) on kolme vaihetta: muutostarpeen kehittyminen (sulattaminen), muutos ja muutoksen jälkeisen tilan vakauttaminen (jäädäyttäminen). Myös Michaelin (1982, 69) mukaan muutosprosessissa on kolme vaihetta: 1) ongelman ja organisaation vahvuuksien ja heikkouksien määrittely, 2) strategian valinta ja 3) toimeenpano. Edellä käsitellyt mallit kuvaavat ensisijassa muutosprosessimalleja ja niiden päävaiheita. Seuraavana esiteltävät Burnesin ja Kotterin mallit jakavat prosessin useampaan vaiheeseen, joiden tarkoitus on tuoda esiin, mitä prosessissa on huomioitava, jotta siinä onnistuttaisiin.

Burnesin (2004, 66 - 69) mukaan muutosmalli jakautuu yhdeksään osaan. Sen vaiheina ovat ensin erillisinä 1) visio ja sen pohjalta 2) strategian luominen, 3) oikeanlaisten olosuhteiden varmistaminen muutoksen onnistumiseksi, 4) oikeanlaisen organisaatiokulttuurin luominen, 5) muutoksen tyylin ja tarpeen arvioiminen, 6) muutoksen suunnittelu ja käytäntöönpano, 7) osallistaminen, 8) muutoksen ylläpito ja 9) sitoutuminen jatkuvaan parantamiseen. Tässä mallissa muutoksen toteuttaminen on vaiheena vasta mallin loppuvaiheessa, kun ensin on arvioitu, onko se lainkaan tarpeen. Oikeanlaisen organisaatiokulttuurin luominen on puolestaan mallin alussa, ennen muutoksen toteutusta. Burnesin mukaan, muutos ei voi onnistua, mikäli organisaatiokulttuuri on ristiriidassa muutok-

sen kanssa. Tämä näkemys on päinvastainen seuraavana esiteltävän Kotterin muutosprosessimallin kanssa.

Kotterin (1996) kahdeksan askeleen mallin vaiheet ovat 1) muutoksen välttämättömyyden ymmärtäminen, 2) muutosta ohjaavan ryhmän perustaminen, 3) selkeän vision ja strategian laatiminen, 4) muutosviestintä, 5) henkilöstön valtuuttaminen tai sitouttaminen muutoksen päämäärän mukaiseen toimintaan, 6) lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen, 7) muutosten vakiinnuttaminen saavutetussa tilanteessa ja 8) uusien toimintatapojen juurruttaminen yrityskulttuuriin. Kotter on myös luetellut tyypillisiä virheitä muutosprosessissa. Käytännössä ne ovat edellä mainittujen askeleiden vastakohtia. Mallin pohjana ovat teoksen mukaan Kotterin kokemukset yritysmaailmasta. Se perustuu teoksen mukaan analyysiin, jonka Kotter teki kymmenien yritysten muutoshankkeista. Kotter painottaa muutoksen toteuttamisen tukena johtajuutta (leadership). Se on suunnan näyttämistä, ihmisten koordinoimista sekä kannustamista ja inspiroimista. Asioiden johtaminen (management) puolestaan on suunnittelua ja budjetointia, organisointia sekä valvontaa ja ongelmanratkaisua (Kotter 1996, 22). Muutoshankkeissa onnistuminen edellyttää 70 - 90-prosenttisesti ihmisten johtamista ja vain 10 - 30-prosenttisesti asioiden johtamista (Kotter 1996, 23). Muutoksen onnistumisen tärkein edellytys on edellä kuvattu kahdeksanvaiheinen prosessi, jonka läpi johtaja ohjaa henkilöstön.

Viimeisenä esiteltävä McKinseyn muutosteoria ”7S” ei edellä mainituista poiketen listaa muutoksessa läpikäytäviä vaiheita. Sen sijaan mallissa esitettyjen eri komponenttien tulee olla tasapainossa muutoshankkeessa, jotta muutos onnistuisi. Siten tämäkin malli, vaikka ilman järjestyksessä eteneviä vaiheita, on Burnesin ja Kotterin mallien lailla ohjeen tyyppinen. Mallin seitsemän kohtaa ovat *strategy, structure, systems, staff, skills, style* ja *shared values* – siis strategia, rakenne, järjestelmät, henkilöstö, taidot, tyyli sekä yhteiset arvot. Kolme ensin mainittua muodostavat niin sanotun kovan kolmion, jotka luovat muutosjohtamisen pääpainon ja ydinalueet. Vastaavasti niin sanotun pehmeän neliön muodostavat henkilöstö, taidot, tyyli ja arvot, jotka edustavat todellisia avaimia muutoksessa. (Peters ja Waterman 1982, 10 – 12.)

Kuten aiemmin tutkielmassa on todettu, tutkimusta hallintouudistusten periaatteista, taustoista ja toteutuksen menetelmistä on melko paljon, mutta analyysiä uudistamisen dynaamisista prosesseista on vaikea löytää (Airaksinen 2009, 42). Tässä tutkielmassa pyrin tutkimaan ja analysoimaan yhden valtion alueorganisaation muutosprosessia. Analysoinnin ja prosessin hahmottamisen apuna käyte-



tään kahta muutosprosessimallia, joita seuraavassa luvussa vertaillaan tutkimuskohteena olevaan muutosprosessiin.

### **3.2.1 Tutkimuskohteen muutosprosessi Kotterin kahdeksan askeleen mallin näkökulmasta**

Edellä käsitellyistä malleista käydään tarkemmin läpi ensin John P. Kotterin (1996) esittelemää muutosprosessimallia. Tämä malli on valittu tarkempaan käsittelyyn, sillä sitä on käytetty valtionhallinnon muutoshankkeissa esimerkkinä muutosprosessin kulusta<sup>9</sup>. Sillä on siten yhteys myös tarkasteltavaan muutokseen.

Kotter esittää kahdeksanvaiheisen mallinsa lisäksi kahdeksan tyypillistä virhettä ja virheiden seuraukset. Virheet ovat käytännössä muutosprosessimallin kahdeksan askeleen vastakohtia. Tiivistettynä virheiden seuraukset tulevat esiin siten, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta, muutoshanke kestää liian kauan ja maksaa liian paljon. (Kotter 1996, 3 - 14.)

Kotterin mallin vaiheista ensimmäinen on muutoksen välttämättömyyden ymmärtäminen. Muutoksen välttämättömyys tulee ymmärtää organisaation joka tasolla. Jotta sen merkitys varmasti ymmärrettäisiin, sitä tulee tähdentää ja sanomaa tukemaan käytetään tarvittaessa esimerkiksi tutkimustietoa organisaation markkinatilanteesta. (Kotter 1996, 31 – 43.) Nyt tutkittavassa muutosprosessissa tätä vaihetta ei ole, eikä se muutoksen läpiviemisen kannalta ole tarpeen. Kuten edellä todettiin, muutoksesta päätettiin jo hallitusohjelmassa ministeriötasolla. Virastoa ohjaavan ministeriönkään ei tarvitse perustella alueorganisaatiolle eikä sen henkilöstölle tulevaa muutosta, sillä muutos astuu voimaan säädetyistä päivästä lukien, josta lähtien virkamiehet hoitavat uudessa organisaatiossa tehtävänsä. Yksittäinen valtionhallinnon alueorganisaatio ei voi itse päättää organisaatiossaan tehtävistä laajoista muutoksista, sen tavoitteista tai toteutustavasta, eikä sillä ole esittää henkilöstölleen motivaatioksi esimerkiksi oman toimintaympäristön muutoksella perustelevaa argumentointia. Muutoksen toteuttamisen kannalta vaihe olisi toki hyödyllinen henkilöstölle myös valtion aluehallinnossa. Kotterin mallin ensimmäinen vaihe ei siis toteutunut tutkittavassa muutosprosessissa. Mallin mukaan tämä tarkoittaisi, että muutoksen mahdollisuudet onnistua ja saavuttaa sille asetetut tavoitteet ovat heikot.

---

<sup>9</sup> Valtiokonttorin Kaiku -palvelu virastoille, organisaatioille. Muutosjohtamisen WWW-sivu

Koska mittavia muutoksia on vaikea saada aikaan, tarvitaan prosessin käynnissä pitämiseksi mah- tava voima (Kotter 1996, 45). Toisena kohtana onkin muutosta ohjaavan ryhmän perustaminen. Kotterin mukaan tehokkaassa ohjaavassa tiimissä on neljä ominaispiirrettä. Kahta ensimmäistä, asemaan perustuvaa valtaa ja asiantuntemusta, tarvitaan muutosprosessin hallintaan. Kahta jälkim- mäistä ominaisuutta, uskottavuutta ja johtajuutta, tarvitaan luotsaamaan muutosta. Asemaan perus- tuvaa valtaa, erityisesti tärkeimpiä linjajohtajia, tarvitaan ryhmään, jotta tiimin ulkopuolelle jääneet eivät pysty jarruttamaan prosessia. Toiseksi mukana on oltava asiantuntemusta, jotta tehtävään liit- tyvät eri näkökulmat ovat edustettuina riittävän hyvin ja voidaan tehdä perusteltuja ja järkeviä pää- töksiä. Kolmanneksi tarvitaan uskottavuutta: yrityksessä hyvän maineen hankkineita työntekijöitä, jotta muu henkilöstö suhtautuu ryhmän kannanottoihin vakavasti. Neljänneksi ryhmässä on oltava tarpeeksi pätevyytensä osoittaneita johtajia, jotka pystyvät luotsaamaan muutosprosessia. (Kotter 1996, 51.)

Muutoskohteessa ministeriötason työryhmät pohtivat ja ratkaisivat uuden organisaation tehtäväja- koon, työjärjestykseen ja muihin ministeriöohjauksen piiriin kuuluvat seikat. Yhdistettävät alueor- ganisaatiot perustivat työryhmiä, jotka suunnittelivat muutokseen liittyviä käytännön asioita.<sup>10</sup> Näitä ryhmiä ja niiden tehtäviä voitaneen verrata Kotterin kuvaaman tiimin koko prosessinhallinnasta vastaaviin henkilöihin. Mallin mukaista yhtä ryhmää muutoksen luotsaamiseen ei ollut. Ryhmissä oli mukana avainhenkilöitä, joiden valta perustui asemaan, sekä asiantuntijoita. Muutoksen luot- saamista varten, siis henkilöstön mukaan saamista ja ihmisten johtajuutta varten, ei ryhmissä ollut edustusta. Kotterin esittämässä mielessä muutosta ohjaavaa tiimiä tai ryhmää ei perustettu. Ohjaava tiimi, jossa on hyviä asioiden johtajia, mutta huonoja ihmisten johtajia, ei onnistu työssään (Kotter 1996, 51). Toinenkaan vaihe muutosprosessissa ei toteutunut mallin mukaisesti.

Kolmantena vaiheena muutoksessa on selkeän vision laatiminen muutoshankkeen ohjenuoraksi sekä vision toteuttamisen varmistavien strategioiden laatiminen. Kotter listaa kuusi tehokkaan visi- on tunnuspiirrettä. Ensinnä visio antaa kuvan siitä, miltä tulevaisuus näyttää. Se on haluttava, toteu- tuskelpoinen, rajattu ja selkeä, mutta joustava sekä viestittävässä oleva. Vision pohjalta laaditaan muutoksen strategiat ja suunnitelmat. (Kotter 1996, 63.) Tutkittavassa kohteessa muutoksen visiot ja strategiat laadittiin osittain jo hallitusohjelman kirjoittamisen yhteydessä ja niitä tarkennettiin

---

10 Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ organisointi.

myöhemmin ministeriön työryhmissä. Uuden ELY-organisaation muodostavat alueorganisaatiot eivät muutosvaiheessa tehneet muutoksen visiota ja strategiaa.

Neljäntenä vaiheena on muutosvisiosta viestiminen. Viestinnän ja tiedottamisen merkitys korostuu kaikissa muutosprosessimalleissa. Muutosprosessissa Kotter painottaa erityisesti muutosvisiosta viestimisen tärkeyttä ja siinä muutosta ohjaavan tiimin, mutta myös koko johtoryhmän panosta. (Kotter 1996, 18, 73 – 85.) Viestintään oli tässä muutoksessa panostettu suunnitelmallisesti. Muutosviestinnästä henkilöstölle ennen organisaatioiden yhdistymistä vastasi suunnitteluajaksi nimetty, aluehallinnon viestintähenkilöistä koostunut ryhmä. Uuden organisaation perustamisen jälkeen viestintä- ja tiedotusvastuu siirtyi uuden ELY-keskuksen viestinnän tehtäväksi. Viestintä painottui pääasiallisesti käytännön asioiden etenemiseen: kuinka muutot toteutetaan, muuttuvatko puhelinnumerot ja millainen tiedoteteksti lisätään sähköposteihin ennen muutosta ja sen jälkeen. Muutosvisiosta viestiminen oli äärimmäisen vähäistä.

Ennen yhdistymistä viestintä organisaation ulkopuolelle oli kovin vähäistä. Valitun linjan mukaan ulkoinen viestintä kohdennettiin pääosin sidosryhmiin ja yhteistyökumppaneihin. Yhdistymisen jälkeen ulkoinen tiedottaminen on edelleen jatkunut vähäisenä. Viestinnän sisältö kuvaa pääosin sitä, mitkä ovat uuden organisaation tehtävät. Laajempi tiedottaminen muutoksesta, sen visiosta ja tavoitteista olisi saattanut vähentää muutoksenjälkeistä kritiikkiä, jossa koko muutosprosessin tarkoitus ja tavoitteet kyseenalaistettiin. Tämäkään vaihe ei siis toteutunut Kotterin mallin mukaisesti. Viidentenä muutosprosessin vaiheena on henkilöstön valtuuttaminen tai sitouttaminen muutoksen päämäärän mukaiseen toimintaan. Tämän vaiheen pohjana on edellinen kohta, visiosta viestiminen, jotta henkilöstöllä olisi vision kautta yhteinen päämäärä. Jotta ihmiset voidaan valtuuttaa aikaansaamaan muutoksia organisaatiossa, tulee rakenteet Kotterin mukaan muokata vision mukaisiksi, valmentaa tai kouluttaa henkilöstöä muutoksen vaatimaan tilanteeseen, muokata tieto- ja henkilöstöjärjestelmät vision mukaisiksi sekä ”ryhtyä toimiin” muutoksia jarruttavien esimiesten kanssa. (Kotter 1996, 99.) Tutkittavassa muutosprosessissa rakenteet muokattiin vision mukaiseksi ministeriötason suunnittelussa, ei siis alueorganisaatiossa. Alueorganisaatio tarjosi henkilöstölle koulutusta sekä oman osaamisen kehittämistä että muutosprosessin käsittelyä varten. Prosessin alusta asti esiin tullut kaksijakoisuus ministeriö- ja aluetason tehtävissä ja vastuissa näkyy myös tässä vaiheessa.

Muutosprosessin kuudentena kohtana on lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen (Kotter 1996, 101 - 113). Tässä kohdassa huomataan selkeästi, että Kotterin malli on tehty yrityksille. Tätä

kohtaa ei sellaisenaan ole valtionhallinnon muutoksissa. Lyhyen aikavälin onnistumisia ei tarvita varmistamaan, että valittu visio ja muutos on oikeansuuntainen. Lyhyellä aikavälillä esiintyviä epäonnistumisia ei liioin tarkastella, jotta visiota voitaisiin tarkistaa. Lyhyen aikavälin tavoitteita ei ole määritelty, sillä uusi organisaatio toimii laissa säädetyistä aloituspäivästä sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Seitsemäntenä vaiheena mallissa on muutosten vakiinnuttaminen saavutetussa tilanteessa ja lisämuutosten käynnistäminen (Kotter 1996, 115 - 126). Kuten edellisessä kohdassa, muutoksen astuttua lakisääteisesti voimaan 1.1.2010 lakkasi entisen Uudenmaan TE-keskuksen, Tiepiirin, Ympäristökeskuksen ja Etelä-Suomen lääninhallituksen organisaatioiden toiminta ja Uudenmaan ELY-keskus aloitti toimintansa sille asetettujen tehtävien mukaisesti. Kotterin yrityksille luomassa mallissa vision mukaiset muutokset vakiinnutetaan käytännöiksi ja lisäksi käynnistetään uusia muutosprojekteja vision mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisiä vakiinnuttamistoimia ei toteutettu, sillä mikään keskeinen ei yhdistymisen myötä muuttunut. Vuoden 2010 lopussa käynnistettiin pohdinta siitä, miten ja millaisiksi ELY-keskuksia tulisi kehittää.

Kahdeksantena ja samalla viimeisenä muutoksen vaiheena on uusien toimintatapojen juurruttaminen yrityskulttuuriin. Kulttuuri tarkoittaa ihmisryhmän keskuudessa vallitsevia toimintanormeja ja yhteisiä arvoja. Toimintanormit ovat ryhmässä vallitsevia tavallisia toimintatapoja. Ne pysyvät voimassa, koska ryhmän jäsenet opettavat ne yleensä uusille jäsenille, palkitsevat ne, jotka omaksuvat nämä tavat ja rankaisevat niitä, jotka eivät tapoja omaksu. Yhteiset arvot ovat ryhmän useimmille jäsenille seikkoja, jotka kannattaa ottaa huomioon, ja päämääriä, jotka vaikuttavat ryhmän toimintatapoihin silloinkin, kun ryhmän jäsenet vaihtuvat. (Kotter 1996, 121.) Aiemmin esitellyssä Burnesin mallissa organisaatiokulttuuri ja sen muokkaaminen on tarkoitus toteuttaa jo ennen muutoksen toteuttamista. Kotter perustelee yrityskulttuurin muutosta vasta prosessin lopussa sillä, että kulttuuria ei voi muokata helposti. Kulttuuri muuttuu vasta, kun ihmiset on saatu toimimaan uudella tavalla, kun uusi toimintatapa tuottaa ryhmälle jollain aikavälillä näkyviä hyötyjä ja kun ihmiset näkevät uuden toimintatavan ja suoritusparannusten välisen yhteyden (Kotter 1996, 136). Tutkittavassa muutosprosessissa Uudenmaan TE-keskus, Tiepiiri, Ympäristökeskus ja osa Etelä-Suomen lääninhallitusta muodostivat yhden uuden alueorganisaation, Uudenmaan ELY-keskuksen. Rakenneolosuhteista huolimatta substanssiin liittyvät tehtävät ja toimintatavat eivät muuttuneet. Kun toimintatavat säilyvät ennallaan, ei ehkä ole edellytyksiäkään organisaatiokulttuurin muutokselle. Mahdollisesti toteutuessaankin neljän organisaatiokulttuurin muokkautuminen uuden ELY-

organisaation yhteiseksi toimintakulttuuriksi vie aikaa. Sen osalta toteutuminen ja toteutumisen onnistuminen jää nähtäväksi.

Teoksen nimen mukaisesti – Muutos vaatii johtajuutta – Kotter painottaa johtajuuden, erityisesti ihmisten johtajuuden eli leadershipin, merkitystä muutoksessa. Henkilöstö on yrityksen tuloksellisen toiminnan kannalta sen tärkein resurssi ja voimavara, ja tämän vuoksi se on saatava mukaan muutokseen. Johtajan tehtävä on viedä henkilöstö muutoksen läpi kahdeksan portaan avulla. Valtionhallinnossa tuloksellinen toiminta ei tulosjohtamisesta huolimatta tarkoita mielestäni samaa kuin yrityksissä eikä se ole yhtä selkeästi määritelty. Kaikilta osin se ei ole edes mahdollista, sillä tietyt palvelut kansalaisille ovat lakisääteisiä eikä niiden tuottamista ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan suunnitella puhtaasti taloudellisuuden ja tuloksellisuuden kannalta. Valtionhallinnon julkiset palvelut eivät tuota voittoa siten kuin yritysten palvelut. Valtionhallinnon henkilöstö ei siten ole palveluihin lisäarvoa tuottava tuotannon tekijä kuten yritysten henkilöstö mallien mukaan, vaan virkamieskuntaa, joka hoitaa leiviskäänsä virkavastuulla. Ehkä tästä syystä henkilöstön merkitystä ei valtionhallinnossa ole tunnustettu, sillä käytännössä siihen ei ole tarvetta, koska tehtävät tulevat hoidettua joka tapauksessa. Jos henkilöstön merkitys organisaation toiminnalle ei ole aidosti tunnustettu, voidaanko olettaa, että organisaatiossa on muutosjohtajia viemään henkilöstöä eteenpäin muutostilanteessa? Erityisesti tilanteessa, jossa henkilöstöä lähinnä olevat esimiehet eivät voi olla varmoja, ovatko muutoksen jälkeen enää esimiestehtävissä.

Tarkasteltavassa muutoksessa henkilöstön oli mahdollista saada sekä ammatillista että muutoskoulutusta. Uudistuksen keskiössä se ei kuitenkaan siten ollut, että muutosjohtamisen avulla henkilöstöä olisi viety läpi yhdistymisen.

### **3.2.2 Tutkimuskohteen muutosprosessi Lawrence & Lorschin neljän kohdan mallin näkökulmasta**

Toisena muutosprosessimallina käydään tarkemmin läpi Paul Lawrencen ja Jay Lorschin neljän kohdan mallia (1969). Mallin vaiheet menevät osin päällekkäin ja viimeisen vaiheen eli arvioinnin jälkeen prosessi alkaa alusta (Lawrence ja Lorsch 1969, 89). Lawrence ja Lorsch pitävät neljän kohdan malliaan käytännöllisenä tapana selvittää haluttu tulevaisuuden kuva sekä suunnitella ja toteuttaa muutos (Lawrence ja Lorsch 1969, 88). Mallin taustalla on molempien kirjoittajien tausta organisaatiokäyttämisen tutkijoina. Malli pohjautuu kontingenssiteoreettiseen ajatteluun siitä, että organisaatio pyrkii mukautumaan sisäisen ja ulkoisen ympäristönsä muutosten mukaan (Law-

rence ja Lorsch 1969). Organisaation ja ympäristön suhteen lisäksi muita mukautumiseen vaikuttavia ja huomioitavia suhteita ovat organisaation sisällä yksiköiden väliset suhteet sekä yksilön ja organisaation väliset suhteet (Lawrence ja Lorsch 1969, 7). Nyt käsiteltävässä ELY-keskuksen muutoksessa organisaation mukautumispyrkimys ympäristön muutokseen on nähtävissä valmistelumateriaalissa (HE 59/2009, kohdat 2.3. Nykytilan arviointi ja 3.1. Tavoitteet). Ympäristön muutoksiin organisaatio pyrkii vaikuttamaan esimerkiksi differentiaation tai integraation avulla (Lawrence ja Lorsch 1969, 11 – 13). Tutkielman kohteena oleva ELY-muutos on yhdistyminen eli integraatio. Muutosprosessimalliin on myös kirjoitettu erilliseksi vaiheekseen muutoksen arviointi. Kuten Kotterin mallissa, tässäkin muuttuva organisaatio itse arvioi muutostarpeen, päättää muutoksesta, suunnittelee ja toteuttaa sen; siinä molemmat mallit poikkeavat tutkittavasta muutoksesta.

Lawrence ja Lorsch aloittavat mallinsa lähtötilanteen analyysillä (1969, 19). Tämä on tärkeä, jotta myöhemmin asetettavat tavoitteet saavutetaan (Lawrence ja Lorsch 1969, 85 - 86). Mallin ensimmäinen vaihe on diagnoosin teko lähtötilanteesta sekä halutun tulevaisuudenkuvan muotoilu (Lawrence ja Lorsch 1969, 19 – 20). Tämän vuoksi ei ole olemassa yhtä parasta tapaa organisoida, vaan tarvitaan räätälöityjä ratkaisuja (Lawrence ja Lorsch 1969, 84). Hallitusohjelmassa<sup>11</sup> viitataan siihen, että aluehallinnon tulee kyetä toimimaan kansalais- ja asiakaslähtöisemmin. Analyysi tilanteesta on siis tehty ministeriötasolla, ei muutoksen kohteena olevassa organisaatiossa. Uudenmaan ELY-keskuksen kannalta muutoksen ratkaisut eivät olleet räätälöityjä, sillä muutoksen tavoitteet olivat yhtenäiset koko maassa. Hallitusohjelmassa viitattu kansalais- ja asiakaslähtöisemmin toimiva aluehallinto ei mahdollistanut esimerkiksi syntyvän Uudenmaan ELY-keskuksen palveluiden räätälöintiä ja resursointia alueen tarpeiden mukaan.

Toinen vaihe on uuden toiminnan tai organisaatioiden suunnittelu (Lawrence ja Lorsch 1969, 20 – 21). Se toteutetaan tarkastelemalla lähtötilannetta ja haluttua tulevaisuudenkuvaa ja selvittämällä mikä niiden ero on ja kuinka haluttuun tilaan päästään. Eroja lähtötilanteessa ja tulevaisuudenkuvassa voi olla useampia, ja jokaista varten suunnitellaan omat muutostoimenpiteet. (Lawrence ja Lorsch 1969, 20 – 21, 86 - 88.) Valitut muutostoimenpiteet ja – menettelyt valitaan yleensä vastaamaan ja tukemaan myös sitä käyttäytymisen muutosta, joka tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tarpeen. Mitä laajempi ja syvempi muutos on, sitä enemmän olisi voitava vaikuttaa muutoksen mahdollistavaan käyttäytymiseen. Mutta mitä syvempi muutos on, sitä enemmän se muuttuu kogni-

---

<sup>11</sup> Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston WWW-sivu.

tiivisesta tunnepohjaisemmaksi ja siten vaikeammin hallittavaksi. (Lawrence ja Lorsch 1969, 87.)

Tutkittavassa tapauksessa uuden organisaation ja sen toiminnan suunnittelua varten ministeri Kiviniemi nimitti aluehallinnon uudistamishankkeen, jonka alaisuuteen myöhemmin perustettiin useita alahankkeita. Alahankkeissa oli mukana tulevan ELY-organisaation muodostavien organisaatioiden edustus, mutta pääosa hankkeissa mukana olleista oli ministeriöiden edustajia. Muutoksen käytännön toimenpiteitä valmistelivat lakkautettavat alueorganisaatiot vuoden 2009 alusta.<sup>12</sup> Uuden organisaation ja toiminnan suunnittelu oli siis jaettu, ja alueorganisaatiot osallistuivat siihen niille delegoidun toimivallan puitteissa. Suunnittelussa ja tavoitteiden asetannassa mukana oli siis monia tahoja, mukaan lukien yhdistyviä organisaatioita ohjaavat ministeriöt. Kullakin taholla on omat intressinsä eikä päätöksenteko voinut tapahtua kokonaisvaltais-rationaalisesti valitsemalla muutoksen toteuttamiseksi yksi paras keino, jolla kaikkien tahojen tavoitteet saavutettaisiin. Tulevaisuudenkuva oli selvillä, mutta siihen pääsemiseksi oli sovittava menettelyistä ja kaikkien tahojen intressit oli ainakin jossain määrin otettava huomioon. Muutosprosessissa tehtävissä laajoissa ratkaisuisa tulee selkeästi esiin päätöksenteon monimuotoisuus ja vahva inkrementaalisuus. Ensin tehtiin poliittisella ja ministeriötasolla päätös tavoitteiden suunnasta sekä valmistelun päättymisen ja muutoksen voimaan astumisen määräpäivästä. Muutoksen laajuudesta johtuen kaikkia yksityiskohtia oli mahdollista tietää ja päättää ennakkoon.

Yhdistymisen jälkeen käynnistettiin 28.9.2010 työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta ELY-keskukset 2015 – selvitys, joka tähtäsi ALKU-hankkeen tavoitteiden varmistamiseen. Selvityksen loppuraportti jätettiin 3.12.2010 ELY-keskusten johtoryhmälle, jossa ovat edustettuina ohjaavien ministeriöiden ylin virkamiesjohto. Selvityksen tarkoituksena oli löytää ratkaisuja tai ratkaisuvaihtoehtoja nykyiseen ELY-keskusverkoston haasteisiin. Yhtenä haasteena on rakenne, joka asiakkaille näyttäytyy monimutkaisena. Palvelutarjonta ja palvelujen yhtenäisyys vaihtelee eri puolilla maata, sillä ydintehtävät ja – palvelut olivat määrittelemättä. Henkilöstölle työskentely epäselvässä kokonaisuudessa on raskasta. Ohjaavilta ministeriöiltä puuttui ELY-keskusten toiminnan kokonaiskuva ja ajantasainen seuranta. E-, L- ja Y toimivat erillään ja niiltä puuttui synerginen ELY-strategia. Haasteena oli myös, että ELY-keskusten ylijohtajilta puuttuu mandaatti ja keinot johtaa. Selvityksen painopisteinä oli kuusi kokonaisuutta. Ensimmäisenä kokonaisuutena olivat toimipaikkaverkko,

---

12 Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ organisointi.

organisaatorakenne, johtamistoiminnot ja erikoistuminen. Toisena oli palvelurakenteiden kehittäminen ja kolmantena tehtävien uudelleen järjestäminen. Neljäntenä kokonaisuutena oli talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon sekä muiden tukitehtävien organisointi. Viidentenä ja kovin laajana kokonaisuutena oli hankintatoimen kehittäminen, palvelujen tarkoituksenmukainen tuottamistapa sekä muut vielä määrittelemättömät toimenpiteet. Kuudennen kokonaisuuden muodostivat kenttätyön yhdistäminen ja tehtävien uudelleenjärjestelyt. Lopputuloksena olisi johtamis- ja ohjausmalli, rakennetason toimintamalli ja palvelutason toimintamalli, joka sisältää tukipalvelut. Selvityksen tuloksena on kehittämisen tilannekuva, jossa kullakin kehitettävälle teemalle on oma kehittämishankkeensa kuvauksineen, vaikutuksineen ja aikatauluineen. ELY-johtoryhmä on käsitellyt esitykset 23.3.2011 ja on todennut, että osa ehdotuksista edellyttää poliittisia päätöksiä ja säädösmuutoksia.

Selvityksen loppuraporttiesityksessä todetaan: ”ELY-keskukset ovat rakenteellisessa, toiminnallisessa ja johtamiseen liittyvässä muutoksessa vielä monen vuoden ajan. Henkilöstön sitouttamiseen ja muutosjohtamisen takia tarvitaan säännöllinen ja selkeästi kommunikoitu muutoksen tilannekuva.” Tämä ei puolestaan ole realisoitunut kehittämisen tilannekuvassa kehittämishankkeeksi eikä muutoksen valmistelumateriaalista ilmene, että muutostoimenpiteiden valinnan perusteena olisi henkilöstön tukeminen ja sitouttaminen muutoksessa.

Kolmantena vaiheena on muutoksen toteutus (Lawrence ja Lorsch 1969, 21). Ulkoinen muutos toteutettiin tässä tapauksessa kerralla, ns. moukarimenetelmällä, kuten monet julkishallinnon muutokset (Santalainen ja Huttunen 1993, 158). Stenvallin ja Virtasen (2007, 25) muutostyypittelyn mukaan muutos olisi radikaali, laaja ja nopea. Muutos astui voimaan uuden lain mukaisesti 1.1.2010, jolloin TE-keskukset, lääninhallitukset, tiepiirit ja ympäristökeskukset lopettivat ja ELY-keskukset aloittivat toimintansa. Sen sijaan yhdistymisen jälkeiset muutostoimet jatkuvat vielä kesällä 2012 ja tulevat edelleen jatkumaan.

Lawrencen ja Lorschin (1969, 21) mallin neljäntenä vaiheena on arviointi. Siinä tarkastellaan, kuinka halutut tavoitteet on saavutettu ja tarvitaanko uusia muutostoimenpiteitä. Arvioinnin osalta on tehty henkilöstölle kyselytutkimusta muutoksen valmistelun onnistuneisuudesta. Lisäksi valtiovarainministeriö on asettanut ajalle 21.1.2010 - 31.12.2012 aluehallinnon uudistamisen seurantatyöryhmän, jonka tehtävänä on seurata uudistuksen toimeenpanoa ja etenemistä sekä seurata Tampe-



reen yliopiston toteuttaman arviointihankkeen etenemistä<sup>13</sup>. Tätä pro gradu -tutkimusta viimeisteltäessä kesällä 2012 on HALKE:n selonteko eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteuttamisesta vielä luonnosvaiheessa, eikä sen käyttäminen lähdemateriaalina ole mahdollista.

Lawrencen ja Lorschin (1969) malli perustuu kokonaisvaltais-rationaaliseen päätöksentekoon. Ensin tehdään syvälinen analyysi nykytilanteesta ja halutusta tulevaisuudenkuvasta. Sen jälkeen suunnitellaan erikseen tarvittavat toimenpiteet kutakin muutosta varten. Muutosten toteuttamisen jälkeen arvioidaan, kuinka asetetut tavoitteet on saavutettu sekä mahdollinen uusien muutostöiden tarve. ALKU-uudistus oli kuitenkin erittäin laaja uudistus, joten päätöksenteko ja eteneminen prosessissa oli inkrementaalista. Ensin hallitusohjelmassa esitettiin haluttu tulevaisuudenkuva ja päätettiin yleisesti yhdistämisestä ja sen voimaantumisen. Ensimmäisessä vaiheessa tehtiin suunnitelmat organisaatioiden yhdistämistä varten ja toteutettiin yhdistäminen uudeksi alueorganisaatioksi. Moni asia jäi kuitenkin vielä ratkaistavaksi myöhemmin.

### **3.2.3 Mallien vertailun yhteenveto ja johtopäätökset**

Molempien käsiteltyjen mallien mukaan muutokseen liittyvät perustavat kysymykset — muutoksen visio, tavoitteet, toteutustavat sekä organisaation mahdolliset uudet toimintatavat, tehtävät ja vastuut — voidaan päättää muutoksen kohteena olevassa organisaatiossa. Nämä ovat kuitenkin asioita, jotka valtionhallinnon alueorganisaation muutoksessa päätetään poliittisilla päätöksillä ja keskushallinnossa. Valtionhallinnolle tyypillistä keskushallinnon ja aluehallinnon välistä hierarkiaa ja siitä seuraavaa aluehallinnon riippuvuutta keskushallinnon päätöksistä ja ohjauksesta ei kuvatuissa malleissa ole huomioitu.

Alueorganisaation on esimerkiksi mahdotonta itse muuttaa toimintaansa asiakaslähtöisemmäksi siten kuin se itse näkisi sen tarkoituksenmukaisemmaksi toteuttaa<sup>14</sup>. Tätä vaikeuttaa edellä mainitun keskushallinnon määräysvallan lisäksi myös se, että valtionhallinnon alueorganisaatioilla on lakisääteisiä tehtäviä, joiden toteutus on varmistettava myös mahdollisissa muutoksissa. Nyt kuvatussa tapauksessa uuden organisaation toimivalta ja tehtävät, jotka käytännössä siirtyivät edeltäjäorganisaatiosta uuteen, on säädetty laeilla ja asetuksilla.

---

<sup>13</sup> Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu / seuranta.

<sup>14</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön WWW-sivu. TEM-konserniohjausmalli.

Tässä tutkielmassa yhden ELY-keskuksen muutosprosessia on verrattu yritysten muutosmalleihin. ELY-keskukset ovat kuitenkin myös osa TEM-konsernia, kuten yritykset voivat olla osa isompaa konsernia. Muutosmallit voivat siten kuvata myös konsernin muutosta. Tällöin muutoksen tavoitteet liittyvät yleensä konsernin tavoitteisiin, esimerkiksi tuottavuuden parantamiseen. Konsernin tavoitteiden saavuttamiseksi tehdään muutoksia niissä yksiköissä, joissa se on tarpeen ja siten kun se kussakin yksikössä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. ELY-keskuksen asemaa on mahdollista tämän muutoksen yhteydessä tarkastella osana TEM-konsernia. ALKU-uudistuksen valmisteluaineistosta ei kuitenkaan ole nähtävissä, että ELY-keskusten muutosten tavoitteena on parantaa TEM-konsernin tuottavuutta. Hallitusohjelman perusteella muutoksen tavoitteena oli saada aikaan tehokkaasti toimiva aluehallinto<sup>15</sup>. Sisällöllisesti tämän tavoitteen voi katsoa tarkoittavan laajemmin myös muita hallinnonaloja ja alueviranomaisia.

Aiemmin luvussa 3.2.2 esitelty Lawrencen ja Lorschin (1969) muutosmalli perustuu syvälliseen nykytila-analyysiin ja halutun tulevaisuudenkuvan määrittelyyn. Näiden pohjalta määritellään kuitenkin muutosta varten oikea toimenpide tai toimintasuunnitelma, jonka mukaan muutokset toteutetaan. Päätöksenteko on kokonaisvaltaisesti rationaalista. Toteutuksen jälkeen arvioidaan, onko tavoitteet saavutettu sekä mahdollinen lisämuutosten tarve. Siten prosessi pyörähtää käyntiin uudelleen. Kuvatussa muutoksessa haluttu tulevaisuudenkuva oli määritelty hallitusohjelmassa, jossa määriteltiin myös, mihin mennessä uudistus oli vietävä loppuun. Muutoksen taustalla oli vankka poliittinen tahto, ei muutoksen kohteena oleva organisaatio. Hallitusohjelman muotoilu on melko avoin. Siten tässä muutoksessa ensin hahmotettiin tavoitetta, haluttua tulevaisuudenkuvaa ja sen jälkeen ratkaistiin, kuinka tavoite toteutetaan. Muutoksen toteuttavaksi toimenpiteeksi keskushallinnon valmisteluryhmä valitsi silloisten alueviranomaisten kokoamisen kahdeksi uudeksi viranomaiseksi, aluehallintoviranomaisiksi ja ELY-keskuksiksi. Monet keskeiset yhdistymiseen liittyvät yksityiskohdat jäivät kuitenkin ratkaistavaksi kerralla tapahtuneen yhdistymisen jälkeen, sillä kaikkea ei ehditty toteuttaa ennen yhdistymistä. Siten toteutusvaihe ei myöskään tapahtunut mallin mukaan. Koska osa prosesseista on vielä kesken, ei muutoksen tavoitteiden saavuttamista ole vielä mahdollista arvioida.

Luvun 3.2.1 käsittelyssä tuli selvästi esiin, ettei myöskään Kotterin (1996) muutosprosessimalli sellaisenaan sovellu esimerkkitapauksen eikä yleensääkään valtionhallinnon alueorganisaation muutoksen kuvaamiseen. Muutosprosessin vertailu Kotterin malliin on tiivistetty sivun 28 taulukossa 1.

---

<sup>15</sup> Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu / tavoitteet.

Muutoksen tavoitteet ja aikataulu asetettiin hallitusohjelmassa, jonka linjauksen mukaan keskushallinto ohjasi muutosprosessin valmistelua ja toteutusta. Käytännön toteutuksesta, mahdollisista henkilöstöjärjestelyistä, henkilöstön muutosvalmiuden varmistamisesta, koulutuksesta ja viestinnästä vastaa sille annettujen valtuuksien nojalla alueorganisaatio<sup>16</sup>. Samoin uusien toimintatapojen juurruttaminen yrityskulttuuriin jää alueorganisaation tehtäväksi, mikäli niitä muutoksen myötä organisaatioon syntyy.

Prosessin kaikkien kahdeksan vaiheen tunnollisen läpiviemisen lisäksi Kotter painottaa johtajuuden, erityisesti ihmisten johtamisen (leadership), merkitystä muutoksessa (Kotter 1996, 22 - 23, 26). Se on itse asiassa muutoksen onnistumisen edellytys, sillä Kotterin malli esittää vaiheet, joiden kautta ihmiset johdetaan muutosprosessin läpi. Muutosjohtajuuden merkityksen tuovat esiin myös Stenvall ja Virtanen, erityisesti, kun on kyse nopeista ja laajoista muutoksista, jollainen esimerkkitapaus on. Muutoksen johtaminen vaatii laaja-alaista muutosjohtajuuden kokemusta (Stenvall ja Virtanen 2007, 26). Tulkitsen tämän sisältävän sekä asioiden että ihmisten johtamisen. Muutoksen johtamisen kannalta tutkittavassa Uudenmaan ELY-keskuksen muutoksessa keskityttiin asioiden johtamiseen ja muutosprosessien hallintaan. Tämä onkin tyypillistä julkishallinnon muutoksissa (Santalainen ja Huttunen 1993, 159).

Keskushallinnon tasolla muutosjohtajuus keskittyy asioiden johtamiseen, ja Kotterin painottama henkilöstöä motivoiva ja tukeva johtajuus muutostilanteessa jää alueorganisaation johtajien harteille. Se asettaakin johtajille, keskijohdolle ja ryhmäpäälliköille haasteen. Annettuna tulleen muutosvision tulisi olla sisäistetty ja selkeänä ja positiivisena mielessä, jotta sen avulla voisi toisaalta perustella muutosta henkilöstölle ja myös tukea henkilöstöä muutoksessa. Haastavassa tilanteessa on alueorganisaatiossakin helpompi keskittyä asioiden johtamiseen. Henkilöstön huomioiva, muutosta luotsaava johtajuus jäikin yksittäisten henkilöiden henkilökohtaisen panoksen varaan. Päinvastoin kuin toiminnan jatkuvuus, ei alueorganisaatioiden johtoon kuuluvien aseman säilyminen ollut varmaa tässä muutosprosessissa. Nyt esimerkkinä olevassa Uudenmaan ELY-keskuksen synnyttävässä muutoksessa uuden organisaation kaikki johto- ja esimiestehtävät avattiin haettavaksi. Vastaava tilanne lienee, jos suuryrityksessä muutoksen yhteydessä vaihdettaisiin koko keskijohto, jolla on keskeinen merkitys vision viestimisessä henkilöstölle. Henkilöstöä tukeva ja motivoiva muutosjohtajuus on haastavaa tilanteessa, jossa oma asema uudessa organisaatiossa on epävarma, vaikka muutosvisio olisikin sisäistetty.

---

16 Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ organisointi.

TAULUKKO 1. Kotterin (1996) kahdeksan askeleen mallin vertailu Uudenmaan ELY-keskuksen muutosprosessiin.

<b>Kotterin kahdeksan askeleen muutosprosessi</b>	<b>Kuinka vaihe toteutettiin ja minkä tason toimesta?</b>
Muutoksen välttämättömyyden painottaminen ja sen ymmärtäminen organisaation joka tasolla	Ei toteutunut. Keskushallinto voi päätöksellä määrätä ohjauksensa alla olevan organisaation muutoksesta.
Muutosta ohjaavan ryhmän perustaminen	Muutosprosessin hallinnan osalta: keskushallinnossa suunniteltiin ministeriöohjauksen piiriin kuuluvat asiat ja alueorganisaatioissa sen toimivaltaan kuuluvat muutoksen käytännön toteuttamiseen liittyvät asiat. Muutosprosessin luotsaamisesta vastaavat ”mukaanvetäjät” eivät olleet ryhmässä edustettuina.
Selkeän vision ja strategian laatiminen	Visio ja strategia laadittiin osin jo hallitusohjelmassa, täydennettiin keskushallinnon työryhmissä.
Muutosviestintä.	Toteutettiin alueorganisaation toimesta, keskittyen käytännön asioihin. Muutosviestinnästä oli niukasti.
Henkilöstön valtuuttaminen tai sitouttaminen muutoksen päämäärän mukaiseen toimintaan	Organisaation rakenteet muokattiin vision mukaisiksi ministeriön päätöksellä. Henkilöstön valtuuttamisen tai sitouttamisen mahdollistamiseksi alueorganisaatio järjesti sekä osaamisen lisäämiseen että muutoksenhallintaan liittyvää koulutusta.
Lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen	Ei toteutettu. Uusi organisaatio toimi 1.2.2010 alkaen sille asetettujen tehtävien mukaisesti.
Muutosten vakiinnuttaminen saavutetussa tilanteessa	Ei toteutettu. Uusi organisaatio toimi 1.2.2010 alkaen sille asetettujen tehtävien mukaisesti.
Uusien toimintatapojen juurruttaminen yrityskulttuuriin	Tapahtunee pitkällä aikavälillä.

### 3.3 Yhdistyminen muutosprosessina

Anneli Valpolan teos *Organisaatiot yhteen, muutosjohtamisen käytännön keinot* (2004) kuvaa hyväksi koettuja muutosjohtamisen keinoja erityyppisissä organisaatioiden yhdistymistilanteissa. Kirja perustuu toisaalta Valpolan kokemuksiin konsulttina, toisaalta hänen tekemäänsä tutkimukseen. Myös Valpolan kirja on tehty yrityksille, yritysten yhdistymistä kuvaamaan ja helpottamaan.

Kirjan määritelmän mukaan ”Merger eli fuusio on ’yleisesti ottaen tilanne, jossa kaksi tai useampi yritys lopettavat itsensä itsenäisinä yrityksinä’. Fuusiota pidetään yleensä kahden tasavertaisen yrityksen yhteen menona, jossa yhteisymmärryksessä muodostetaan uusi yritys.” (Valpola 2004, 210.)

Prosessina organisaatioiden yhdistyminen on yhdenlainen muutostilanne, johon voidaan Valpolan mukaan soveltaa muutosjohtamisen perusasioita. Muutoksen onnistumiseen tarvitaan viisi asiaa: muutostarpeen määrittely ja hyväksyminen, yhteisen näkemyksen luominen siitä, kuinka haluttuun tulokseen pyritään, muutoskyvystä ja muutosvoimasta huolehtiminen, ensimmäiset toimenpiteet konkretisoimaan tavoitteita ja vahvistamaan muutosviestintää sekä muutoksen ankkurointi käytäntöön. (Valpola 2004, 27 – 35.) Nämä viisi asiaa sisältyvät myös aiemmin käsiteltyyn Kotterin malliin.

Valpolan mukaan kaikkein tärkeintä on määrittellä, mikä on muutos, joka halutaan. Muutosta voidaan tarvita esimerkiksi uuden mahdollisuuden hyväksikäyttöön tai puutteiden korjaamiseen. (Valpola 2004, 27.) Tämä muutostarpeen määrittely on yhteistä myös aiemmin käsitellyn Lawrence’n ja Lorschin muutosmallin ensimmäisen kohdan kanssa. Heidän mallinsa ensimmäinen vaihe on diagnoosin teko lähtötilanteesta sekä halutun tulevaisuudenkuvan muotoilu. (Lawrence ja Lorsch, 1969, 19.) Muutosprosessin ohjaaminen on siirtymistä nykytilanteesta haluttuun tilaan (Valpola 2004, 27).

Organisaatioiden yhdistymisen toteutuksessa tärkeää on avoin viestintä ja vuorovaikutus, aktiivinen osallistuminen ja muutoksen huolellinen suunnittelu sekä prosessimainen toteutus. Tärkeää on myös luottaa ihmisten kykyyn ymmärtää ja sitoutua muutoshankkeisiin. (Valpola, 2004, 9.)

Valpola jakaa erilaiset organisaatioiden yhdistymiset haastavuudeltaan viiteen ryhmään. Mitä syvempi on integraation taso, sitä haastavampi on yhdistymisprosessi. Lähtötilanteessa jokaisella on täysi työkuorma organisaatiossa ja toimintaa kehitetään jatkuvasti. Jotta lähtötilanne olisi muutokselle edullinen, täytyy perustoiminnan olla kunnossa. Olennaista tällöin on, että kaikilla organisaati-

ossa työskentelevillä on kokonaiskuva toiminnasta, sen tavoitteista ja tuloksellisuudesta. Haastavuustasolla 1 on organisaatioiden yhdistyminen. Siinä kaksi tai useampi yksikkö tai osasto liitetään yhteisen johdon alaisuuteen. Tavoitteena on yhtenäistää toimintaa, selkiyttää organisaatiota ja vähentää organisaatiotasoja. Halutaan kokonaisuus, jossa pystytään tarpeelliseen, joustavaan yhteistyöhön ja palvelemaan asiakasta määrätietoisemmin. Seuraavalla haastavuustasolla on kyse erilaisten kulttuurien yhdistymisestä. Yhdistyvät organisaatiot tuovat uuteen organisaatioon mukanaan oman kulttuurinsa ja toimintatapansa. Yhdistämisen tavoitteet edellyttävät kuitenkin yhteistä toimintakulttuuria. Sitä tarvitaan suunnittelussa, vuorovaikutuksessa ja asiakastyössä. Haasteena on uuden, yhteisen toimintakulttuurin kehittyminen ja kehittäminen. Kolmannella haastavuustasolla on yrityskauppa tai fuusio. Niissä kaksi tai useampi yksikkö menee sekä toiminnallisesti että juridisesti yhteen. Organisaatiolle tulee yhteinen omistaja ja johto. Fuusion tavoitteista riippuu, missä määrin toiminnallisesti integroidutaan. Joissain tilanteissa ohjataan johtajavalintojen ja taloudellisten tunnuslukujen avulla, joissain tilanteissa taas integroidaan tuotantokäytännöt ja palvelut yhtenäisiksi. Fuusio vaikuttaa voimakkaasti sekä organisaatioiden että yksittäisten ihmisten identiteettiin. Vie aikaa, ennen kuin toiseen osapuoleen tutustutaan ja saadaan yhteinen pohja jäsentää tilanteita ja sopia asioista. Haastavuustasolla 4 organisaatioiden yhdistymistä kuvaavat kustannussäästöt ja henkilöstövähennykset. Yhdistymisen päätavoitteena on toimialan ja yksiköiden nopea saaminen kuntoon. Tämän vuoksi yhdistetään ja karsitaan toimintoja ja siirretään, lomautetaan tai vähennetään henkilöstöä. Haastavuustasolla 5 on vaativin muutosprojekti, uusi yhteinen yritys. Tämä muutos on vaativin, koska siihen liittyy lopputulosta ja aikataulua on vaikea määritellä suunnitelmaksi. Uusi yhteinen yritys tarvitsee yhteisen imagon, yhteiset arvot, visiot, toimintatavat ja johtamiskäytännöt. Lisäksi tarvitaan uuden haasteista pitävän hengen luomista, yhteistä kulttuuria ja uusia toimintatapoja – ja prosesseja, jotka tekevät uudenlaisen yhteistyön mahdolliseksi. (Valpola, 2004, 17 – 24.)

Yhdistyminen eli integrointi jaetaan yleensä 3 - 4 vaiheeseen: aika ennen yhdistymistä, yrityskaupan julkistaminen ja aika yhdistymisen jälkeen. Aika yhdistymisen jälkeen jaetaan usein lisäksi kahteen vaiheeseen, jotka ovat ensimmäiset sata päivää ja ankkurointi. Ennen yhdistymistä on hankkeen suunnitteluvaihe, jonka aikana tehdään kaikki muutokseen liittyvät tärkeät päätökset. Osa suunnittelusta on yhdistymisen strategisten tavoitteiden muuntamista toteutuksen päälinjoiksi. Siinä määritellään integroinnin syvyys, muutoksen pääkohde, integroinnin pääkeinot ja päävaiheet. Tässä vaiheessa on myös löydettävä ratkaisu mahdollisille ristiriidoille. Osa integroinnin suunnittelusta on puolestaan muutoshankkeen toteutuksen projektointia. Siinä tehdään muutoksen läpiviennin tueksi projektisuunnitelma vastuineen ja aikatauluineen. (Valpola 2004, 230 – 231.)

Integroinnin alkuvaihetta kuvataan usein nimillä ensimmäiset sata päivää, telakointi tai kuherruskuukausi. Sen aikana viestintä ja tiedotus ovat merkittävässä roolissa. Niiden merkitys säilyy edelleen suurena myös ensimmäisen sadan päivän jälkeen, kun ankkurointi käytäntöön alkaa. Tämä vaihe voi vaihdella organisaation koosta ja integroinnin laajuudesta riippuen muutamasta kuukaudesta useampaan vuoteen. (Valpola 2001, 232.)

Seuraavassa luvussa käsitellään esimerkkinä olevaa muutosta suunnitteluvaiheessa määriteltävien keskeisten teemojen, integroinnin syvyys ja pääkeinot, avulla. Tämän lisäksi muutosta peilataan kahdeksan kohdan ohjelistaan, jonka Valpola on kokemuksensa perusteella kirjoittanut auttamaan yhdistymisessä. Käytännön muutosjohtamisen näkökulmaa tuo lisäksi Valpolan kokeneilta integroijilta kokoama lista seikoista, jotka ovat merkityksellisiä fuusioiden menestykselliseen läpivientiin.

### **3.3.1 Integroinnin syvyys, keinot ja hyvät käytännöt**

Suunnitteluvaiheen yksi tärkeimpiä päätettäviä asioita on integroinnin syvyys. Syvyyttä Valpola kuvaa kysymyksillä ”keiden haluamme yrityksen edustajina sanovan ’me’?”...”Keille tarvitaan yhteinen identiteetti, nimi ja yhtenäiset toimintatavat?” Oleellista on ratkaista, kuinka syvällä tai millä tasoilla organisaatiossa on ymmärrettävä yrityskaupan, tai tässä tapauksessa yhdistymisen tavoitteet. Toteutuvatko yhdistymisen tavoitteet, jos vain organisaation johto sitoutuu siihen vai tarvitaanko jokaisen henkilöstön jäsenen ymmärrys asiasta? (Valpola 2001, 232.) ALKU-hankkeen suunnitteluun liittyvistä asiakirjoista ei tule esiin, onko tätä asiaa tietoisesti pohdittu aluehallinnon uudistusta suunniteltaessa. Eri työryhmien raportit keskittyvät ensisijassa rakenteiden muutoksiin, mutta sen vaikutusta organisaatioiden henkilöstöön ei ole käsitelty.<sup>17</sup> Selvältä kuitenkin tuntuu, että kun yhdistymisen tuloksena syntyy uusi organisaatio, jolla on tehtäviä aivan asiakasrajapinnassa, tulee koko henkilöstön ymmärtää yhdistymisen tavoitteet ja sitoutua niihin.

Integroinnin syvyys määrittelee myös toteutuksessa käytettävien integrointikeinojen valintaa. Lisäksi keinojen valintaan ja priorisointiin vaikuttaa johdon tyyli. Integroinnin pääkeinoja Valpola esittelee kolme. Yksi keino ovat yhteiset järjestelmät, esimerkiksi yhteinen taloudellinen raportointijärjestelmä, jolla voidaan heti alusta alkaen ohjata tulosta. Taloudellisten järjestelmien lisäksi voi-

---

<sup>17</sup> Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ organisointi.

daan soveltaa myös samoja johtamisjärjestelmiä (tavoite-, tulos- tai suoritusjohtaminen) koko organisaatiossa. Toisena keinona, erityisesti syvälle integroivien fuusioiden kohdalla, on yrityskuvan ja teknologian muokkaaminen yhteiseksi. Tarvitaan yhteinen palvelu- ja tuotantoteknologia, samanlaiset prosessit ja toimintatavat, jotta voidaan tarjota yhtenäiset palvelut ja hyödyntää joustavasti yhteisiä resursseja. Alusta alkaen organisaatio käyttää myös yhtenäistä ilmettä, samaa logoa. Kolmantena keinona on integrointi johtamisen ja yhteistyön avulla. Sen tarkoitus on edesauttaa yhteisen ymmärryksen syntymistä yhdistyneissä organisaatiossa. Järjestetään esimerkiksi tapaamisia, joissa ihmiset oppivat tuntemaan ja luottamaan toisiinsa. Yhdessä keskustellen selvitetään, miten halutaan toimia ja saavuttaa tavoitteet sekä selvennetään roolit ja vastuut. Tukitoimenpiteinä voidaan käyttää esimerkiksi työkiertoa, työryhmiä ja kehittämisohjelmia. Tämä keinovalinta antaa muutosprosessille aikaa ja luottaa siihen, että toisten tunteminen ja keskustelu ohjaavat yhteisiin ratkaisuihin ja sitouttavat strategioiden toteuttamiseen. Järjestelmien yhdistäminen tehdään ajan mittaan esille tulevien tarpeiden mukaan. (Valpola 2004, 235 – 236.)

Kuten ei integroinnin syvyyden tietoisesta valinnasta, ei integroinnin keinojen tietoisesta valinnastakaan ole mainintaa ELY-muutoksen suunnittelumateriaaleissa. Esimerkkinä olevassa yhdistymisessä integroinnin keinona käytettiin ensisijassa yrityskuvan, tai tässä tapauksessa organisaation ulkoisen kuvan, muuttamista yhteiseksi. Vuoden 2010 alusta toimintansa aloittivat ELY-keskukset, joilla oli yhtenäinen visuaalinen ilme ja sama logo. Yhteisiä palveluprosesseja tai toimintatapoja ei tuolloin tehty. Niitä ei tarvittu, sillä uusien vastuualueiden palvelut säilyivät niitä ohjaavien ministeriöiden alaisuudessa pääosin samana kuin mitä ne olivat olleet edeltävässä organisaatiossa. Lisäksi integroinnin keinona käytettiin yhteistyötä. Vuosi muutoksen jälkeen, vuonna 2011 organisaation arvoja ja toiminnan strategisia linjauksia pohtivat ja työstivät ryhmät, joissa on edustus kaikilta vastuualueilta. Avoimeksi kuitenkin jää, onko ELY-keskuksissa toteutettava, keskushallinnon antamissa raameissa tapahtuva arvo- ja strategiatyö tietoisesti valittu keino syventää yhdistyneiden alueorganisaatioiden integraatiota ja siten edistää yhteisten toimintatapojen sekä yhteisen kulttuurin ja identiteetin syntymistä. Uuden organisaation johdon vaikutus integrointitapojen valintaan jo suunnitteluvaiheessa olisi ollut käytännössä mahdotonta, sillä nimitykset tehtiin aivan vuoden 2009 viimeisinä päivinä.

Yrityskaupoissa julkistamispäivä on viestinnän kannalta kriittinen, sillä sidosryhmiä, jotka tarvitsevat välittömästi tiedon yhdistymisestä, on lukuisia. Viestintä henkilöstölle on tärkeää ja muita merkittäviä tahoja ovat asiakkaat, osakkeenomistajat, media, yhteistyökumppanit ja viranomaiset. Pörs-



siyhtiöissä yhdistyminen saattaa jopa tulla osalle organisaation päälliköistä yllätyksenä, sillä salassapitosäädösten vuoksi valmisteluun on voitu ottaa vain muutama henkilö mukaan. (Valpola 2004, 231.) Tässä tapauksessa yhdistymisen ajankohta oli tiedossa hyvissä ajoin, sillä palvelujen saatavuus oli muutoksesta huolimatta varmistettava. Henkilöstö, asiakkaat ja yhteistyökumppanit olivat tietoisia tulevasta muutoksesta. Olipa kyse millaisesta yhdistymisestä hyvänsä, viestinnän ja tiedottamisen merkitys koko prosessin ajan on suuri.

Pian yhdistymispäätöksen jälkeen alkavat integrointitoimenpiteet. Viestinnän ja tiedotuksen merkitys on edelleen suuri. Suurissa organisaatioissa erityisesti keskijohdon ja lähiesimiesten tavoittaminen viestinnän keinoin on tärkeää, jotta muutoksen tavoitteet ja vaikutukset saadaan viestitettyä heidän kauttaan henkilöstölle muutoksen alkuvaiheessa. Ankkurointi käytäntöön – vaiheen kesto vaihtelee organisaatioiden koosta ja integroinnin laajuudesta riippuen muutamasta kuukaudesta useampaan vuoteen. Vaiheen pituudesta huolimatta on tärkeää säilyttää toiminnon projektimaisuus, ettei organisaation normaalin toiminnan toteutus samaistu integrointiprosessiin. (Valpola 2004, 232.) Telakointi- ja ankkurointivaiheet vastaavat jossain määrin Kotterin mallin neljättä, kuudetta, seitsemättä ja kahdeksatta askelta. Kotterin mallin neljäs askel on muutosvisiosta viestiminen, kuudes on lyhyen aikavälin onnistumisten varmistaminen tukemaan muutosta, seitsemäs kohta on parannusten ja muutosten vakiinnuttaminen ja kahdeksas askel on uusien toimintatapojen juurruttaminen yrityskulttuuriin (Kotter 1996, 18). Esimerkkinä olevassa yhdistymisessä integroinnin alku- ja ankkurointivaihe sulautuvat yhteen, eikä niiden erottaminen toisistaan ole mahdollista. Sillä ei tässä ole merkitystä, koska yhdistymisestä huolimatta kunkin yhdistyvän organisaation normaalit toiminnot ja palvelut jatkuivat keskeytyksettä integrointitoimenpiteistä huolimatta. Kuten jo luvussa 3.2.1 ja 3.2.3 on todettu, ankkurointivaiheessa yritysten muutokselle tärkeitä nopeita onnistumisia, jotka konkretisoivat ja perustelevat henkilöstölle muutoksen merkityksellisyyden, ei tässä muutoksessa tarvittu.

Valpola on listannut kahdeksan kohtaa, omia neuvojaan, jotka hänen kokemuksensa mukaan auttavat yhdistymisessä. Toisena ohjelistanä kirjassa on kuuden yritysjohtajan haastatteluista kerätty lista. Molemmissa listoissa toistuvat pääosin samat aihepiirit ja asiat, jotka ovat tulleet esiin jo aiemmin muutosprosesseja käsiteltäessä. Erityisesti integraatioon liittyviä tekijöitä ovat yhdistyvien organisaatioiden yhteinen näkemys siitä, miksi yhdistyminen on järkevää, sekä yhdessä sopiminen toimintatavoista ja vastuista (Valpola 2004, 56). Uuden yhdistyneen organisaation arvot tulee yhdessä määrittää, tiedostaa ja ankkuroida toimintatavoiksi (Valpola 2004, 228). Esimerkkinä olevassa

yhdistymisessä muutoksesta, toimintatavoista ja vastuista oli päätetty hallitusohjelmassa. Yhteisen näkemyksen muodostaminen ja toimintatavoista ja vastuista sopiminen jäi siten toteutumatta siinä mielessä, kun Valpola sen teoksessaan tarkoittaa. ELY-keskusten arvoihin henkilöstöllä oli mahdollisuus vaikuttaa vastaamalla internet-kyselyyn. Näistä vastauksista työ- ja elinkeinoministeriö valitsi ELY-keskusten yhteiset arvot. Kukin ELY-keskus sai itse määritellä tarkemmin, mitä arvot kussakin virastossa tarkoittavat. Tämä toteutui siis osittain mallin mukaisesti.

Yhdistymisen hyvä suunnittelu ennakkoon on tärkeää, jotta se voidaan toteuttaa tehokkaasti ja nopeasti. Ajoituksessa voidaan silloin hyödyntää ”momentumia”, hetkeä, jolloin kaikki on vielä uutta ja innostavaa ja samalla välttää muutosvastarintaa. (Valpola 2004, 226.) Esimerkkimuutoksen ennakosuunnitteluun varattu aika oli riittämätön. Se päättyi annettuna määräpäivänä ja muutos ELY-keskukseksi tapahtui yhdessä yössä. Suunnittelun kriteerit eivät täytyneet, mutta muutoksen nopean läpiviennin kriteerit siis täyttyivät. Juuri oikea hetki muutokselle ei kuitenkaan valikoitunut sen mukaisesti, mikä olisi tuntunut henkilöstöstä oikealle, vaan muutos tapahtui hallitusohjelmassa määritellyn ajan puitteissa.

Jo aiemmin tässä tutkielmassa on käsitelty muutosmallien yhteydessä teemoja, joiden merkitys on suuri myös organisaatioiden yhdistymisessä. Silloin näiden teemojen osalta keskeistä on integroitujen organisaatioiden yhteinen näkemys. Tällainen teema on ensinnä johdon ja johtajuuden merkitys, erityisesti ihmisten johtamisen (leadership) näkökulmasta. Yhdistymisessä, kuten muutoksissa yleensä, tarvitaan aktiivista, muutoksesta ja sen tavoitteista viestittävää ja henkilöstöä kuuntelevaa johtajaa. (Valpola 2004, 56, 227.) Toisena on strategia, toisaalta pohjana muutokselle ja toisaalta uutena yhteisenä strategiana, joka ohjaa yhdistynyttä organisaatiota (Valpola 2004, 223). Viestinnän merkitys on suuri muun muassa sekä strategiaa tukevana että keskijohtoa ja lähiesimiehiä sitouttavana. Viestinnässä yhdistymisen merkitys täytyy ymmärtää myös yksittäisen ihmisen näkökulmasta. On kyettävä mahdollisimman nopeasti ja selkeästi kertomaan, mitä muutos konkreettisesti tarkoittaa yksittäisen ihmisen kohdalla. Keskijohdon ja lähiesimiesten sitoutuminen muutokseen korostuu, sillä heidän merkityksensä muutosviestinnässä henkilöstölle on suuri. Vaikka viestintä olisi hyvin hoidettu, ei se yksinään takaa yhdistymisen onnistumista. Taitava viestintä voi kuitenkin vähentää henkilöstön kokemaa stressiä ja epävarmuutta muutoksessa ja edesauttaa toteutusta. (Valpola 2004, 63, 222, 224.)

Tärkeää on myös että päätökset tehdään nopeasti ja asiat muutenkin hoidetaan joutuisasti. ”Jos olet

epävarma, älä pysähdy, vaan liiku.” Tärkeintä on tehdä päätös. Riittää, että puolet päätöksistä on oikein, loput voidaan matkan aikana täsmentää ja korjata. Asioiden keskeneräisyys tulee hyväksyä. Tehdyt päätökset selkiyttävät tilannetta erityisesti henkilöstön kannalta. (Valpola 2004, 56 – 57, 226.) Valpolan esiintuoma ajatus keskeneräisyyden ja mahdollisten väärrien, myöhemmin korjattavien päätösten hyväksymisestä on ennakkoluuloton ja uusi. Tätä tutkielmaa varten läpikäydystä yritysten muutoksiin liittyvästä kirjallisuudesta ei päätöksentekoon liittyen löydy tätä näkökulmaa. Luvuissa 3 ja 4 käsitellyissä muutosmalleissa päätöksiä on mahdollista tehdä suoraviivaisesti ja kokonaisvaltais-rationaalisesti. Kun muutos koskee useampia organisaatioita, muuttuu tilanne monimutkaisemmaksi ja päätöksentekoon tulee inkrementalistisia piirteitä: jotta tilanne etenee, sovi-taan asiasta nyt näin ja muutetaan päätöstä tarvittaessa. Sen sijaan esimerkiksi poliittisten päätösten yhteydessä tai muiden monimutkaisten päätösten yhteydessä inkrementalistinen päätöksenteko on usein ainoa vaihtoehto (Lindblom, 1959). Valpolan nopeita päätöksiä koskeva päätelmä, jonka mukaan ne selkiyttävät tilannetta, ei kuitenkaan automaattisesti päde, ellei päätöksen yhteydessä kerrota, että tässä tilanteessa ratkaisu on tämä, mutta tilanteen mahdollisesti muuttuessa voi päätöskin muuttua. Ilman tätä selvitystä nopea päätös, joka myöhemmin korvataan toisella päätöksellä, ei selkiytä, vaan sekoittaa tilannetta. Nopean päätöksenteon lisäksi on tärkeää luottaa sovittuihin pelisääntöihin ja tehtyihin päätöksiin. Kyse on siitä, että tehdystä päätöksestä pidetään kiinni ja toimitaan sen mukaan eikä anneta mahdollisten epäilyjen viedä energiaa ja huomiota tekemisestä. (Valpola 2004, 58.) Yhdistyvät organisaatiot joutuvat luopumaan omista vanhoista arvoistaan, toimintatavoistaan ja kulttuuristaan, ja on inhimillistä ja ymmärrettävää, että tämä aiheuttaa epävarmuutta organisaation jäsenissä läpi organisaatiotasojen. Tämä voi aiheuttaa ja vahvistaa erilaisia epäilyjä ja huhuja, jotka syövät luottamusta, ruokkivat itseään ja saattavat mahdollistaa organisaation sisäistä taktikointia ja valtapelejä. Tehdyille päätöksille onkin annettava aikaa osoittautua pitäviksi. On myös mahdollista asettaa erityinen määräaika, jonka jälkeen tilanne arvioidaan uudelleen. Tässä yhteydessä Valpola painottaa esimiesten merkitystä oikean tiedon välittäjinä. Mikäli esimiehet eivät hae vastauksia tärkeisiin kysymyksiin, jotta he voisivat vastata selkeästi omille alaisilleen, syödään luottamusta ja muutosvoimaa isoilta päätöksiltä. Johto voi luulla, että viesti on ymmärretty ja päätösten mukaan toimitaan, vaikka näin ei olekaan. (Valpola 2004, 58.)

Muutosprosessiin osallistumisen organisointi siten, että projektiryhmiin nimetään osallistujia laajasti yhdistyneistä organisaatioista, luo yhteistyöpohjaa. Ryhmiin osallistujat saavat tietoa kokonaisuudesta ja voivat tuoda käytännön kysymyksiä ratkaistavaksi. Samalla ryhmiin osallistujat voivat toimia muutoksen viestinviejinä omissa yksiköissään, kertoen uudesta ja perustellen muutoksia. Oleel-

lista on, miten eri tilanteissa saadaan luotua kontakteja, joita jatkossa voidaan hyödyntää. Yhdistyvien organisaatioiden kaikkien osapuolien on hyvä perehtyä toisiensa kulttuuriin. Erilaisten kulttuurien yhdistyessä toisten kulttuureista kannattaa ottaa selvää ja tietää, jotta niitä voi ymmärtää, mutta eroja ei tarvitse korostaa. Työtä tekevät ihmiset keskenään, olennaista on kunnioitus toisia kohtaan. Uusien yhteisten arvojen ja kulttuurin hyväksymiseen ja sisäistämiseen on annettava aikaa. (Valpola 2004, 57 – 58, 228.)

Yhdistyneen organisaation avainhenkilöiden valinta ja säilyttäminen ovat tärkeitä. Nimityspäätökset on tehtävä nopeasti. Jo ennen muutosta organisaatioiden on tärkeää tuntea omat avainhenkilönsä ja heidän kiinnostuksensa. On pyrittävä pitämään heidät tietoisina siitä, että he ovat tärkeitä ja että heidän toiveensa pyritään huomioimaan. Toinen keino sitouttaa avainhenkilöt on pitää heidät niin kiinni työhaasteilla, etteivät he ehdi pohtia tulevaisuuttaan, vaan keskittyvät ensisijaisesti nykyiseen tehtäväänsä tai projektiinsa. Valintaprosessi ja nimitykset ovat ensimmäisiä signaaleja uuden yrityksen pelisäännöistä: valitaanko pätevyyden tai kokemuksen perusteella vai nimittävätkö johtajat itselleen tuttuja alaisia vai noudatetaanko tasavalintaa. (Valpola 2004, 58 – 59, 227.)

Organisaatioiden yhdistymisen haastavuus antaa osin viitteitä myös niistä riskeistä, joihin tulee varautua. Muutoksen toteutumista kannattaa seurata tarkasti ja hankkia tietoa herkkiä signaaleja seuraamalla, esimerkiksi työsuojelun ja työterveysammattilaisten kanssa keskustelemalla, havainnoimalla kahvihuonekeskusteluja tai kokouskäyttäytymistä. Potentiaalisia ongelmia ja riskejä kannattaa kartoittaa yhdessä. (Valpola 2004, 59 – 60.)

Yhdistymisessä, kuten muissakin muutoksissa, on kaikesta huolimatta pyrittävä luomaan jatkuvuutta. Muutoksessa kannattaa keskittyä vain tärkeimpien asioiden muuttamiseen. Ne asiat, jotka sujuvat toiminnan kannalta riittävän hyvin, kannattaa jättää rauhaan. Priorisointi on olennaista, esimerkiksi asiakaspalvelu ei saa kärsiä. Tärkeää on myös tehdä aikatauluja. Esimerkiksi ensimmäinen vuosi budjetoidaan vanhan jaon mukaan, uuden mukaan toimitaan vasta ensi vuonna. Olennaista on, että normaali operatiivinen työ etenee suunnitelmien mukaisesti. Tässä auttaa erityisesti business-identiteetti: asiakkaat säilyvät samoina, edelleen tehdään samoja palveluita, joihin on ammattitaito. Identiteetti-rooli-ammattiyhteisö ovat Valpolan mukaan ihmisille merkittävä työn mielekkyyden luoja, joka tuo tulevaisuuteen turvallisuutta. (Valpola, 2004, 60.)

### 3.3.2 Yhteenveto yhdistymisen keskeisistä seikoista ELY-uudistuksessa

Yhdistymisen suunnitteluvaiheessa tehdään kaikki muutokseen liittyvät tärkeät päätökset ja ratkaistaan mahdolliset ristiriidat (Valpola 2004, 231). Valpolan mallissa onnistuneen yhdistymisen toteuttamiseksi tärkeät päätökset tehdään jo suunnitteluvaiheessa. Vaikka joitain päätöksiä tehtäisiin myöhemmin, keskeisimmät asiat ratkaistaan ennen yhdistymistä. Päätöksenteko onkin toinen ero mallin ja tutkimuksen kohteena olevan esimerkkimuutoksen välillä. Osa olennaisista asioista, muun muassa strategia, keskeiset tehtävät ja asiakkuudet, yhteiset tietojärjestelmät siirtyvät ratkaistavaksi yhdistymisen jälkeen.

Onnistuakseen yhdistyminen vaatii organisaatioiden yhteistyötä alusta asti. Yhteinen näkemys yhdistymisen tärkeydestä, huolellinen muutoksen suunnittelu yhdessä, yhteisesti sovitut toimenpiteet, vastuut, velvollisuudet ja työnjako ovat perustana onnistuneelle yhdistymiselle. (Valpola 2004.) Malli on tehty itsenäisille, keskenään tasaveroisille yrityksille, jotka yhteisymmärryksessä sopivat yhdistymisestään ja siihen liittyvistä asioista. Keskeinen ero esimerkkitapauksen muutokseen onkin tässä. Kuten aiemmin tuli esiin, yhdistymisestä eivät päättäneet yhdistyvät aluehallinnon organisaatiot, vaan päätökset tehtiin jo hallitusohjelmassa. Yhdistymisen strategiaan tavoitteisiin liittyvät linjaukset tehtiin myös keskushallinnossa. Siellä tehtiin myös vastuut ja aikataulut sisältävät projektisuunnitelmat yhdistymistä varten. Alueorganisaatioissa tehty suunnitteluvaiheen valmistelutyö tehtiin keskushallinnon tiukassa ohjauksessa, sen delegoiman toimivallan puitteissa.<sup>18</sup>

Organisaatioiden yhdistyminen on yhdenlainen muutos, johon pätevät samat asiat, kuin muutoksiin yleensä (Valpola 2004, 28). Johtaminen erityisesti ihmisten johtamisen (leadership) näkökulmasta, strategia muutoksen perusteena sekä uutena, yhteisenä strategiana ja viestintä kaikille organisaation tasoille ovat kolme keskeistä seikkaa, jotka ovat yhteisiä yhdistymisissä ja muutoksissa yleensäkin. (Kotter 1996, Valpola 2004.) Näiden osalta asiaa on käsitelty jo aiemmissa luvuissa. Tässä luvussa keskitytään niihin seikkoihin, jotka ovat keskeisiä yhdistymisessä.

Yhdistymisessä keskeistä on päättää integroinnin syvyys. On päätettävä, keiden pitää ymmärtää yhdistymisen tavoitteet ja sitoutua niihin, keille muodostuu uusi, yhteinen identiteetti. (Valpola 2004, 232.) Esimerkkitapauksessa yhdistymistä perusteltiin muun muassa asiakaslähtöisyydellä,

---

<sup>18</sup> Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ organisointi.

uusi organisaatio toimiikin asiakasrajapinnassa. Selkeää on, että yhdistymisen tavoitteet ovat kirkkaina organisaation kaikilla tasoilla johdosta henkilöstöön.

Integroinnin syvyyteen liittyy myös sen haastavuustaso (Valpola 2004, 17 – 25). Esimerkkinä olevalle, varsin laajalle muutokselle haastavuustasoja löytyy useita, sillä näkökulmia siihen on monta. Ensisijaisesti kyse on organisaatioiden yhdistymisestä, se on kolmannella haastavuustasolla. Yhdistyminen vaikuttaa voimakkaasti sekä organisaatioiden että yksittäisten ihmisten identiteettiin. Vie aikaa, ennen kuin toiseen osapuoleen tutustutaan ja saadaan yhteinen pohja jäsentää tilanteita ja sopia asioista. (Valpola 2004, 179 – 180, 188 – 189.) Yhdistymiseen liittyy uuden yhteisen kulttuurin luominen, joka on toisella haastavuustasolla. Yhdistyvät organisaatiot tuovat uuteen organisaatioon mukanaan oman kulttuurinsa ja toimintatapansa. Yhdistämisen tavoitteet edellyttävät kuitenkin yhteistä toimintakulttuuria. Sitä tarvitaan suunnittelussa, vuorovaikutuksessa ja asiakastyössä. Haasteena on uuden, yhteisen toimintakulttuurin kehittyminen ja kehittäminen.

ELY-muutosta on perusteltu myös toiminnan tehostamisella<sup>19</sup>, joka käytännössä tarkoittaa kustannusten ja henkilöstön karsimista. Tähän hallitusohjelmankin<sup>20</sup> voi jollain tavalla tulkita viittaavan. Toiminnan tehostaminen kustannussäästöillä ja henkilöstövähennyksin on puolestaan haastavuustasolla neljäntenä, toiseksi haastavimpana tilanteena. (Valpola 2004, 17 – 25.) Vaikka luokittelu haastavuustasoihin on malli, tapa jäsentää yhdistymistä, se kuvaa hyvin käsiteltävänä olevaa, varsin laajaa muutosprosessia. On luontevaa olettaa, että näin mittavan prosessin suunnittelu olisi myös integroinnin osalta tehty huolellisesti. Suunnitteluun liittyvistä dokumenteista ei kuitenkaan tule esiin, onko integroinnin syvyyttä pohdittu tietoisesti. Asiakirjoista ei myöskään tule esiin tietoista valintaa siitä, mitä integroinnin keinoja käytetään. Integroitua voi kuitenkin katsoa edesauttavan uuden organisaation yhteinen julkisuuskuva logoineen ja vastuualueiden yhteinen arvo- ja strategiatyö, jota kuitenkin tehdään keskushallinnon asettamissa puitteissa.

---

<sup>19</sup> Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu / tavoitteet.

<sup>20</sup> Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston WWW-sivu.

## 4 KESKUS- JA ALUEHALLINNON TYÖNJAKO

### 4.1. Keskushallinto ja alueorganisaatio valtionhallinnon hierarkiassa

Sekä aiempaan TE-keskukseen että 1.1.2010 toimintansa aloittaneeseen ELY-keskukseen, niiden asemaan ja myös tutkielman kohteena olevaan muutokseen vaikuttavat merkittävästi keskus- ja aluehallinnon hierarkia ja siitä seuraava keskushallinnon ohjaus- ja määräysvalta aluehallintoon.

Hallinto-organisaatio voidaan jakaa horisontaalisesti eli hierarkkisesti samalla tasolla toimiviin, mutta tehtäviltään ja toimivallaltaan eri viranomaisiin. Kyseessä on tällöin eräänlainen sektorijako asiallisen tehtävän ja toimivallan mukaan. Valtion hallintokoneisto jakautuu horisontaalisesti yleishallintoon ja erityishallintoon. Vertikaalisesti hallinto on puolestaan jaettu tietyn tehtäväalueen (sektorin) sisällä toimiviin hierarkkisesti eritasosiin viranomaisiin (asteellinen toimivaltajako). Valtion hallintokoneisto voidaan jakaa vertikaalisesti keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Suomessa valtion hallintokoneiston ydin koostuu ministeriöhallinnon ja virastojärjestelmän yhdistelmästä. Kunkin hallinnonalan johdossa on ministeriö ja ministeriöiden alaisina toimivat erilaiset keskuksset, virastot ja laitokset.<sup>21</sup>

ELY-keskusten ohjaus on edellä kuvattua monimutkaisempi, riippuen siitä tarkastellaanko niiden yleishallinnollista vai strategista ja toiminnallista ohjausta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista L 897/2010, 6 §). Sen sijaan ELY-keskusten strateginen ja toiminnallinen ohjaus jakautuu useammalle hallinnonalalle. ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*) ja jokaiselle keskukselle erilliset strategiset tulostavoite-asiakirjat (*strateginen ohjaus*). Strategia-asiakirja ja strategiset tulostavoiteasiakirjat laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii yhdessä 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden tai keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja maakunnan liittojen kanssa strategia-asiakirjan ja strategiset tulostavoiteasiakirjat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

---

<sup>21</sup> Kultalahti, Jukka 2010. Julkisoikeuden verkkomateriaali. Julkinen hallinto ja hallinto-organisaatio. Tampere: Tampereen yliopisto.

kuksille. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto... ” (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista L897/2010, 7 §). ELY-keskusten strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta vastaa siis ensisijassa työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, liikenneministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kanssa.

”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäasiainministeriö, opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toiminnallinen ohjaus*). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita keskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan 1 momentissa tarkoitettun ministeriön tai keskusviraston johdolla tarvittaessa keskuksen toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten toiminnallinen tulostavoiteasiakirja...”(Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista L 897/2010, 8 §.)

ELY-keskusten strateginen ja toiminnallinen ohjaus jakautuu yllä kuvatun mukaan useammalle hallinnonalalle. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus, yhteiset toiminnot ja yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellinen ohjaus on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Yleishallinnollisen ohjauksen piiriin kuuluu myös ELY-keskusten henkilöstöpolitiikka ja –asiat. Valtioneuvoston 30.8.2001 tekemässä periaatepäätöksessä (VM 2001) valtion henkilöstöpolitiikan linjasta on määritelty vastuut henkilöstöpolitiikan toteuttamisessa. Ensisijainen vastuu on toimintayksiköllä. Termi vastaa lähinnä virastoa ja laitosta, tässä tapauksessa ELY-keskusta. Toimintayksikön tehtävänä on määritellä ja toteuttaa henkilöstöpolitiikkaansa omien toiminnallisten tarpeidensa ja erityispiirteidensä sekä tämän periaatepäätöksen pohjalta. Ministeriöt puolestaan vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonalallaan. Ministeriöiden tehtävänä on muun muassa työnantajapolitiikan ja budjettipolitiikan koordinaatio, rahoituksen osoittaminen tulosohtausprosessissa, henkilöstöpoliittisten tavoitteiden sisällyttäminen tulosohtaukseen ja hallinnonalan toimintayksiköiden henkilöstöpolitiikan arviointi ja seuranta. Valtion työmarkkinalaitos henkilöstöosaston roolissa vastaa valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan valmistelusta ja valtion keskustason työnantajatoiminnasta. (Pöysti ja Vasikainen 2006.) Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan henkilöstöpolitiikan toteutuksen vastuu on siis toimintayksiköllä. Tämä vastuu ei tuo mukanaan merkittävää valtaa päättää henkilöstö-



asioista, sillä keskeiset asiat kuten työnantajapolitiikka, budjettipolitiikka ja rahoituksen osoittaminen tulosohjausprosessissa ovat ministeriöiden tehtäviä.

Edellä mainitussa valtion henkilöstöpolitiikkaa ohjaavassa valtioneuvoston päätöksessä henkilöstöasioita käsitellään pääosin osana tulosohjausta. Henkilöstöpolitiikan toteutuksen vastuu on toimintayksiköllä, joka toteuttaa sitä keskushallinnon antamissa puitteissa ja sen ohjauksen mukaisesti. Muutostilanteita koskeva valtioneuvoston periaatepäätös käsittelee muutosta erityisesti tilanteena, jossa henkilöstöä vähennetään. Siitä, kuten valtioneuvoston 30.8.2001 tekemästä periaatepäätöksestä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta, puuttuu ihmisten johtamisen (leadership) näkökulma. Sen voi kuitenkin tulkita jäävän toimintayksikön vastuulle sen toteuttaessa tukitoimenpiteitä. Periaatepäätöksen mukaan ”Valtio tukee työnantajana henkilöstön aktiivisuutta uuden työpaikan löytämiseen. Vastuu muutoksen toteuttamisesta on asianomaisella virastolla ja sitä ohjaavalla ministeriöllä. Erityisesti ministeriöllä on henkilöstön sijoittamisvastuu omalla hallinnonalallaan. Tukitoimenpiteet ovat toimintayksikön vastuulla, ja niiden tarkoituksena on turvata toiminnan jatkuvuus. Käytettävissä oleviin tukitoimiin kuuluvat muun muassa virkasiirrot, toimintayksiköiden välinen yhteistyö virkajärjestelyissä, uudelleen kouluttaminen, virkavapaus, joustavat työaikajärjestelyt, tietotekniikan hyödyntäminen, kannustimet henkilöstön hakeutumiseen muiden työnantajien palvelukseen ja riittävät henkilöresurssit tukitoimien järjestämiseen. Tässä periaatepäätöksessä mainittujen yhteisten toimintatapojen tarkoituksena on turvata organisaation toiminta ja henkilöstön ammatillinen osaaminen ja parantaa henkilöstön työmarkkinakelpoisuutta. Ministeriöllä on virastojen ohjausvastuu tämän tarkoituksen toteutumisessa ... Organisaation muutostilanteessa on tärkeää tehdä yhteistyötä työvoimahallinnon kanssa ja hyödyntää kattavasti työhallinnon palveluvalikoimaa. Työhallinto nimittää kuhunkin muutostilanteeseen yhdyshenkilön joko työvoimatoimistosta tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolta. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa 23.3.2006. VM/9/01/2006.)

ELY-keskukset toteuttavat laissa säädettyjä tehtäviään keskushallinnon eli ministeriöiden strategisen ja toiminnallisen ohjauksen alla. Tähän ohjaukseen vaikuttaa keskeisesti poliittinen tahto. Esimerkiksi ELY-keskusten strategia-asiakirjat tehdään hallituksen toimikaudeksi. Ensimmäinen strategia-asiakirja tehtiin silloisen hallituksen toimikauden loppuun, jonka jälkeen aloitettiin uuden strategia-asiakirjan valmistelu. Valmistelun eteneminen pääsi vauhtiin vasta, kun Jyrki Kataisen hallitus oli saanut hallitusohjelman valmiiksi. ELY-keskusten henkilöstöpolitiikkaa ohjaa puolestaan keskushallinnon työnantajapolitiikka ja tulosohjaus, jonka puitteissa ne voivat toteuttaa henkilöstöjoh-

tamista. Keskus- ja aluehallinnon hierarkiassa nämä ELY-keskusten toimintaan olennaisesti vaikuttavat kaksi ohjausmuotoa tuovat samalla haasteen viraston toiminnalle. Olennaisista, aluevirastoon liittyvistä asioista ei alueella ole mandaattia päättää.

## 4.2 Työnjako case-muutoksessa

Kuten jo aiemmin luvussa 2.1. on lyhyesti kuvattu, ALKU-hankkeen tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamisen aikataulu on kirjattu Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan. Taustalla on siis poliittinen tahto, joka onkin hallinnonuudistusten keskeinen edellytys. Tässä muutoksessa pidän poliittista tahtoa, poliittista päätöstä myös muutoksen syynä. Ellei muutosta olisi haluttu, ellei sitä olisi aikatauluineen kirjattu hallitusohjelmaan, ei siihen olisi ryhdytty.

Ensin tehtiin siis poliittinen päätös muutoksesta. Vasta sen jälkeen aloitettiin suunnittelu ja valmistelu, jonka aikana piti määrittellä miten muutos käytännössä toteutettaisiin, mitä yhdistettäisiin ja miten. Valmistelun myötä hallitusohjelman linjaukset alueviranomaisten työnjaon täsmentämisestä ja hallintoviranomaisten määrän vähentämisestä kulminoituivat aluehallinnon uudistamishankkeessa kahteen perustettavaan viranomaiseen, joihin lakkautettavien viranomaisten tehtävät alueittain koottiin. Kuuteen aluehallintovirastoon (AVI) koottiin lääninhallitusten, ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen ja työsuojelupiirien tehtävät. Viiteentoista ELY-keskukseen puolestaan koottiin TE-keskusten, tiepiirien, lääninhallitusten ja ympäristökeskusten tehtävät. Tehtävät jakautuvat siten, että AVI:t edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueella (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 2 §). ELY:t puolestaan edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueella (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 2 §). Tämä tutkielma on rajattu koskemaan muutosta ELY-keskukseksi siten että case-tutkimuksen kohteena on Uudenmaan ELY-keskus.

Muutosta ohjattiin ja sen keskeiset linjaukset tehtiin ministeriötasolla. ALKU-hankkeen poliittisesta ohjauksesta vastasi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE). Hankkeen käytännön valmistelusta vastasi virkamiehistä koostuva valmisteluryhmä. Lisäksi valmistelua varten perustettiin valtakunnallisia alatyöryhmiä, joihin osalliset nimesivät edustajat. (Pihlman, 21.6.2012.) ALKU-hankkeen johdossa ollut ohjaus- ja valmisteluryhmä ja mukana olevien ministeriöiden johto ohjasivat muutosta kokonaisuutena ja toimivat tiiviisti yhteistyössä.

Valmisteluryhmä pohti, mitkä asiat vähintään olisi saatava muutoksessa järjestykseen ja asetti sen jälkeen raamit alatyöryhmien työlle. Ne esittivät töissään, miten uusien organisaatioiden toiminta annetuissa puitteissa järjestettäisiin. Valmistelun ydinryhmä pääosin hyväksyi tuotetut raportit, vain ilmeisiin virheisiin puututtiin. (Pihlman, 21.6.2012.) Alueelliset muutosryhmät puolestaan keskittyivät konkreettisten muutoksesta aiheutuvien asioiden selvittämiseen. Eri ryhmien työn eteneminen riippui siitä, kuinka selkeästi ja millä aikataululla muutosta ohjaavat ylemmät tahot saivat ratkaistua asiat. Tähän päätöksentekoon vaikutti olennaisesti muutoksen laajuus ja siihen liittyvien eri tahojen määrä ja näiden osin erilaiset intressit. Esimerkiksi ELY-keskusten määrästä oli valmisteluvaiheessa eri näkemyksiä; aluehallintoviranomaisia perustettiin kuusi; mutta lopulta ELY-keskusten osalta päädyttiin eri vaihtoehtojen jälkeen lukumäärään 15, yhtä paljon kuin aiemmin oli ollut TE-keskuksia. (Pihlman, 21.6.2012.)

Kokonaisvaltaisia-rationaalisia, kauaskantoisia, selkeitä päätöksiä oli mahdoton tehdä ja päätöksenteko olikin inkrementaalista. Tämän myös hidastutti päätöksentekoa. Lopulta määräajan koittaessa todettiin, että ainakin oli tehtävä päätökset toiminnan jatkumisen kannalta olennaisista asioista, esimerkiksi palkkausjärjestelmästä ja palkanmaksusta, vaikka sitten tilapäisratkaisuin (Pihlman, 21.6.2012).

Poliittinen tahto muutoksen käynnistäjänä ja laajalla kokoonpanolla ryhmissä tehdyt inkrementaaliset päätökset kuvaavat prosessin valmistelua. Poliittiset intressit vaikuttivat myös keskushallinnon ratkaisuihin. Tulevien ELY-keskusten määrästä ja niiden sijoittumisesta oli joillain ministereillä vahvat näkemykset, joita he ajoivat (Pihlman, 21.6.2012). Näissä puitteissa keskeisimmät päätökset tehtiin keskushallinnossa, jonka asettamissa raameissa alueet tekivät valmistelutyötään. Keskushallinnon päätöksenteon aikataulutusta määritteli myös alueorganisaation valmistelun aikataulu. Aluehallinnon rooliksi valmistelussa jäi jonkinlainen lapsen rooli. Vaikkei käsineitä tuntisi tarvitsevana, on ne vanhempien käskystä laitettava käteen. Vaihtoehtona ei ole jättää käsineitä pois, mutta voi valita laittaako punaiset vai siniset käsineet. Muutos ei tuntunut tarpeelliselta, mutta se oli toteutettava; toimintavapaus prosessissa oli kuitenkin rajattu.

Valmistelu painottui asiakysymyksiin ja johtajuus asioiden johtamiseen (*management*), kuten hallinnonmuutoksille on tyypillistä. Henkilöstöasioiden osalta keskushallinto pyrki valmistelussa ottamaan huomioon mitä henkilöstöpolitiikkaan ja henkilöstöhallintoon tarvitaan (Pihlman, 21.6.2012). Henkilöstön huomioiva johtaminen valmisteluvaiheessa (*leadership*) oli vähäistä ja yksittäisten

henkilöiden varassa, sen ei voi sanoa olleen systemaattisena johtamislinjauksena. Tämä on osittain ymmärrettävää, vaikkei henkilöstön kannalta hyväksyttävää. Hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet vaativat monitasoisten ja -muotoisten asiakysymysten huomioonottamista ja käsittelyä ennen määräpäivänä tapahtuvaa muutosta. Toisaalta on myös huomattava, että uuden viraston esimies- ja johtajan tehtävät avattiin haettaviksi. Henkilöstöä motivoiva ja huomioiva johtaminen on haasteellista, jos oma rooli muutoksen jälkeen onkin epävarma. Johtamisen kehittämiseen työ- ja elinkeinoministeriö ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavana on pyrkinyt panostamaan, mutta vasta yhdistymisen jälkeen. Vuonna 2010 tarjottiin johdolle koulutusta ja valmennusta, vuonna 2011 siirryttiin kouluttamaan keskijohtoa. Näiden koulutusten kautta pyritään kehittämään muutosjohtajuutta ja sitä kautta tukemaan henkilöstä ja lisäämään sen huomioonottamista. Lisäksi toiminnan tueksi on tehty erilaisia ohjeita. (Pihlman, 21.6.2012.) Henkilöstön suorat mahdollisuudet vaikuttaa muutokseen olivat pienet, ne toteutuivat pääosin henkilöstöjärjestöjen edustajien osallistumisena alueellisiin muutosryhmiin.

Ulospäin näkyvin muutos tapahtui 1.1.2010. Hallitusohjelmaan kirjatun mukaan valmistelutyön tuli olla valmis 31.12.2009, jonka jälkeen ELY-keskukset aloittivat toimintansa. Käytännössä kunkin yhdistyneen organisaation toiminta jatkui kuten ennen. Yhdistyminen ei näkynyt uuden organisaation arkityössä. Muutoksen kannalta moni asia oli vielä kesken. Vaikka ylin johto ja vastuualueiden johtajat oli valittu vuoden 2009 lopussa, yksikön päälliköiden ja ryhmäpäälliköiden valinta tapahtui vasta vuoden 2010 alussa. Uuden organisaation toimintaan keskeisesti vaikuttava strategiatyö ja asiakkuuksien määrittely pääsivät alkamaan vasta vuoden 2010 lopussa. Henkilöstön kannalta merkittävä uuden organisaation palkkausjärjestelmä valmistui vasta marraskuussa 2011. Myös muita henkilöstöön liittyviä, yhdistymisen kannalta tärkeitä asioita oli käsittelemättä ja jäänyt huomiotta. Integraation syvyyttä tai tapoja ei valmisteluvaiheessa ollut mietitty eivätkä ne olleet käsiteltävien asioiden listalla sen jälkeenkään. Yhdistymisestä syntyvät synergiaedut, jotka luontaisesti tuntuisivat muutoksen perusteilta, lähtökohdalta suunnitellulle muutokselle, ovat edelleen tätä kirjoitettaessa konkretisoitumatta. Työ- ja elinkeinoministeriö näkee, että synergioiden löytäminen on ELY-keskusten ja niiden ylijohtajien tehtävä (Pihlman, 21.6.2012). Loogisemmalta tuntuisi ELY-keskuksessakin esille tuotu näkemys siitä, että tulostavoitteilla vastuualueita ohjaavat ministeriöt tekisivät yhteistyötä synergioiden pohtimisessa.

Malleihin verrattuna tutkielman kohteena oleva muutos ei edennyt niiden logiikan mukaan. Malleissa muutoksen kohteena oleva organisaatio toimii. Sillä on ensin konkreettinen syy, peruste, tavoite,

miksi muutos toteutetaan, miksi uudistetaan. Tämä tavoite ohjaa toteutusta, jotta haluttuun tulokseen päästään. Olennaista muutosjohtamista painottavissa malleissa on saada henkilöstö ymmärtämään muutoksen syyt, jotta se voi sitoutua ja osallistua muutokseen. Raskaassa muutosprosessissa tavoitteen on oltava selkeä ja perusteltu johdolle, jotta se voi tukea henkilöstöä ja ohjata sitä läpi muutoksen. Tutkittavassa muutoksessa päätös tehtiin kaukana aluehallinnosta. Joku kaukainen, hahmottomaton taho päätti, että alueorganisaatioita uudistetaan. Tavoitteet oli kirjattu väljästi ja toteutus oli pääosin keskushallinnon vastuulla, ei siis sen tahon vastuulla, joka päätöksen teki. Muutoksen käynnistyessä ei alueorganisaation henkilöstön, esimiesten ja johdon kannalta ollut mitään, mikä luontevasti sitouttaisi. Kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto on tavoitteena abstrakti, ja jos aluehallinnon kokee ennen muutosta toimivan sen mukaisesti, muutoksen perusteleminen on vaikeaa. Muutosta kuvaavat keskeisimmin sanat poliittinen tahto, hallitusohjelma ja inkrementaalinen päätöksenteko sekä näiden yhteisvaikutuksena kiire, annettuna tullut muutos, johon ei voinut vaikuttaa ja johtamisen painottuminen asijahtamiseen. Tavoitteiden kannalta muutos jäi kesken eikä tätä kirjoitettaessa ole selvää, milloin ne saavutetaan. Ei ehkä olla edes yksimielisiä siitä, mitä tavoitteet konkreettisesti tarkoittavat. Tavoitteiden saavuttamista on siis mahdoton vielä arvioida. Miten tämän laajan muutoksen kokivat siinä keskeisesti mukana olleet, Uudenmaan ELY-keskuksen henkilöstö, esimiehet ja johto, sitä tarkastellaan empiirisessä tutkimuksessa luvussa 5.

## **5 EMPIIRINEN TUTKIMUS**

### **5.1 Empiirisen tutkimuksen kohderyhmä**

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen käsittelyssä tarkastelun kohteena oli Uudenmaan TE-keskuksen muutosprosessi osaksi Uudenmaan ELY-keskusta. Empiirisessä tutkimuksessa painotus on sama. Sen pääasiallisena kohderyhmänä on entisen Uudenmaan TE-keskuksen henkilöstö, joista osa työskentelee nykyisin Uudenmaan ELY-keskuksen E-vastuualueella (elinkeino) ja osa ELY-keskuksen hallintoyksikössä sekä strategiayksikössä. Tutkittavaa kohdetta laajennetaan kuitenkin teoreettisesta tutkimuksesta siten, että E-vastuualueen lisäksi haastatellaan myös Y- ja L-vastuualueiden henkilöstöä ja johtoa. Kaikkien kolmen vastuualueen tutkimustulokset antavat laajemman ja monipuolisemman kuvan muutoksesta kuin vain yhden vastuualueen tutkimustulokset antaisivat. Samalla ne mahdollistavat myös tulosten vertailun organisaation sisällä.

Empiirinen tutkimus on rajattu kohdentumaan vakituiseen henkilöstöön ja johtajiin. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan määräaikaiset sijaiset ja projektityöntekijät, joiden työhön tai palkkaukseen muutos ei vaikuttanut. Määräaikaisten osuus Uudenmaan ELY-keskuksen henkilöstöstä vuonna 2010 oli 20 % ja vakinaisen henkilöstön osuus oli 80% (Uudenmaan ELY-keskuksen toimintakertomus 2010, 23). Johtajiin lasketaan tässä tutkimuksessa ylijohtajan ja vastuualueiden johtajien lisäksi myös yksikönpäälliköt ja ryhmäpäälliköt, jotka toimivat lähiesimiehinä ja ovat siten merkittävässä roolissa muutosstrategian viestinnässä.

### **5.2 Tutkimusaineiston kerääminen ja käsittely**

Empiirinen tutkimus on tehty teemahaastatteluina. Haastattelu on valittu kyselyn tai lomakehaastattelun sijasta, koska erilaisia kyselyitä on vuosien 2010 - 2011 aikana ollut kohdeorganisaatiossa useita, ja vastausprosentti tehdyissä kyselyissä on ollut hyvin alhainen. Niihin vastaamiseen on ehkä väsytty tai ne nähdään merkityksettöminä. Tutkimuskysymyksiin paneutuminen työpäivän aikana voi olla haastavaa, jolloin vastausten luotettavuus voi kärsiä. Kysymykset on myös vaikea muotoilla siten, etteivät ne rajaisi pois mahdollisuutta vastata haastateltavan oman näkemyksen mukaan. Haasteena on, että valitut käsitteet ja vaihtoehdot heijastavat enemmän tutkijan kuin haastateltavien maailmaa (Hirsjärvi ja Hurme, 2008, 45).

Strukturoimattomasta haastattelusta käytetään muitakin nimityksiä, kuten syvähaastattelu ja avoin haastattelu. Siinä käytetään avoimia kysymyksiä ja haastattelijan päätehtävänä on syventää haasta-

teltavien vastauksia ja rakentaa haastattelun jatko niiden varaan. Haastattelut muistuttavat hyvin paljon keskustelua, jossa edellinen vastaus saa aikaan seuraavan kysymyksen. (Hirsjärvi ja Hurme, 2008, 45 – 46.) Kokemattomana haastattelijana en pitänyt todennäköisenä, että kykenisin tämän haastattelun avulla kokoamaan tarvittavan materiaalin.

Aineistonkeruumuodokseni valitsin lopulta teemahaastattelun. Teemahaastattelu on hyvä aineistonkeruumenetelmä, kun esimerkiksi halutaan selventää vastauksia, syventää tietoa tai sijoittaa haastateltavan puhe laajempaan kontekstiin (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 35). Toinen keskeinen perustelu haastattelun valinnalle onkin, että tutkimuksella pyritään selvittämään jo tehtyjä tutkimuksia syvemmin, miten johto ja henkilöstö kokivat muutoksen. Olisiko aiemmissa luvuissa kuvatuilla erityispiirteillä vaikutusta muutosjohtajuuteen ja siten myös henkilöstön kokemuksiin muutoksesta. Mikä muu siihen voisi vaikuttaa. Kokemusta ja kokemista voi luontevimmin ja syvemmin kuvata haastattelututkimuksella. Haastattelu antaa sen tekijälle mahdollisuuden kohdata kukin haastateltava tämän persoonana ja luonne huomioiden. Se osaltaan voi kannustaa haastateltavaa vastaamaan, puhumaan ja mahdollisesti tarkentamaan ja syventämään vastaustaan. Toisaalta mahdollisuus syvällisempään tutkimustulokseen edellyttää luottamuksellisen ja vuorovaikutuksellisen haastattelutilanteen syntymistä ja erityisesti sen ylläpitoa, mikä kokemattomalle haastattelijalle on haastavaa.

Koska tutkimuksessa haastattelin oman taustaorganisaationi johtoa ja henkilöstöä, siis työtovereitani, koin tärkeänä tutkimukseen liittyvien eettisten kysymysten, erityisesti luottamuksellisuuden huomioimisen koko empiirisen tutkimuksen osalta. Luottamuksen ilmapiiri on olennainen jo haastattelusta sopimisen vaiheessa. Haastatteluihin käytettävä aika on ainakin osin haastateltavien työaikaa, ja tähän oli talon johdon lupa. Olennaista on, että haastateltavat ymmärtävät, että tästä huolimatta haastatteluissa saadut tiedot ovat luottamuksellisia. Niitä käsitellään luottamuksellisesti, siten ettei vastaajia voi niistä tunnistaa. Tulosten raportoinnin yhteydessä olevissa lainauksissa luvussa 5 viitataan haastateltuihin ryhmä- ja yksikönpäälliköihin sekä vastuualueiden johtoon sanalla johto ja maininnalla, millä vastuualueella henkilö toimii, esimerkiksi ”johto, E”. Samoin viitataan henkilöstöön yhdellä sanalla, esimerkiksi ”henkilöstö, E”.

Kaikkiaan haastateltiin 20 henkilöä. Ensin tehtiin haastattelut toisessa viraston yhteisessä yksikössä, strategiayksikössä sekä E-vastuualueella, jossa sekä johdon että henkilöstön osalta aineisto saturoitui melko pian. E-vastuualueelta on haastateltu 7 henkilöä, mukaan lukien aiemman lääninhallituksen edustajat. L-vastuualueelta haastateltiin 4 henkilöä kuten myös Y-vastuualueelta. Näistä kahdes-

ta vastuualueesta on siis haastateltu vain yhtä edustajaa jokaisesta ryhmästä (henkilöstö, ryhmä- ja yksikönpäälliköt, vastualueen johtaja). Tätä vähäistä otantaa perustelea toisaalta aineiston saturoituminen keskeisiltä osiltaan, toisaalta kummallekin vastuualueelle tyypillisten piirteiden ilmeneminen ja toistuminen läpi niiden haastattelumateriaalin vastaajien hierarkiastasosta huolimatta. Siten näiden haastattelujen jälkeen oli jo havaittavissa sekä aiemmin ilmenneet keskeiset löydökset että vastuualuekohtaiset erityispiirteet. Mikäli haastattelujen tulokset olisivat osoittaneet, että lisähaastattelut olisivat olleet tarpeen, ne olisi tehty. Viraston toisessa yhteisessä yksikössä, hallintoyksikössä, haastattelut tehtiin aivan loppuvaiheessa. Viraston yhteisissä yksiköissä, hallinto- ja strategiayksiköissä, on haastateltu yhteensä viitta henkilöä. Sekä haastateltavien johtajien että henkilöstön edustajien joukossa on henkilöitä, joilla on kokemusta jo aiemmista organisaatiomuutoksista.

Haastateltavat voi otannan perusteella jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, onko heidät valittu asemansa vuoksi vai satunnaisotannalla. Kaikki kolme vastualueen päällikköä, joista yksi on ELY-keskuksen ylijohtaja sekä henkilöstöjohtaja ja hallintopäällikkö on valittu haastateltavaksi asemansa vuoksi. Muut 15 haastateltavaa eli henkilöstön, ryhmä- ja yksikön päälliköiden edustajat valittiin satunnaisotannalla. Yksi henkilöstön edustaja kieltäytyi haastattelusta, koska piti esteenä kokemuksen puutetta aiemmista organisaatiomuutoksista. Tämä ei olisi ollut este, sillä tarkoitus on tutkia nimenomaan ELY-uudistusta. Kieltäytyneen henkilön tilalle valittiin satunnaisotannalla toinen samalta vastuualueelta, jotta varmistettiin aineiston riittävyys.

Yhtä haastattelua lukuun ottamatta kaikki toteutettiin yksilöhaastatteluina. Yksi haastattelu tehtiin siihen osallistuvien toiveesta ryhmähaastatteluna, johon osallistui kaksi henkilöä. Ryhmähaastattelussa ryhmädynamiikka vaikuttaa siihen, kukka puhuu ryhmässä ja mitä sanotaan. Erityinen ongelma voi syntyä, jos yksi tai kaksi henkilöä dominoi ryhmässä. (Hirsjärvi ja Hurme, 2008, 63.) Yksilöhaastattelun valinnan tarkoituksena oli pyrkiä saamaan mahdollisimman paljon erilaisia näkemyksiä valittuihin teemoihin. Tällä pyrittiin sulkemaan pois satunnaisotannalla valittujen haastateltavien mahdollinen taipumus yhtyä ryhmässä vallalla olevaan mielipiteeseen ja jättää oma näkemyksensä kertomatta. Toinen syy yksilöhaastattelun valintaan oli, että haastatteluajat oli helpompi sopia yhden henkilön kuin ryhmän kanssa. Ryhmähaastattelun toive tuli esiin vaiheessa, jossa samalta vastuualueelta oli jo haastateltu suurin osa ja aineiston saturoituminen alkoi jo näkyä. Tuloksen varmistamisen vuoksi oli kuitenkin tarpeen kuulla vielä lisää näkemyksiä, joten haastattelu toteutettiin. Vastoin suunnitteluvaiheen pohdintoja ainoa ryhmähaastattelu osoittautui kahden itsenäisesti ajattelevan henkilön haastatteluksi ja osittain myös keskusteluksi.



Haastattelu-aika ja -paikka sovittiin kahdella tavalla. Samassa rakennuksessa työskentelevien kanssa ajasta sovittiin kasvokkain keskustelemalla. Kahdessa muussa toimipisteessä työskentelevien kanssa ajasta sovittiin sähköpostitse. Aika sovittiin haastateltavan toiveiden mukaiseksi, samoin paikka. Yhtä lukuun ottamatta haastattelut toteutettiin työaikana. Virka-ajan jälkeen tehdyn haastattelun ajankohta oli haastateltavan toive. Useimmat haastattelut tehtiin haastateltavan työhuoneessa. Mikäli haastateltava koki sen liian rauhattomaksi, varattiin tapaamista varten erillinen neuvotteluhuone. Yksi haastattelu toteutettiin puhelinhaastatteluna haastateltavan yllättävän työmatkan vuoksi. Ajan ja paikan sopimisen yhteydessä kerrottiin, että lähempänä haastatteluajankohtaa lähetetään ennalta tutustuttavaksi haastattelun teemat ja apukysymyksiä.

Parin ensimmäisen haastattelun kokemusten jälkeen viestiin lisättiin arvioitu kesto, haastattelu veisi todennäköisesti aikaa haastateltavasta riippuen 30 – 120 minuuttia. Haastattelun kesto määräytyi lopulta kulloisenkin haastateltavan mukaan. Osa oli ennakkoon paneutunut hyvin tarkkaan lähetettyihin teemoihin ja näkemykset oli punnittu valmiiksi. Osa taas otti kysymykset esille vasta haastattelutilanteessa. Tuolloinkin mielipiteet saattoivat toisilla olla selkeitä ja punnittuja, kun taas toisten kanssa keskustelun edetessä pompittiin välillä aiempiin kohtiin täydentämään vastauksia. Haastateltavan puhetapa, pohdiskelleva ja punnitseva tai selkeä ja naseva, vaikutti myös keston. Kestoa ei ennalta rajattu mitenkään eivätkä etukäteen toimitetut keskustelun teemat rajanneet ulkopuolelle muita esille tulleita asioita.

Haastattelun teemoista kertovassa sähköpostissa oli maininta myös haastattelun luottamuksellisuudesta. Siitä huolimatta hyvin avoimissa keskusteluissa haastateltava toisinaan varmisti tilanteen luonteen: ”No, tähän on luottamuksellista, kuten siinä viestissäkin jo mainitsit.” Edellä mainitulla tavalla luottamukselliset asiat olivat hyvin henkilökohtaisia, eikä niillä ole tutkimuksen tuloksen kannalta merkitystä. Siten ne eivät tule esiin aineiston analyysissä tai muutoinkaan. Niillä on mielestäni kuitenkin merkitystä ilmiönä, joka todentaa luottamuksellisen vuorovaikutuksen tehdyissä haastatteluissa. Sen vahvistamiseksi keskusteltiin ennen haastattelua tarvittaessa tutkimuksesta ja sen tavoitteista. Jos tarvetta tuntui olevan, juteltiin ennen varsinaista haastattelua laajemminkin muista asioista ja haastateltavalle jäi aikaa tutustumiseen. Pidän sitä tärkeänä luottamuksellisen ilmapiirin luomiseksi. Oma kokemukseni on, että tutkimuksen tekeminen omassa taustaorganisaatiossa oli etu. Vaikka aikaisempaa yhteistyötä esimerkiksi L- ja Y-vastuualueiden haastateltavien

kanssa ei merkittävästi ole, olin silti ”yksi meistä”, jolle muutokseen liittyvistä asioista kerrottiin hyvin avoimesti.

### **5.3 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä**

Teemahaastatteluina saamani haastatteluaineiston analysoin sisällönanalyysin mukaisesti. Sisällönanalyysi on menetelmä, jolla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Aineistona käytetään tyypillisesti kirjallisia dokumentteja, kuten artikkeleita, kirjoja, asiakirjoja tai keskusteluita. Tuomen ja Sarajärven (2009, 93) mukaan sisällönanalyysiä voidaan pitää yksittäisenä metodina, mutta myös teoreettisena kehyksenä, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikonaisuuksiin.

Sisällönanalyysi voidaan tehdä teoriaohjaavasti, aineisto- tai teorialähtöisesti. Laadullisessa sisällönanalyysissä käytetään myös jakoa induktiivisesta ja deduktiivisesta analyysistä. Induktiivisella viitataan päättelylogiikkaan, jossa yksittäistapauksista tehdään yleistyksiä ja jossa johtopäätökset eivät sisälly lähtöoletuksiin. Deduktiivinen päättely riippuu lähtöoletuksista, ja siinä testataan, miten yksittäistapaukset täyttävät teorian. Tämä jaottelu on Tuomen ja Sarajärven (2009, 95) mukaan kuitenkin ongelmallinen, koska puhtaan induktion mahdollisuus on kyseenalaista ja koska siinä ei huomioida kolmatta tieteellisen päättelyn logiikkaa eli abduktiivista päättelyä. Abduktiivisessa päätelyssä teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus. Aineistolähtöistä sisällönanalyysiä voidaan luonnehtia induktiiviseksi, teoriaohjaavaa abduktiiviseksi ja teorialähtöistä deduktiiviseksi (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 96–98). Tutkimusta ohjaavat tekijät, kuten tutkimusongelma, vaikuttavat valintaan näiden välillä.

Teorialähtöinen ja teoriaohjaava sisällönanalyysi noudattaa samoja pääperiaatteita kuin aineistolähtöinen. Suurin ero on abstrahoinnissa. Teorialähtöisessä ja teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä analyysin luokittelu perustuu johonkin teoriaan tai käsitejärjestelmään. Teoriasta tai käsitejärjestelmästä muodostetaan analyysirunko, joka ohjaa analyysiä. Tällöin aineistosta poimitaan niitä asioita, jotka kuuluvat runkoon ja joissakin tapauksissa myös niitä, jotka eivät kuulu. Analyysirunko voi olla hyvin väljä tai strukturoitu. Teoriaohjaavassa analyysissä teoriasta nousevat teemat ohjaavat analyysiä. Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee aineiston ehdoilla kuten aineistolähtöinenkin sisällönanalyysi.

si, mutta teemat ovat aineiston analyysissä valmiina, ennestään tiedettyinä. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 96–98, 113.)

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi ei mielestäni soveltunut analyysitavaksi, sillä teemahaastattelun teemat oli johdettu tutkielmassa käytetystä teoreettisesta viitekehuksesta, eikä analyysi siten pohjautuisi vain aineistoon. Teorialähtöisen analyysin mahdollisuus tutkimusmenetelmänä jäi pois, sillä en halunnut rajoittaa tutkimustani koskemaan lähinnä aikaisempien teorioiden testaamista. Tutkielman teoriaosiossa olin jo tehnyt sitä ja samalla pyrkinyt muodostamaan hyvin tapauskohtaista mallia ja kuvausta valtion alueorganisaation muutosprosessista.

Tämän työn aineiston analysoin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia käyttäen, sillä koin sen soveltuvan tutkimukseen parhaiten. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä teoreettiset käsitteet tuodaan esiin valmiina, ilmiöstä jo tiedettyinä. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 117.) Tulkitsin siis haastatteluistani esiin nousevia merkityksiä huomioiden kuitenkin myös aiemmat tiedot ja tulkinnat aiheesta. Teoreettiset käsitteet on johdettu tutkielmassa käytetyistä malleista.

## **5.4 Sisällönanalyysin eteneminen**

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja nauhat on siirretty tietokoneelle omiksi tiedostoikseen. Nauhoitteet on litteroitu sanasanaisesti. Litterointi on aikaa vievää, jokaisesta litteroidusta haastattelusta syntyi 8 – 10 sivua kirjoitettua tekstiä. Käsittelyn helpottamiseksi tein muutaman haastattelun jälkeen yksinkertaisen taulukon kullekin kysytylle pääkysymykselle. Koin, että muussa tapauksessa aineisto ”leviäisi käsiin”. Taulukossa kullakin vastuualueella on oma sarakkeensa ja henkilöstö, ryhmäpäälliköt, yksikön päälliköt ja vastualueen päälliköt ovat omilla riveillään. Tämän jälkeen puhtaaksikirjoitetuista haastatteluista poimittiin keskeiset teemakysymyksiä käsittelevät kohdat suorina lainauksina ja siirrettiin luotuihin taulukoihin. Samalla aineistoa alustavasti työstettiin ja luokiteltiin haastattelun keskeisten teemojen pohjalta, lisäksi kokosin eri tiedostoon haastatteluissa esiin tulleita lauseita, jotka kuvasivat ytimekkäästi mielipidettä.

Seuraavaksi aineiston käsittelyssä oli vuorossa teemoittelu, nyt uudella tavalla, yksityiskohtaisemmin, kuin alustavassa taulukossa. Teemoittelu on sisällönanalyysin vaiheena Tuomen ja Sarajärven mukaan periaatteessa luokituksen kaltaista, mutta siinä painottuu, mitä kustakin teemasta on sanottu. Tässä vaiheessa on tarkoituksena pilkkoa ja ryhmitellä aineisto erilaisten aihepiirien mukaan. Tuomi ja

Sarajärvi jatkavat, että aineistosta on tarkoitus etsiä tiettyä teemaa kuvaavia näkemyksiä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Taulukon avulla oli mahdollista palata vastauksiin uudelleen, verrata toisaalta henkilöstön ja johdon näkemyksiä kullakin vastuualueella, toisaalta myös eroja eri vastuualueiden välillä. Työ oli hyvin konkreettista: tulostettuja taulukoita ja niihin kirjattuja vastausosioita oli helppo siirrellä erilaisiin kokoonpanoihin. Teemat tarkentuivat ensin aiemmin esitettyihin tutkimuskysymyksiin: muutosprosessi ja muutosjohtajuus. Näiden lisäksi haastattelusta nousivat teemoiksi keskushallinnon rooli, tiedotus ja synergia. Tämän analyysin jälkeen tarkastin niiden yhteyden aineistoon ja tarkensin vielä teemoja joiltain osin. Teemat tarkennuksineen on kuvattu luvussa 5.6.

Vaikka haastattelua ja sisällönanalyysiä parisataasivuisen litteroidun aineiston pohjalta voidaan pitää työläänä ja aikaa vievänä, oli se tässä tapauksessa perusteltu valinta. Sain oman kokemukseni mukaan rakennettua luottamuksellisen haastattelutilanteen, jonka aikana haastateltavat kertoivat avoimesti näkemyksiään ja kokemuksiaan. Teemahaastattelun tarkoituksena on tuoda tutkittavan ääni kuuluviin (Hirsjärvi ja Hurme, 2008, 48) ja sille tuntui olevan suuri tarve vielä 2,5 vuotta yhdistymisen jälkeen. Sananasaisesti litteroidun aineiston analyysillä pyrin myös sulkemaan pois sen mahdollisuuden, että tulkitsisin omilla mielipiteilläni väritynyttä aineistoa, joka saattaisi olla tulokseksi, jos pikaisesti kirjoittaisin muistiin keskustelun ydinkohtia.

Edellä on kuvattu tähän pro gradu –tutkielmaan sisältyvän empiirisen tutkimuksen kulkua. Tutkielman teoreettinen viitekehys perustuu syksyllä 2011 hyväksytyyn kandidaattitutkielmaan, jossa tutkin kahden muutosprosessimallin soveltumista Uudenmaan ELY-keskuksen uudistukseen. Selvitin siinä myös, miten yritysten yhdistymiseen liittyvien hyviä käytäntöjä oli muutoksessa otettu huomioon. Pro gradu –tutkielmaa varten haastattelin työ- ja elinkeinoministeriössä alueohjauksen ryhmäpäällikköä, teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlmania kesäkuussa 2012. Keskustelun tarkoituksena oli tarkistaa muutosprosessin kulku ja siihen liittyvän päätöksenteon vastuutahot. Tämä haastattelu on nauhoitettu, mutta litteroitu vain keskeisiltä osiltaan. Empiirisen tutkimuksen haastattelut ELY-keskuksessa tehtiin melko pitkän ajanjakson aikana, ne aloitettiin marraskuussa 2011 ja viimeiset haastattelut tehtiin kesäkuussa 2012. Aineiston analyysiä tein alustavasti huhtikuusta 2012 alkaen, mutta varsinainen analyysi on tehty heinä-elokuussa 2012. Aikataulun venymiseen vaikuttivat ensisijaisesti työesteet, sillä tutkimusta tein normaalin päivätyön ohessa. Työn ohessa opiskelun etuna toisaalta oli, että yhteys tutkimuskohteeseen säilyi tiiviinä koko ajan.

## 5.5 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimusten luotettavuutta tarkastellaan yleensä käsitteiden reliabiliteetti ja validiteetti avulla. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 231) käyttävät termejä reliabiliteetti ja validiteetti. Mittauksen tai tutkimuksen reliabiliteetti tai reliabiliteetti tarkoittaa tuloksen toistettavuutta tai ei-sattumanvaraisuutta. Validiteetti tai validiteetti tarkoittaa mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. Reliabiliteetti voidaan todeta esimerkiksi siten, jos kaksi arvioijaa päätyy samanlaiseen tulokseen tai jos samaa henkilöä tutkitaan eri tutkimuskerroilla ja saadaan sama tulos. Validiteettia voidaan arvioida eri näkökulmista, jolloin puhutaan ennustevaliditeetistä, tutkimusasetelmavaliditeetistä ja rakennevaliditeetistä.

Termit ovat syntyneet kvantitatiivisen tutkimuksen piirissä, johon ne saatetaan kytkeäkin. Kvalitatiivisissa tutkimuksissa reliabiliteetti ja validiteetti ovat saaneet erilaisia tulkintoja. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara, 2009, 231 – 232) On esitetty myös näkemyksiä siitä, että näiden termien käytöstä olisi hyvä luopua kokonaan. Yhdessä tilanteessa annetut vastaukset eivät välttämättä toistu toisessa tilanteessa, siksi käytettävissä oleviin reliabiliteetin määrittämistapoihin tulisi ainakin suhtautua varauksella. (Hirsjärvi ja Hurme, 2008, 185 - 186) Tämän tutkimuksen osalta on mahdollista, että toinen, mahdollisesti tutkittavan organisaation ulkopuolelta tullut haastattelija ei saisi aivan samoja vastauksia. Arvioni on, että ”oman porukan” haastattelijalle asioista kerrottiin avoimemmin kuin kerrottaisiin ulkopuoliselle.

Perinteisen reliabiliteetin arvioinnin sijasta Hirsjärvi ja Hurme (2008, 188 – 199) esittävät aineiston laadun arviointia tutkijan toimintaa tarkastelemalla. Tällöin reliabiliteetti koskee sitä, onko kaikki käytettävissä oleva aineisto otettu huomioon, onko tiedot käsitelty oikein ja että tulokset niin pitkälle kuin mahdollista, heijastavat tutkittavien ajatusmaailmaa.

Perinteisen validiteetin arvioinnin muodoista keskeiseksi nousee rakennevaliditeetti, joka liittyy kysymykseen, koskeeko tutkimus sitä, mitä sen on oletettu koskevan, käytetäänkö tutkimuksessa käsitteitä, jotka heijastavat tutkimuksi aiottua ilmiötä. Tutkijan on pystyttävä dokumentoimaan, miten valittuun luokitteluun ja kuvaukseen on päädytty ja perustelemaan menettelynsä uskottavasti. (Hir-

sijärvi ja Hurme 2008, 187, 189)

Tutkimuksen aineisto on riittävä, vaikkei se ole kovin laaja. Kaikkea käytettävissä olevaa aineistoa ei ole kerätty, mutta aineiston saturoituessa ei siitä enää löytynyt uusia keskeisesti toisistaan eroavia piirteitä, jotka olisivat edellyttäneet haastattelujen jatkamista. Aineisto on käsitelty laadullisesti oikein ja yhtenäisesti läpi tutkimuksen. Koottu aineisto soveltuu hyvin empiirisen tutkimukselle asetetun tutkimusongelman ratkaisuun. Teemahaastattelun avulla kerättynä se tuo hyvin esille haastattelujen näkemyksiä. Tutkimus siis koskee sitä, mitä sen on oletettu koskevan. Tämän tutkimuksen tekijän toiminnan tarkastelua ja arviointia varten on empiirisen tutkimuksen vaiheet kuvattu mahdollisimman tarkoin ja tutkimuksessa tehdyt valinnat on perusteltu aiemmissa luvuissa 5.1. – 5.4.

## **5.6 Tutkimusaineiston kuvaus ja analyysi**

Haastattelun ensimmäisenä pääteemana oli tapahtunut muutos yleisesti sekä sen tavoitteiden ja prosessin onnistuminen. Sitä avattiin ensimmäisellä kysymyksellä, millainen oli yleiskuva muutoksesta. Sen avulla saatiin ensin mieleen tulevat näkemykset esille. Alakysymyksenä selvitettiin, olivatko haastateltavat saaneet mielestään tarpeeksi tietoa muutoksesta, sen tavoitteista, strategiasta ja toteutuksesta. Omana kysymyksenään oli muutoksen toteutuminen toisaalta tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta ja toisaalta muutosprosessin onnistumisen kannalta. Toisena keskeisenä teemana oli muutosjohtaminen. Sitä selvitettiin ensin käsitteenä kysymällä mitä muutosjohtajuus haastateltavien mielestä on tai mitä sen pitäisi olla. Toiseksi sitä selvitettiin tutkittavan muutoksen kokemusten kautta. Muutosjohtajuuteen tässä muutoksessa liittyvät kysymykset on muotoiltu hieman eri tavoin henkilöstölle kuin esimiehille ja johdolle. Henkilöstöltä kysyttiin oliko muutosjohtajuus sellaista kuin sen pitäisi olla. Ryhmä- ja yksikönpäälliköiltä sekä vastuualueiden päälliköiltä kysyttiin, pysyvätkö he toimimaan muutoksessa sen mukaisesti kuin olivat edellisessä kysymyksessä vastanneet. Haastattelun lopuksi sana oli vapaa, jolloin oli mahdollisuus tuoda esiin joitain uusia näkökulmia asiaan tai vielä painottaa jotain jo sanottua.

Seuraavaksi käsiteltyjen teemojen käsittelyjärjestys ei kuvaa teemojen painotusta. Se lähtee kuvaamaan prosessia ensin tavoitteista, jonka jälkeen käsitellään itse muutosprosessia sekä siihen kiinteästi liittyvää muutosjohtajuutta. Tiedotuksen merkitys on kaikissa muutoksissa keskeinen, tässä sitä käsitellään pääosin henkilöstön näkökulmasta. Näiden edellä mainittujen ja aiemmin käsiteltyjen

mallienkin mukaan keskeisten teemojen jälkeen tuodaan lopuksi esiin haastatteluissa usein esiin tulleet aiheet, synergia sekä keskushallinnon rooli muutoksessa.

### 5.6.1 Tavoitteet

Kaikille haastatelluille oli selvää, että muutokseen käynnistämiseen ja tavoitteisiin vaikutti keskeisesti poliittinen tahto ja että muutos oli kirjattu hallitusohjelmaan. ”Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen...Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.”<sup>22</sup> Uudistusten tavoite oli kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto<sup>23</sup>. Siten muutos tavoitteineen tuli annettuna. Se, ettei tavoitteisiin tai toteutustapaan ollut alueella sananvaltaa, hyväksyttiin itsestäänselvyytenä, vaikka tuleva ei olisi miellyttänytään.

”... mutta jos hallitusohjelmassa määrätään, että tietyinä aikana on saatava jotain aikaiseksi, niin mennään sen mahtikäskyn mukaan.” johto, E

Muutokselle asetetut tavoitteet jäivät vastausten perusteella osin etäisiksi ja epäselviksi henkilöstölle. Näin siitäkin huolimatta, että suurin osa kertoi saaneensa tarpeeksi tietoa muutoksesta ja sen tavoitteista, kuten luvussa Tiedotus tulee esiin. Jos tavoitteet olivat epäselvät, oli sitoutuminen muutokseen vaikeaa.

”Tavoite ei ole selvä... muutoksessa ei ole mitään mieltä... sitoutuminen on vaikeaa.” henkilöstö, E

Toisaalta ilmiötä voi tulkita toisinkin. Tavoitteet olivat hallitusohjelman ja tiedotuksen kautta tuttuja, mutta muutoksen toimenpiteiden ei koettu tukevan tavoitteiden saavuttamista. Osalle henkilöstöstä muutoksen tavoitteet kulminoituivat asiakaspalvelun parantamiseen, mutta muutoksen myötä asiakkaat eivät enää löytäneetkään palveluita. Tämä aiheutti hämmentyneitä ja tuskastuneita kysymyksiä siitä, mitä muutoksella oikein tavoiteltiin.

---

22 Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston WWW-sivu.

23 Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu / tavoitteet.

”Mitä muutoksella haettiin ja tavoiteltiin?... Asiakkaat ovat hämmentyneitä, palveluita ei löydetä.” henkilöstö, Y

Toiminnan tehostaminen säästöjen kautta nousi toiseksi keskeiseksi tavoitteeksi henkilöstön mielestä. Erityisesti E-vastuualueella muutoksen toisena keskeisenä tavoitteena esitettiin säästöt, joiden ei kuitenkaan nähty parantavan asiakaspalvelua tai tehostavan toimintaa. Henkilöstöresurssien vähentäminen tehtävien säilyessä edelleen samana on henkilöstölle kaikin tavoin, ei ainoastaan fyysisen jaksamisen kannalta, raskasta. Vaikeampana koetaan, kun ratkaisuksi resurssipulaan esitetään työn tason laskeminen. Työhönsä sitoutuneen ja ammattiyhdyksen henkilöstön on vaikea hyväksyä, ettei tehtäviä enää voisi tekemään yhtä laadukkaasti kuin ennen. L-vastuualueen tilanne on vielä haastavampi. Toimintaa oli juuri ennen ALKU-uudistusta virtaviivaistettu ja tehostettu, joten henkilöstöresurssien vähennys tuntuu mahdottomalta ajatukselta.

”...se tehostaminen näkyy karsitussa hallinnossa, mikä ei ole hyvä. Se vie asiantuntijoiden aikaa substanssityöltä ja heikentää sen tasoa... tosin ratkaisuksi on annettu tason laskeminen” henkilöstö, E

”...on se kumma, ei ennen käsketty tehdä työtä huonommin.” henkilöstö, E

”L-alueella oli tehostaminen viety jo pitkälle, mistä vielä tehostetaan ja kiristetään?” henkilöstö, L

Johdon näkökulmasta tavoitteiden painotus on hieman erilainen. Tavoitteissa tulee enemmän esille aluehallinnon organisaatioiden vähentäminen ja kokoaminen, siis aluehallinnon rakenteen suuret linjat. Toisaalta E-vastuualueella esiin tuotiin myös säästöt, jopa siten, että säästöt henkilöstöresurssien vähentämisen muodossa nimettiin keskeiseksi syyksi.

”säästöt olivat muutoksen syy ja tavoite... ilman muutosta henkilöstöresurssien vähentäminen ei vanhalla rakenteella olisi ollut mahdollista.” johto, E

Tavoitteiden saavuttamisen osalta kaikilla vastuualueilla todettiin, että organisaatioiden yhdistäminen ja alueorganisaatioiden määrän vähentäminen olivat toteutuneet. Toisaalta ELY-keskukset eivät ole tasakokoisia ja –vahvuisia, sillä niillä on eri väestöpohjat ja tehtäväkokonaisuudet. Muilta osin, esimerkiksi asiakkuuskysymyksen osalta ollaan vielä aivan alkuvaiheessa. Toisaalta henkilöstö-



resurssien vähenemisen katsotaan aiheuttavan sen, ettei asiakaspalvelua pystytä kehittämään ja parantamaan. Toisaalta edellä tuli jo esille näkemys, jonka mukaan se ei edes ollut muutoksen tavoite. Kaikkia tavoitteita ei vielä ole saavutettu ja jäljellä olevien osalta vastaukset vaihtelevat; yhtäältä arvioidaan, ettei tavoitteita tulla saavuttamaan, toisaalta jotkut arvioivat, että siihen on pitkällä aikavälillä mahdollisuus.

## 5.6.2 Muutosprosessi

Empiirisen tutkimuksen keskeinen tarkoitus oli tutkia, millainen muutos ELY-keskukseksi oli henkilöstön, ryhmä- ja yksikönpäälliköiden ja vastuualueiden johdon mielestä. Yleisin muutosta kuvaava sana oli kiire. Sen taustalla oli poliittinen päätös. Poliittisella päätöksellä kirjattu aikataulu määritteli yhdistymisen ajankohdan. Muutos tuli annettuna aluehallinnolle, mutta myös keskushallinnolle. Se on samalla osa isoa murrosta, johon kuuluivat TEM-uudistus ja TE-keskusuudistus. Tieto muutoksesta tuli hyvissä ajoin. Valmisteluun ei jäänyt kuitenkaan tarpeeksi aikaa eikä olennaisista asioista ehditty päättää ennen muutosta, osa näistä on edelleen, yli 2,5 vuotta yhdistymisen jälkeen hoitamatta. Tällaisia ovat esimerkiksi keskeiset työn tekemisen välineet, yhteiset tietojärjestelmät ja yhteiset kirjaamisjärjestelmät.

”...poliittinen lähtökohta ja hallitusohjelman vaikutus: muutos tuli annettuna sekä keskus- että aluehallinnolle.” johto, yhteiset yksiköt

”... iso uudistus, jonka tarpeista ei ollut tietoa ja ymmärrystä TEM:ssä tai alueella, enemmän aikaa olisi tarvittu valmisteluun.” johto, yhteiset yksiköt

”Tieto muutoksesta oli pitkään vireillä, mutta muutos tapahtui nopeasti. Varsinainen muutos tapahtui vasta yhdistymisen jälkeen ja edelleen on keskeneräisiä asioita.” johto, yhteiset yksiköt

Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa jäi moni keskeinen asia ratkaisematta. Henkilöstön ja esimiesten yleisin näkemys onkin, ettei muutos onnistunut. Yhdistymisen jälkeen esille tulleet tarpeet henkilöstöresurssien vähentämiseksi tuovat oman paineensa edelleen muutosprosessia läpikäyvään organisaatioon.

”Suunnitteluvaiheessa olisi pitänyt tehdä suunnitelmat esimerkiksi säästökohteista, konkreettiset mallit toiminnoista ja synergioista. Toimintojen kautta olisi tullut tietoa ainakin välillisesti tehtävistä ja resursseista.” henkilöstö, E

Toisaalta osa johdosta näkee kuitenkin, että prosessista selvittiin kiireestä huolimatta melko hyvin. Prosessin kirjain täytettiin, esimerkiksi prosessissa onnistuttiin pitämään kiinni keskushallinnon antamista, valmisteluun liittyvistä määräajoista ja valmistelu on hoidettu keskustelevasti siten, että alueellisissa valmisteluryhmissä oli mukana henkilöstön edustajat ja muutoksesta tiedotettiin infotilaisuuksissa, joissa sana oli vapaa.

Organisaatioiden yhdistyessä on keskeistä jo suunnitteluvaiheessa päättää, kuinka syvälle organisaatiot integroidaan ja millä tavoin. Kysyttäessä missä määrin integraation tavat ja syvyys olivat tiedossa tai oliko niistä tiedotettu, vastaukset olivat joko kielteisiä tai vastaus käsitteli synergiaa. Käsitteinä integraatio ja synergia eivät ole synonyymejä. Suomalaisen sivistyssanakirjan mukaan integraatio tarkoittaa yhdentämistä tai yhdentymistä<sup>24</sup> ja synergia puolestaan yhteisvaikutusta, jossa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa<sup>25</sup>. Näistä määritelmistä päätellen synergia ja synergiaedut syntyisivät siis integraation seurauksena. Kysymyksen sisältöä selvennettäessä tuli esiin, ettei integraatiosta ollut tietoa tai sen tavoista ja syvyydestä ei ollut tietoa.

”Integraation tavoista tai syvyydestä ei puhuttu.” johto, yhteiset yksiköt

Yhdistämiseen liittyy tässä muutoksessa myös se, että yhdistyneet organisaatiot olivat rakenteeltaan erilaisia, esimerkiksi L-vastuualueella oli jo toteutettu organisaation virtaviivaistaminen ja ALKU-uudistuksen koittaessa siellä oltiin valmistautumassa Liikenneviraston uudistukseen.

”Organisaatiot ovat lähtötasoltaan ja rakenteeltaan eriarvoisia. Ei yhteisiä työvälineitä, jolloin synergioiden löytäminen on vaikeaa. Olisi tarvittu taustaorganisaatioiden rakenteiden ja tilanteen analyysi ennen yhdistymistä sekä hyvä valmistelu, jossa olisi varmistettu yhteiset työvälineet.” johto, L

---

<sup>24</sup> SuomiSanakirja internetissä. WWW-sivu/integraatio.

<sup>25</sup> SuomiSanakirja internetissä. WWW-sivu/synergia.

Toisaalta nähtiin, ettei integroinnin osalta voi ennakkoon tehdä mitään. Tähän näkemykseen ehkä vaikutti, että integraatio käsitteenä ei ollut aivan selvä. Sen huomioiminen valmisteluvaiheessa olisi kuitenkin helpottanut esimerkiksi E-vastuualueelle Etelä-Suomen lääninhallituksesta tulleiden henkilöiden sopeutumista.

”Kolme kokonaista virastoa yhdistyvät ja jatkavat omilla käytännöillään... meidän odotetaan sulautuvan vastualueen entisiin käytäntöihin. Olisi pitänyt kiinnittää huomiota käytäntöjen yhtenäistämisen ja selkeään ohjeistukseen, stragegiapapereilla ei ole merkitystä” henkilöstö, E

”Tultiin olemassa olevaan kulttuurin ja oletettiin sopeutumista siihen.” johto, E

Yhdistymisen jälkeen työt jatkuivat uusilla vastualueilla kuten siihenkin asti. Integraatio yhdessä tekemisen kautta ei siten synny arkityössä eikä uusi yhteinen toimintakulttuurikaan pääse kehittymään. Toistaiseksi integraatiota onkin tapahtunut johtotasolla, mutta ei asiantuntijaportaassa.

”Yhdistyneillä organisaatioilla on erilaiset kulttuurit, löytyykö se yhteinen kulttuuri tekemisen kautta vai yhteentörmäyksien kautta?” yhteiset yksiköt, johto

”Toimintakulttuuria on saatu johdon osalta yhdistettyä esimiesfoorumeissa ja strategiaseminaareissa, mutta miten yhdistetään koko organisaatiossa?” johto, Y

### 5.6.3 Muutosjohtajuus

Teoreettisessa viitekehysessä käsitellyssä Kotterin kahdeksan askeleen mallissa painotetaan muutosjohtajuutta ja erityisesti ihmisten johtamista. Mallissa korostuva keskijohdon rooli ja merkitys vertautuu tässä muutoksessa tutkittavan organisaation kaikkiin esimiestasoihin ryhmäpäälliköistä ylijohdajaan. Mallien ylin johto vertautuu keskushallintoon ja sen rooliin. Tämän vuoksi myös tässä muutosjohtajuutta käsittelevässä luvussa on käytetty jakoa henkilöstöön ja johtoon.

Muutosjohtajuuden käsittelyn aluksi kysyin näkemyksiä siitä, mitä muutosjohtajuus on tai millaista sen pitäisi olla. Tarkoitus oli selvittää seuraavaa kysymystä varten, ovatko henkilöstön ja johdon näkemykset yhteneväisiä vai olisiko niissä eroavuuksia.

Muutosjohtajuuden määrittelyssä tuli viestinnän kannalta esille kaksi eri näkökulmaa. Toinen painottui yksisuuntaiseen viestintään, tiedotukseen.

”Muutosjohtaminen... on ihmisten johtamista ja muutoksessa se korostuu ja kulminoituu tiedotukseen.” johto, E

Toinen korosti puolestaan kaksisuuntaista viestintää, vuorovaikutusta sekä henkilöstön tukemista. Sekä L- että Y-vastuualueilla tuli henkilöstön vastauksissa useimmin esille vuorovaikutuksen merkitys, muutokseen liittyvien tunteiden hyväksyminen ja esimiehen fyysinen läsnäolo. Myös johto ja esimiehet painottivat henkilöjohtamista, organisaation viemistä läpi muutoksen. E-vastuualueella henkilöstö sekä ryhmä- ja yksikönpäälliköt toivat esille vuorovaikutuksen merkityksen.

”...kuten johtajuus muutenkin: avointa, kuuntelevaa ja keskustelevaa.” johto, Y  
”...sosiaaliset taidot, kyky keskustella ja ymmärtää ja ottaa huomioon ovat tärkeitä...”  
henkilöstö, E

Muutosjohtajuutta määriteltäessä E-vastuualueella ja yhteisissä yksiköissä yhteisenä piirteenä nousi johdon ja esimiesten vastauksissa tietynlainen keskushallinnolle ja muutokselle lojaalin johdon rooli, joka edellyttää sitoutumista muutokseen, muutokseen uskomista, ja muutoksen ajamista, vaikka se välillä tuntuisi vaikealta. Vaikka henkilöstön huomioiminen tuli esille, painotus oli asiajohtamisessa.

”...sitoutuminen muutokseen kuuluu pomolle...” johto, E  
”Johtajan rooliin kuuluu lojaalisuus organisaatiolle ja tavoitteille... pomolle maksetaan siitä, että se omalta osaltaan ajaa sitä muutosta...” johto, yhteiset yksiköt  
”...työnantajan edustajana pitää toteuttaa sitä ja olla uskovinaan siihen, että tämä on yhteiseksi hyväksi” johto, yhteiset yksiköt  
”Täytyy itse uskoa muutokseen, jotta voi olla luotettava ja rehellinen alaisilleen.” johto, E

L-vastuualueen johdon ja esimiesten vastauksia kuvaa vuorovaikutus ja henkilöstöjohtaminen, jotta muutokseen voisi sitoutua ja jotta sen onnistuisi. Y-vastuualuetta kuvaa vuorovaikutus, henkilöstön tunteiden hyväksyminen ja johtajan ihmisenä oleminen tilanteessa.

”...keskeistä on tavoitteet ja visio, mutta henkilöstöjohtaminen on tärkeää, sillä muutos tehdään yhdessä, se sitouttaa.” johto, L

”...Pitää olla ihmisenä avoin siinä tilanteessa...fyysinen läsnäolo on tärkeää, samoin muutosvastarinnan hyväksyminen” johto, Y

Kaikissa kolmessa eri tavassa on henkilöstönäkökulma omanlaisessa muodossa. Johdon roolia muutoksessa korostavat painottavat yhtenäistä viestiä ja siten ikään kuin yhteisellä näkemyksellä ”näin tämä menee” legitimoivat muutoksen. On toki niin, että esimiesten vastakkaiset näkökulmat muutokseen saavat aikaan ristiriitaisia tunteita myös henkilöstössä. On toisaalta kuitenkin niin, että ellei henkilöstö koe tavoitteita tai muutosta ylipäättään perustelluksi, eikä sitä kyetä viestillä perustelemaan, ei yhtenäinen muutosviestintä yksinään auta henkilöstöä muutoksessa.

Vuorovaikutus ja henkilöstöjohtaminen, jonka tarkoituksena on sitouttaa henkilöstö muutokseen sen onnistumiseksi, lähtee henkilöstön osallistamisesta. Kun on yhdessä osallistuttu suunnitteluun ja valmisteluun, tuntuu muutos omalta ja siihen on helppo sitoutua ja sopeutua. Tämän tutkielman aiheena oleva muutos tuli annettuna, ja valmisteluunkin pääsi osallistumaan vain murto-osa henkilöstöstä. Keskustelujen avulla suhtautumista muutokseen ja sitoutumista siihen oli mahdollista varmasti helpottaa. Voimattomuus tulevan edessä vaikutti kuitenkin mielialaan.

Laaja muutos, kuten ELY-keskusten muodostaminen vaikuttaa myös tunnetasolla. Sitä kuvaa hyvin se, että haastattelujen tekoaikana, kun yhdistymisestä oli kulunut 2 – 2,5 vuotta, muutos nostatti edelleen paljon tunteita, enimmäkseen katkeruutta, sarkasmia ja turhautumista. Tähän vaikuttaa varmasti paljon myös se, että osa keskeisistä muutokseen liittyvistä asioista on edelleen ratkaisematta. Muutokseen liittyvien kielteisten tunteiden ja muutosvastarinnan hyväksyminen ja ihmiset kokonaisuutena huomioiva johtaminen lähtee kokonaisvaltaisesta henkilöstön huomioimisesta. Esimiehille ja johtajille se on vaativaa, sillä se edellyttää oman itsensä likoon laittamista. Myös taitoa vaaditaan, sillä asioiden purkaminen ei saisi jäädä vain niiden toistamiseksi, vaan tunteiden työstämisen jälkeen olisi päästävä takaisin työtehtäviin kiinni.

Muutosjohtajuuden onnistumisesta kysyttiin henkilöstöltä eri tavoin kuin esimiehiltä ja johdolta. Henkilöstöltä kysyttiin, oliko muutos ollut sellaista, kuin sen pitäisi olla. Esimiehiltä ja johdolta

kysyttiin, pystyivätkö he toimimaan, kuten olivat edellisessä kysymyksessä kuvanneet hyvää johtajuutta, onnistuivatko he mielestään tehtävässään.

L- ja Y-vastuualueella sekä henkilöstö että johto ja esimiehet olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että muutosjohtajuus ELY-keskuksessa oli sellaista, kun sen pitikin. Erityisenä asiana tuli esiin L-vastuualueen johtajan haastava oto-rooli koko viraston ylijohtajana. Ylijohtajan päätösvalta koko virastoa koskevissa asioissa on hyvin rajattu. Toisaalta tehtävä ylijohtajana tuo yhteisissä toimielimissä, esimerkiksi ELY-keskuksen johtoryhmässä, jääviysohjelman oman vastuualueen asioiden hoidossa, jolloin näihin tehtäviin on nimettävä sijaiset vastuualueelta. Vastuualueen johtaja ei ylijohtajan tehtäviltään ehdi tarpeeksi paneutua oman alueensa asioihin ja henkilöstön tarpeisiin. Kahden tehtävän hoitaminen samanaikaisesti tuo myös ajankäytön kannalta omat vaikeutensa.

”Rooli oto-johtajana oli haastava.” johto, L

”Ylijohtajan muutosjohtajuuteen vaikutti, ettei ylijohtajalla ole päätösvaltaa” johto, Y

”Jatkossa pitää ottaa huomioon oto-johtajuus, se johtaa oman vastuualueen jäämiseen syrjään tai vähemmälle.” henkilöstö, L

Kaikkiaan L- ja Y- vastuualueilla oltiin kuitenkin melko tyytyväisiä muutosjohtajuuteen. L-vastuualueen oto-roolin haasteiden taustat olivat tiedossa ja suhtautuminen johdon tilanteeseen oli ymmärtävää.

Enemmän hajontaa vastauksissa oli E-vastuualueella. Henkilöstön näkemykset poikkesivat esimiesten ja johdon näkemyksistä ja niissä oli hajontaa myös ryhmien sisällä. Johto ja esimiehet kokivat joko onnistuneensa tai ainakin pyrkineensä toimimaan, kuten olivat kokeneet oikeaksi, mikäli muutosjohtajan tehtävässä nähtiin tärkeänä tiedotus ja vuorovaikutus. Toisaalta esille nousi myös näkemys, jonka mukaan johtamisessa on kyse 80% asioista ja 20% henkilöistä. Osittain toimintaa samalla jollain tasolla ikään kuin puolusteltiin eri syillä, esimerkiksi kiireellä. Edellä kuvattua muutokselle ja keskushallinnolle lojaalia johdon roolia muutoksessa painottaneet viittasivat tässä kohdassa toimineensa sen mukaan, vaikka se joskus olisi ottanut voimille.

”...olen yrittänyt toimia tehtävän vaatimusten mukaa, vaikka se ottaa joskus voimille.” johto, yhteiset yksiköt

E-vastualueen henkilöstö koki, että esimiehet hoitivat tiedotustehtävänsä niin hyvin kuin siinä tilanteessa pystyivät..

”Tiedotuksen osalta se oli ok, johtokaan ei tiennyt kaikkea, kun aina odotettiin tietoja ministeriöstä.” henkilöstö, E

Henkilöstön kuulemisen osalta E-vastualueenkin henkilöstö tiesi, ettei muutoksen voinut vaikuttaa, se tuli annettuna alueelle. Tiedotuksen ja asiapainotuksen lisäksi olisi joissain ryhmissä kuitenkin toivottu vuorovaikutuksellisempaa otetta. Henkilöstö olisi toivonut ymmärrystä asioiden negatiiviseen käsittelyyn ja muutosvastarintaan, sitä ettei tunteita ja niiden käsittelyä kiellettäisi. On kuitenkin huomattava, että myös E-vastualueen henkilöstössä osa piti keskeisenä asiana oikea-aikaista tiedotusta.

”...ei se ollut. Muutosvastarintaa paheksuttiin ja vähän kiellettiinkin.” henkilöstö, E

E-vastualueen johdon ominaisena piirteenä on jo aiemmin mainittu eräänlainen muutokselle ja keskushallinnolle lojaali johdon rooli, joka edellyttää ja painottaa muutokseen uskomista, siihen sitoutumista ja sen ajamista, vaikka se tunteita ja vastakkaisia näkemyksiä herättävässä muutoksessa olisikin raskasta ja vaikeaa. Samanlaista sitoutumista toki edellytetään varmasti myös L- ja Y-vastuualueelta, vaikkei se eksplisiittisesti vastauksista tulekaan esiin. Implisiittisesti se on havaittavissa esimerkiksi johtajuuden tukitoimia koskevassa kappaleessa, jossa kerrotaan Y-vastuualueelle perustetusta johdon keskusteluryhmästä. E-vastualueen kokemukset muutosjohtajuuden toteutumisesta eroavat L- ja Y-vastualueiden kokemuksista. Tällä roolilla johto ehkä tiedostamattaan perustelee itselleen toimintaansa osin ristiriitaisessa tilanteessa, ”teen mitä käsketään”. Rooliin sisältyy tietynlainen puolen valinta: tehtävään kuuluu olla tämän muutoksen puolella. Jos muutosjohtajuudessa painottuu tämä rooli, jää pohdittavaksi, kuinka paljon rooli mahdollisesti estää vuorovaikutuksellisen ja tunteet hyväksyvän johtajuuden toteutumisen tilanteessa, jossa esimiehen täytyy olla muutoksen puolesta ja alainen on sitä vastaan. Toisaalta, jos vuorovaikutus ja tunteiden huomioiminen johtavat tilanteeseen, jossa esimies myötäilee henkilöstön negatiivisia tunteita suhtautumalla muutokseen kuten he, tulee helposti vetäneeksi maton muutoksen alta.

”...tiedon pitää mennä koko ketju läpi henkilöstölle samanlaisena. Siinä on monta niveltä välissä, ....., muutoksella on useammat kasvot, mutta kaikkien pitää puhua asias-

ta samalla tavalla. Eihän siitä mitään tule, jos esimies puhuu johtoryhmässä yhtä ja omalle porukalle toista.” johto, yhteiset yksiköt

Hallitusohjelmaan kirjattuna, annettuna alueelle tullut muutos ja sen tavoitteet sekä muutoksen toteutus asettivat haasteen esimiehille ja johtajille.

”... oli kollektiivinen yksinäinen olo, kun piti perustella TEM:n toisaalta löysää, toisaalta tiukkaa ohjeistusta.... vaikka se tuntui epäloogiselta ja käsittämättömältä” johto, yhteiset yksiköt

Millaisia keinoja ja millaista tukea tehtävään tarvittiin ja saatiin? Itsellekin vaikeasti perusteltavia keskushallinnon ohjeistusta ja ohjausta selvittämään ja perustelemaan eivät johto ja esimiehet saaneet tarvitsemaansa tukea keskushallinnosta. Työ- ja elinkeinoministeriö ELY-keskusten hallinnon ohjauksesta vastaavana on ollut halukas järjestämään koulutusta yhdistymisen jälkeen. ELY-keskuksen koulutustarpeita ole kuitenkaan kysytty eikä koulutuksen koeta vastaavan niitä tarpeita, joita ELY-keskuksella on. Keskushallinnon hyvä aikomus kehittää johtajuutta ei siten toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla.

Koska keskushallinnosta ei saanut välineitä muutoksen selittämiseen ja perusteluun, siitä oli selvitävä omin avuin. Tuki oli henkistä – ja vertaistukea, keskustelua ja kuuntelua. Toisaalta muotoina olivat säännölliset tapaamiset muiden ELY-keskusten vastaavissa tehtävissä olevien kanssa, samoin Uudenmaan ELY-keskuksen säännöllisesti kokoontuva esimiesfoorumi. Toisaalta tuki tuli myös vapaamuotoisissa keskusteluissa oman esimiehen kanssa tai omalta henkilöstöltä.

Y-vastuualueelle perustettiin lisäksi epävirallinen johtoryhmän keskusteluryhmä, jossa asiat voidaan keskustella rauhassa ja purkaa pois mieltä painavat asiat. Normaalisissa johtoryhmätyöskenteilyssä aikataulut ovat tiukkoja eikä tällaiseen keskusteluun jää aikaa. Kun asiat jäävät painamaan, voi olla vaikea tehdä esimiestyötä ja johtaa muutosta tehtyjen linjausten mukaan. Y-vastuualueen ratkaisu on mielestäni hyvä. Ryhmän perustaminen sopii siihen linjaukseen vastuualueen johtamisen painotuksesta, jota jo aiemmin tässä luvussa on haastattelujen perusteella luonnosteltu.



#### 5.6.4 Tiedottaminen

Muutoksesta, sen tavoitteista ja toimenpiteistä tiedottaminen oikea-aikaisesti ja selkeästi on olennaisen tärkeää, jotta henkilöstöä voidaan motivoida muutokseen. Tämä on tullut esiin jo Kotterin mallin käsittelyssä sekä Valpolan kokoamista yhdistymisen hyvistä käytännöistä.

Vastausten perusteella parhaiten tietoa muutoksesta saivat alueellisissa valmisteluryhmissä mukana olleet. Tosin kaikki halukkaat eivät olleet mukana ryhmissä. Laajemmin muutoksesta informoitiin kunkin vastuualueen infotilaisuuksissa, esimerkiksi Y-vastuualueella ne järjestettiin noin kahden viikon välein riippumatta uuden informaation määrästä. Lisäksi kunkin esimiehen tehtävänä oli viestiä omille alaisilleen. Muutoksessa ja muutoksesta saadun tiedon määrää pidettiin riittävänä.

Tietoa muutoksesta siis tuli paljon, mutta ei kuitenkaan sellaisessa muodossa eikä sellaista, jota henkilöstö olisi toivonut. Muutoksen valmistelulle tyypillinen inkrementaalinen päätöksenteko kuvataan henkilöstön puheessa usein miettimättä tehtyinä ratkaisuin. Se ja useiden keskeisten asioiden selviäminen juuri ennen yhdistymistä tai asioiden ratkaisun siirtyminen yhdistymisen jälkeen sai tiedotuksen tuntumaan ”tipoitaiselta” ja toisaalta kaoottiselta.

”Tietoa kyllä oli ja tuli, mutta muutosta ei oltu mietitty järkevästi, tieto tuli paloissa.”  
henkilöstö, E

Henkilöstön mielestä tiedotus ei myöskään kohdistunut heidän kannaltaan oikeisiin asioihin. Tavoitteista kerrottiin, mutta ei toteutuksesta. Strategiaan keskityttiin henkilöstön mielestä liikaa, vaikka se tuntuu toisarvoiselta. Henkilöstöä koskeviin ja kiinnostaviin kysymyksiin ei osattu vastata.

Tiedotuksen puutteiden osalta henkilöstö suhtautuu esimiehiin ja johtoon kuitenkin ymmärtäen.

”Toisaalta johtokaan ei tiennyt kaikkea.” henkilöstö, E

”Aina kerrottiin, kun jotain tietoa tuli.” henkilöstö, L

Infotilaisuuksien luonteella on merkitystä henkilöstön jaksamiselle ja työpaikan ilmapiirille. Henkilöstön tarpeet huomioiva näkökulma tiedotuksessa vaikka se sisällöltään ei aivan sitä vastaisikaan,

voi ylläpitää hyvää työilmapiiriä. Negatiivisten, henkilöstölle ikävien asioiden tiedottamisessa olisi pyrittävä todenmukaiseen, mutta neutraaliin muotoon, jotta vaikeassa muutostilanteessa motivaatio säilyisi. Oikean sävyn ja tyylin löytäminen on esimiehille ja johdolle haastavaa.

”...tiedotus oli henkilöstön kannalta, ilmapiiri pysyi tilanteeseen nähden yllättävän hyvänä.” henkilöstö, Y

”Henkilöstölle tiedotetaan vähenevistä rahoista ja resursseista... vaikea tilanne.” johto, E

”Infojen tiedonjako olisi muotoiltava siten, että se on motivoivampaa. Vaikka viesti olisikin ikävä, nykyinen ei auta jaksamaan.” henkilöstö, E

### **5.6.5 Synergia toiminnassa ja tehtävissä**

Edellä käsiteltyjen, muutosmalleista johdettujen teemojen lisäksi haastatteluissa nousivat esille synergia, synergiaedut ja vastuualueiden yhteistyö. Ne tulivat henkilöstön kommenteissa esille asiana, jota toisaalta odotettiin muutokselta. Silloin synergialla tarkoitettiin yleisimmin yhteistyötä, yhdessä tekemistä. Ajattelu lähtee siitä, että kukin tekee edelleen lakisääteisiä tehtäviään, mutta jollakin tavoin yhdessä, jos mahdollista. Tällöin yhteistyön kohteita mietittiin tai etsittiin alueella uudessa organisaatiossa. Kyse oli tällöin usein tehtäväkohtaisista tai melko yksittäisistä asioista, esimerkiksi kahden vastuualueen yhteisen lausunnon antamisesta. Toisaalta todettiin, ettei muutos tuonut asiaan mitään lisäarvoa, sillä yhteistyötä oli tehty jo ennen yhdistymistä ja esimerkiksi jo aiemmin mainittu yhteisten tietojärjestelmien puute ei mahdollista yhteistyön tehostamista ja syventämistä.

”Odotettiin paljon muun muassa synergiaetuja, jotka eivät kuitenkaan toteutuneet.” johto, E

”Toistaiseksi ainoa konkreettinen synergiaetu on yhteinen lausunto Y:n kanssa kaavoituksessa.” johto, L

”Syngioiden löytymisen edellytyksenä on ELY:n yhteiset työvälineet, tietojärjestelmät ja kirjaamisjärjestelmät, nyt kaikilla on omat.” johto, L

Synergia toisesta näkökulmasta, kokonaisuutena, joka on enemmän kuin osiensa summa tuli esille harvemmin, silloin lähinnä johdon puheenvuoroissa. Tällä tarkoitan syntyneen uuden organisaation

suunnittelua ja kehittämistä siten, että yhdistymisen avulla saavutetaan toimintoihin ja tarjottaviin palveluihin synergiaetuja ja vaikuttavuutta viraston toiminta-alueella.

”Pitäisi löytää aitoja synergioita, jotta organisaatiosta tulee toimivampi, nyt jokainen vain miettii kuinka pitkään voi työnsä pitää. Kukin alue on jäänyt omiin poteroihinsa...” johto, E

Synergioiden löytymisen edellytyksenä pidettiin keskushallinnon, siis kaikkien ohjaavien ministeriöiden yhteistyötä. Asia olisi pitänyt miettiä keskushallinnossa yhteistyössä jo ennen muutosta, jotta toteutuminen olisi ollut mahdollista.

”Halutut synergiaedut olisi pitänyt miettiä ministeriötasolla ennen muutosta, nyt niitä pitäisi tehdä alueella, mutta ohjaavat ministeriöt pitävät tiukasti kiinni reviireistään.” johto, E

Keskushallinnon merkitys tuli esille myös muutoksen ohjaajana, sen vaikutusta muutokseen pidettiin suurena. Tämän vuoksi keskushallintoa käsitellään tarkemmin omana teemanaan seuraavassa luvussa.

### **5.6.6 Keskushallinto muutoksessa**

Raskas muutosprosessi sai paljon kritiikkiä, josta suurin osa kohdistui keskushallintoon. Keskushallintoa koskeva kritiikki kohdistuu pääosin työ- ja elinkeinoministeriöön, vaikka ALKU-hankeesta kokonaisuutena vastasi valtiovarainministeriö ja valmistelussa olivat mukana kaikki uutta alueorganisaatiota ohjaavat ministeriöt.

”... eri vastuualueilla oli eri toimintakulttuurit ja taustat, TEM koettiin tempoilevaksi ja epämääräiseksi.” johto, yhteiset yksiköt

” TEM:n johto ja ohjaus oli vahvaa, mutta tempoilevaa...” johto, Y

Ehkä taustasta johtuen E-vastuualueella toimivat ja aiemmassa TE-keskuksessa toimineet löysivät myös vastakkaisia ja osin ymmärtäviä näkemyksiä.

”Prosessi oli hyvin ohjattu, selkeitä linjauksia...” johto, E

”TEM:n organisaatiouudistus vaikutti, ei ollut vielä priimakuosissa... ja tää oli osa isoa murrosta, johon kuului TEM-uudistus ja TE-keskusuudistus...” yhteiset yksiköt, johto

Myös parannusesityksiä prosessin kehittämiseksi löytyi. Organisaatiouudistuksen keskellä muutosta ohjattiin oman toimen ohella. Mahdollisia tulevia muutoksia varten esitettiin riittävää resursointia keskushallinnossa, esimerkiksi erillistä muutosprojektia, jolla on päätoiminen projektipäällikkö koordinoimassa muutosta kuten käynnissä olevassa TE-palvelu-uudistuksessa.

Jos työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus koettiin tempoilevaksi, ei L- ja Y-vastuualueiden saamaa tukea omasta ohjaavasta ministeriöstä pidetty riittävänä tilanteessa.

”Ministeriö oli pihalla sekä ELY:stä organisaationa että sen tehtävistä, sieltä ei saanut tukea.” henkilöstö, Y

”Muutoksen myötä linkki ohjaavaan ministeriöön heikentyi, mikä on vaikeuttanut asioita.” johto, L

Valmisteluvaihe jäi keskeneräiseksi hallitusohjelmassa annetun aikataulun vuoksi. Liian lyhyt suunnittelu- ja valmistelu-aika ja sen myötä muutoksen selkeä keskeneräisyys yhdistymisen tapahtuttua on henkilöstön kommentteissa implisiittisesti osittain työ- ja elinkeinoministeriön toiminnasta johtuvaa. Johdon kommentteissa kiireistä valmistelua perustellaan poliittisella tahdolla ja hallitusohjelmalla. Myös ohjaavien tahojen yhteistyön puute vaikutti puutteelliseen valmisteluun

”...voimakas poliittinen tahto ja vauhti, jonka vuoksi valmistelu jäi keskeneräiseksi – jäi miettimättä vaikutukset ja mitä saavutetaan, keskeistä oli kuva yhdistymisestä.”

johto, L

”Ohjaavien tahojen olisi pitänyt pystyä parempaan yhteistyöhön ja substanssikeskusteluun valmisteluvaiheessa, jotta olisi sovittu tavoitteista ja niiden oikeasta resursoinnista.” johto, L

Uuden organisaation toiminnan kannalta olisikin ollut tarkoituksenmukaista ja selkeää, että yhdistymisestä syntyviä ja haluttuja synergiaetuja olisi mietitty jo suunnitteluvaiheessa. Sen tavoitteen

mukaan olisi pohdittu uuden organisaation rakenteita ja toimintoja. Tätä ei kuitenkaan tehty. Kuten edellä todettiin, keskeistä oli kuva yhdistymisestä ja muutoksen jälkeen jouduttiin tilanteeseen, jossa mietitään mitä synergiaetuja yhdistymisestä on vai onko niitä lainkaan. Keskushallinto, jolla tässä tarkoitan kaikkia ohjaavia ministeriöitä, ei ole ollut aloitteellinen asiassa. Ehkä siksi, ettei poliittisen tahdon liikkeellepaneva voima ole tuupannut asiaa eteenpäin.

”...pettymys oli, ettei poliittista tahtoa löytynyt jatkamaan kehittämistä.” johto, L  
”Ministeriöt vastustavat integraatiota, sillä kullakin on omat intressinsä, samoja toimintoja on eri vastuualueilla...todellinen integrointi ei ole mahdollista.” johto, E  
”Synergioita ei löydy ohjaavista ministeriöistä, itse asiassa ELY-laki ei mahdollista aidosti yhteisen ELY:n muodostamista.” yhteiset yksiköt, johto

ELY-keskukset ovat tätä kirjoitettaessa toimineet reilut 2,5 vuotta. Jotta toiminta alueorganisaatiossa olisi kestäväällä pohjalla sekä ohjaavien ministeriöiden että yhdistyneen organisaation näkökulmasta, tarvitaan ohjaavien ministeriöiden vahvempaa yhteistyötä ja yhteistä tahtoa sekä sen mukaisista johdonmukaista ja loogista ELY-keskusten ohjausta. Olennaista on sovittaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnollinen ohjaus yhteen eri hallinnonalojen substanssi-ohjauksen kanssa, jotta tehtävät ja resurssit ovat tasapainossa.

”...keskushallinnon substanssi- ja hallinnollisen ohjauksen yhteistyön merkitys on suuri... TEM:n rooli hallinnollisesta ohjauksesta vastaavana on koota yhteen (substanssi)ohjauksen tahot.” johto, L

### **5.6.7 Analyysin yhteenveto**

Tämän tutkielman aiemmassa luvussa on todettu, että poliittinen tahto on keskeinen hallinnonmuutosten edellytys. Myös tässä muutoksessa poliittinen tahto oli muutoksen edellytys, näin laajaa, useita hallinnonaloja ja eri alueorganisaatioita koskevaa aluehallinnon muutosta ei olisi voitu toteuttaa ilman poliittista tahtoa ja hallitusohjelman kirjausta. Poliittinen tahto oli myös tämän muutoksen syy. Muutos toteutettiin, koska niin päätettiin ja hallitusohjelmaan kirjattiin sekä muutos että sen aikataulu. Poliittinen tahto myös vaikutti eniten muutoksen valmistelun aikatauluun, tavoitteisiin, toteuttamiseen, muutosjohtajuuteen sekä henkilöstön kokemuksiin siitä. Sillä on keskeinen vaikutus

myös yhdistyneen organisaation kehittämiseen siten, että yhdistyneiden organisaatioiden synergiat löytyvät.

Muutoksen tavoitteet oli asetettu hallitusohjelmassa ja periaatteessa ne olivat kaikkien haastateltujen tiedossa. Ne koettiin kuitenkin hahmottomiksi ja epäselviksi. Yhtenä keskeisenä tavoitteena mainittiin asiakaspalvelun parantaminen, joka ei kuitenkaan ole toteutunut. Toinen keskeinen tavoite olivat säästöt, jotka joissain kommentteissa nostettiin ensisijaiseksi muutoksen tavoitteeksi. Tämä aiheutti eniten ahdistusta henkilöstölle, joka koki, että työn laadusta on tingittävä, jotta pienevillä resursseilla saadaan asetetut tehtävät tehtyä. Toisaalta on myös huomattava, että L-vastuualue oli ennen muutosta läpikäynyt organisaationsa virtaviivaistamisen, joten säästökohteiden löytyminen tuntuu mahdottomalta.

Kaikkia muutokselle asetettuja tavoitteita ei vielä ole saavutettu. Jäljellä olevien tavoitteiden osalta näkemykset vaihtelivat: ei tulla saavuttamaan tai tullaan ehkä saavuttamaan, mutta vasta pitkän ajan jälkeen, olivat useimmin toistuneet mielipiteet.

Asetettu aikataulu aiheutti kiireen muutosprosessissa. Sitä kuvattiin henkilöstön kommentteissa hättäiseksi, hässäköksi, kaaokseksi. Kiireen vuoksi kaikkia tarvittavia valmisteluita ei ehditty tehdä. Myöskään integraation syvyyteen tai tapoihin ei paneuduttu ennen yhdistymistä. Organisaatiot olivat hyvin erilaisia lähtötasoltaan ja eri asemassa, kun henkilöstöresurssien vähennykset tulivat ajankohtaisiksi.

Esimiehiltä odotettiin tiedotusta, vuorovaikutusta ja negatiivistenkin tunteiden käsittelyn hyväksymistä. Muutosjohtajuuteen suurin osa henkilöstöstä oli melko tyytyväisiä. Asioista tiedotettiin ja keskusteltiin, mutta muutosvastarinnan hyväksyminen oli joillekin esimiehille vaikeaa.

Haastavasta tehtävästä muutoksen eteenpäin viejänä ja muutoksen ajajana haastatellut kokivat selvinneensä pääosin melko hyvin, sen mukaisesti kuin olivat kuvanneet muutosjohtajan tehtäviä. Erot henkilöstön odotusten ja esimiesten näkemysten välillä johtuivatkin siitä, että osa esimiehistä rajasi tehtävän tiedottamiseen, kun henkilöstö olisi toivonut vuorovaikutuksellista ja tunteet huomioivaa johtamistapaa. Esille tuli myös eräänlainen muutosjohtajan rooli, jonka tehtävä on ajaa muutosta, vaikka se välillä vaikeaa onkin. Tukea johtajuuteen saatiin keskustelemalla ja vaihtamalla koke-

muksia joko omassa organisaatiossa tai muiden ELY-keskusten vastaavien virkamiesten säännöllisissä tapaamisissa. Omassa virastossa oli ehkä mahdollisuus enemmän purkaa tuntojaan ja mieltään.

Tietoa muutoksesta saatiin paljon, mutta se ei vastannut niitä tarpeita, joita henkilöstöllä oli. Lisäksi tietoa tuli ”paloissa” tai ”tipoitain”, mikä vaikeutti kokonaiskuvan saamista. Keskushallinnon inkrementaalinen päätöksenteko, joka on tyypillistä laajoille hallinnonmuutoksille, vaikutti tiedotukseen. Kun päätökset tehtiin vaiheittain, pienin askelin, ei päätöksistä tai prosessin kulusta saanut selkeää kuvaa.

Uuden organisaation yhdistymisen myötä sen toiminnan synergiaedut eivät vielä ole konkretisoituneet kovin laajasti. Yhteistyötä tehdään vastuualueiden välillä, kuten ennenkin. Organisaation kehittämiseen liittyvien synergioiden toteutuminen edellyttää keskushallinnon, sekä hallinnonohjauksesta vastaavan ministeriön että substanssiohjauksesta vastaavien ministeriöiden tiivistä yhteistyötä. Toistaiseksi tämä ei ole toteutunut, mutta se ei toivottavasti vaadi enää poliittista tahtoa ja hallitusohjelman kirjausta käynnistyäkseen. Raskas yhdistymisprosessi on takana. Jotta se ei olisi turha, on kehittäminen vaikuttavaksi, lisäarvoa alueelle tuovaksi alueorganisaatioksi oltava vuorossa mahdollisimman pian.

Tämän tutkielman osana olevaa kandidaattitutkielmaa tehdessäni oli mielessäni hypoteesi siitä, että valtion alueorganisaation muutosprosessiin vaikuttaa eniten keskushallinnon ohjaus. Sillä on suuri merkitys myös tutkielman kohteena olleessa muutoksessa. Ohjaavat ministeriöt olivat mukana valmisteluvaiheen päätöksenteossa. Erityisesti keskushallintoa ja eri ministeriöiden yhteistyötä ja vaikutusta olisi tarvittu uuden organisaation synergioiden pohtimisessa jo ennen yhdistymistä, jotta konkreettinen tavoite, miksi yhdistytään, olisi ollut selkeä myös alueella.

Haastattelujen pohjalta nousi esiin tämän muutoksen toinen keskeinen vaikuttaja, vahva poliittinen tahto, joka konkretisoitui hallitusohjelmaan aikatauluin kirjatulla uudistustavoitteella. Määräpäivä ja toisaalta avoimeksi kirjoitettu tavoite asettivat valmisteluun osallistuneille jälkeinpäin ajatellen mahdottoman tehtävän. Melko väljää tehtävänantoa työstettiin laajalla kokoonpanolla, jossa mukana oli muutokseen osallisten hallinnonalojen edustus. Keskushallinnon valmistelussa eri hallinnonalat pyrkivät valvomaan omia intressejään. Tämän lisäksi myös valmisteluvaiheessa tulivat joissain kysymyksissä vahvasti esille yksittäisten poliitikkojen poliittiset intressit. Tähän muutosprosessiin vaikuttivat siis ensisijaisesti poliittinen tahto, jota keskushallinto valmistelussa toteutti.

## 6 TUTKIMUKSEN YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 6.1. Tutkimuksen yhteenveto

Vaikka erilaisia muutosprosessi- ja yhdistymismalleja on lukuisia, on vaikea löytää mallia, joka sellaisenaan soveltuisi valtion alueorganisaation muutokseen. Keskeisin syy tähän on, että mallit on tehty itsenäisille yrityksille, jotka päättävät toiminnastaan itse. Valtion alueorganisaatio on puolestaan hyvin vahvasti keskushallinnon ohjauksen alaisuudessa. Sitä koskevista mittavista muutoksista päättää keskushallinto, ja päätösten taustalla vaikuttaa voimakkaasti poliittinen tahto, jopa siten, että se päättää muutoksen toteuttamisesta.

ALKU-uudistuksessa erityistä on lisäksi, että mukana on useampi hallinnonala. Tällainen laaja, hallitusohjelmaan kirjattu ja useampaa hallinnonala koskeva muutos on luonteeltaan niin monimuotoinen, että muutosmalleille tyypillinen kokonaisvaltais-rationaalinen päätöksenteko on mahdollista. Muutosprosessi ja päätöksenteko olikin inkrementaalista. Käytännössä muutosprosessi jakaantui vaiheisiin, joista ensimmäisessä päätettiin yhdistymisestä. Sen jälkeen valmisteluvaiheessa päätettiin millaisessa muodossa se toteutettaisiin, suunniteltiin toimenpiteet ja toteutettiin ne mahdollisimman pitkälle ennen yhdistymistä. Yhdistymisen jälkeen muutostyö on edelleen kesken. Joiltain osin sitä jatketaan, esimerkiksi asiakkuuden määrittelyjen osalta. Toisaalta yhdistyneeltä organisaatiolta puuttuvat yhteiset tietojärjestelmät, samoin kirjaamisjärjestelmät. Todellinen toiminnallinen yhdistyminen ei ole siten tässä vaiheessa ole mahdollista.

Paul Lawrencen ja Jay Lorschin muutosmalli jakaa muutoksen vaiheet neljään vaiheeseen: nykytilan analyysi ja tavoitetilan kuvaus, muutostoimenpiteiden suunnittelu, muutos ja arviointi. Tavoitetila oli hallitusohjelman mukaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tuloksekkaasti ja tehokkaasti toimiva aluehallinto. Erityistä analyysiä siitä, miten aluehallinto tästä näkökulmasta toimi ennen uudistusta, en ole löytänyt. Muutostoimenpiteet ja valmistelu annettiin keskushallinnon tehtäväksi. Vetovastuussa oli valtiovarainministeriö, keskeisesti mukana oli työ- ja elinkeinoministeriö, joka vastaa uusien ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta sekä muut ELY-keskusten substanssihallintoon osallistuvat ministeriöt. Tähän asti prosessi tapahtui keskeisiltä osiltaan muualla kuin kohdeorganisaatioissa. Aikataulun puitteissa valmistelijoiden tehtäväksi jäi päättää tärkeimmistä yhdistymiseen liittyvistä asioista, jotka mahdollistivat toiminnan jatkumisen yhdistymisen jälkeen. Näkyvin muutos eli yhdistyminen tapahtui määräpäivänä, mutta tuolloin suurin osa ratkaistavista asioista jäi kuitenkin kesken. Esimerkiksi henkilöstön palkkausjärjestelmä valmistui marraskuussa



2011, ELY-keskusten yhteinen työtilakonsepti realisoitunee Uudenmaan ELY-keskuksen osalta vuoden 2013 syksyllä, jolloin viraston työntekijät muuttavat samoihin tiloihin. Asiakkuuteen liittyvät kysymykset ja ydintehtävien määrittely ovat tätä kirjoitettaessa vielä kesken. Lawrencen ja Lorschin mallin edellytyksenä on kokonaisvaltaisesti-rationaalinen ajattelu- ja päätöksentekotapa. Mallia kuvaa muuttuvan organisaation tietoinen muutoksen analyysi syistä ja tarpeista sekä niistä lähtevä ja niihin soveltuva toteutustapa, joka johtaa selkeästi määriteltyyn konkreettiseen tulokseen. Tässä muutoksessa se ei ollut mahdollista, sillä muutoksesta päätettiin muualla kuin sen kohteena olevassa organisaatiossa, tavoite ei ollut konkreettinen, jolloin toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi oli haastavaa määrittellä. Tavoitteet ja toimenpiteet tarkentuivat inkrementaalisesti.

John P. Kotter painottaa muutosmallissaan henkilöstön, yrityksen tärkeimmän tuotannontekijän, johtamista muutoksen läpi. Hänen mukaansa muutosjohtaminen on 80 % ihmisten johtamista (leadership) ja 20 % asioiden johtamista (management). Kahdeksan kohdan malli koostuukin niistä eri vaiheista, joiden kautta johtajan olisi ohjattava henkilöstönsä. ALKU-uudistuksessa johtaminen keskittyi asioihin, mikä on hallinnonmuutoksille tyypillistä. Voidakseen toimia henkilöstön tukena muutoksessa, tulee johtajan sisäistää muutoksen visio ja strategia voidakseen viestiä siitä henkilöstölle. Muutoksen tavoitteet olivat esimiehille ja johdolle hallitusohjelman kautta selviä. Melko hyvin toimivaan aluehallintoon oli kuitenkin varmasti vaikea löytää kehittämisen perusteita tekstistä, joka jäi sisällöltään hyvin yleiseksi. Ei ollut selvää, millä tavoin kehitettäisiin ja lisättäisiin kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä. Alueorganisaatioiden vähentäminen ja lääninhallitusten tulevaisuus olivat ainoita selkeitä kirjauksia. Uuden ELY-keskuksen visio- ja strategiatyö käynnistyi varsinaisesti vasta yhdistymisen jälkeen. Mallin mukainen muutosjohtaminen oli käytännössä mahdotonta. Muutoksen perusteita oli haastavaa selittää ja perustella, ja uudenkin organisaation visio rakentui vasta muutoksen jälkeen. Aiottujen muutosten juurruttaminen organisaation kulttuuriin ei toteutunut yhdistymisen jälkeen, sillä kaikki vastualueet jatkavat toimintaansa laissa säädettyjä tehtäviä tehden kuten ennenkin. Myöhemmin nähtäväksi jää, syntyykö ELY-keskuksille oma organisaatiokulttuuri, mikäli toiminnot saadaan aidosti yhdistettyä.

Myös Anneli Valpola (2004) painottaa ihmisten johtamista organisaatioiden yhdistymisessä. Johtajien merkitys strategian viestinnässä ja henkilöstön tukemisessa ja kuulemisessa on suuri. Keskeistä on myös jo suunnitteluvaiheessa ratkaista, kuinka syväleorganisaatiot integroidaan. Jos ainoastaan yhdistetään saman nimen alle kaksi yritystä ilman tarkoitusta yhdistää toimintoja, ei erityisiä toimenpiteitä tarvita. Jos taas on tarkoitus, että yhdistämisen ensimmäisestä päivästä lähtien koko hen-

kilöstö toimii uuden, yhteisen organisaation edustajina, tulee integrointitoimenpiteet ulottaa koko henkilöstöön. Tämäkin malli on tehty yrityksille. Ajatusta voisi ja mielestäni pitäisi soveltaa myös muihin organisaatioihin. Valpola painottaa myös yhdistyvien yritysten yhteistyön merkitystä sekä suunnitteluvaiheessa että yhdistymisprosessin aikana. ALKU-hankkeessa se toteutui pienessä määrin suunnitteluvaiheessa, kun muutoksen eri ministeriöiden edustajista koostuva henkilöstöryhmä esitti suositukseksi alueellisten muutosryhmien perustamista. Näiden ryhmien vastuulle jäi muutosten käytännön järjestelyt alueilla. Koska keskeiset muutokseen liittyvät asiat päätettiin keskushallinnossa, ei yhteistyö toteutunut sellaisena kuin Valpola sitä tarkoittaa. Yhdistyvien organisaatioiden yhteinen tahto yhdistymisessä, yhdessä tehdyt ratkaisut olennaisista asioista ovat Valpolan mukaan lähtökohtia onnistuneelle yhdistymiselle.

Malleihin verrattuna tutkielman kohteena oleva muutos ei edennyt niiden logiikan mukaan. Malleissa muutoksen aktiivinen toimija on muuttuva organisaatio itse. Sillä on ensin konkreettinen syy, peruste, tavoite, miksi muutos toteutetaan. Tämä tavoite ohjaa toteutusta, jotta haluttuun tulokseen päästään. Muutosjohtamista painottavissa malleissa keskeistä on saada henkilöstö ymmärtämään muutoksen syyt, jotta se voi sitoutua ja osallistua muutokseen. Raskaassa muutosprosessissa tavoitteen on oltava selkeä ja perusteltu johdolle, jotta se voi tukea henkilöstöä ja ohjata sitä läpi muutoksen. Tutkittavassa muutoksessa joku kaukainen, hahmottomaton taho päätti, että alueorganisaatioita uudistetaan. Tavoitteet oli kirjattu väljästi ja toteutus oli pääosin keskushallinnon vastuulla, ei sen tahon vastuulla, joka päätöksen teki tai jota muutos koski. Muutoksen käynnistyessä ei alueorganisaation henkilöstön, esimiesten ja johdon kannalta ollut mitään, mikä luontevasti sitouttaisi siihen. Kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto on tavoitteena abstrakti, ja jos aluehallinnon kokee ennen muutosta toimivan sen mukaisesti, muutoksen perusteleminen on vaikeaa.

Kotterin mukaan muutos epäonnistuu, mikäli kaikkia malliin kirjattuja kahdeksaa kohtaa ei toteuteta. Mallin lähtökohta on liiketaloudellisista syistä, esimerkiksi myynnin laskusta, johtuva muutos yrityksessä. Jotta myynti saadaan taas tavoitelukuihin, tulee henkilöstö saada mukaan muutosprosessiin. Jotta tavoiteluvut ylläpidetään ja ylitetään, on henkilöstö sitoutettava muutokseen ja uusiin toimintatapoihin. ELY-keskusuudistuksessa kirjatut tavoitteet olivat laadullisia, vaikka säästöt tavoitteena ovatkin tulleet haastatteluissa esille. Muutoksen onnistumisen arvioiminen ALKU-hankkeen osalta voi olla ongelmallista, sillä normaali, lakisääteinen toiminta on jatkunut läpi muutoksen ja jatkuu edelleen. Muutosten tulosten arviointi jäänee pitkälle tulevaisuuteen.

Muutoksen onnistuminen tavoitteiden saavuttamisen kannalta jää siis arvioitavaksi myöhemmin. Empiirisessä tutkimuksessa olen tutkinut henkilöstön, esimiesten ja johdon näkemyksiä muutokseen. Muutokseen osallistuneiden näkemykset muutoksen onnistumisesta tavoitteiden osalta vaihtelevat. Haastatellusta johdosta ja esimiehistä osa näkee, että tavoitteet on osin saavutettu, sillä alueorganisaatioiden määrä väheni. Kiire ja kesken jäänyt valmistelu aiheutti sen, että muutosta pidettiin yleisimmin epäonnistuneena, raskaana ja turhana. Mikään ei oikeastaan tuntunut muuttuneen, tehtävät säilyivät, mutta valmistelu-aika ja yhdistyminen olivat sekavia ja veivät osin aikaa myös normaallilta työltä. Tavoitteet tulivat annettuina ja ne olivat hallitusohjelman kautta tiedossa, mutta henkilöstölle ne jäivät usein hahmottomaksi. Keskeisimmäksi nousivat asiakaspalvelun parantaminen, yhdistymisen synergiaedut ja säästöt. Asiakaspalvelun osalta ollaan huolissaan, sillä sen koetaan heikentyneen, kun asiakkaat eivät löydä palveluita. Muutoksen myötä esiin nousseiden henkilöstöresurssien vähennystarpeiden nähdään myös heikentävän asiakaspalvelua ja sen laatua. Moni piti säästöjä koko muutoshankkeen keskeisenä syynä. Synergiaedut nähdään toisaalta yhteistyönä, jonka on toivottu lisääntyvän yhdistymisen myötä. Toisaalta yhteistyötä on tehty jo ennen yhdistymistä eikä muutoksen nähdä tuovan siihen paljoakaan lisäarvoa. Näkökulma synergiaan lähtee tällöin lakisääteisistä tehtävistä. Synergia laajemmassa mielessä, kokonaisuutena, joka on enemmän kuin osiensa summa, vaatii toteutuakseen koko keskushallinnon yhteistyötä. Tällöin näkökulma on organisaation kehittämislähtöinen. Vain ohjaavien ministeriöiden yhteisellä näkemyksellä ja yhteistyöllä on mielestäni mahdollista kehittää uutta yhdistynyttä ELY-keskusta.

Empiirisen tutkimuksen toinen teema muutosprosessin lisäksi oli muutosjohtajuus. Alustava työhypoteesini oli, että keskushallinnon ohjaus vaikuttaisi muutosjohtajuuteen sekä siihen, miten henkilöstö koki muutosjohtajuuden. Esimiehet ja johto kokivat tehtävänsä haasteelliseksi, kuten olin arvioinut, muutoksen tavoitteita oli vaikea perustella henkilöstölle. Toisaalta esimiesten ja johdon ajattelussa oli nähtävissä tietty ammattiyhteisö; tehtäväksi koettiin lojaalius muutoksen tavoitteille ja tilanteen haastavuudesta huolimatta ”muutoksen ajaminen”. Mahdollinen tavoitteisiin ja muutokseen liittyvä kriittisyys ei saanut vaikuttaa siihen viestiin, mitä henkilöstölle välitettiin. Eri vastuualueilla oli hieman erityyppiset painotukset muutosjohtajuudessa. Yksi painotti johdon roolia muutoksen ajajana ja puolustajana, vaikka se raskasta välillä olikin. Toisella vastuualueella painotus oli henkilöstön osallistamisessa ja sitouttamisessa muutokseen. Kolmannella vastuualueella painotus oli kokonaisvaltaisessa vuorovaikutuksessa, jossa asiakysymysten lisäksi oli vapaus purkaa muutokseen liittyviä kielteisiäkin tunteita. Omien ajatusten ja aseman mukaisen toiminnan sekä toisaalta

toiminnan ja henkilöstön kriittisten näkemysten käsittely oli henkisesti rasittavaa, sitä helpotettiin keskusteluilla esimiehen ja kollegojen kanssa.

Henkilöstö oli pääosin melko tyytyväistä muutosjohtajuuteen. Osa toivoi selkeää, oikea-aikaista ja asiallista tiedonvälitystä, osa keskustelempaa johtamista ja osa myös muutosvastarinnan ja muutokseen liittyvien kielteisten tunteiden hyväksymistä. Tiedotuksen ja keskustelun osalta oltiin tyytyväisiä. Esimiesten ja johdon tilanne ymmärrettiin ”ei johtokaan tiennyt kaikkea.” Muutosvastarinnan käsittely on vaikeaa ja sen osalta esitettiin kritiikkiä. Muutokseen liittyvien kielteisten tunteiden kieltäminen tuntui henkilöstöstä ikävältä ja osin loukkaavaltakin.

Esimiesten ja johdon toimintaan vaikuttivat eniten hallitusohjelman tavoitteet, jotka piti perustella henkilöstölle ”vaikka ne tuntuivat epäloogisilta...”. Erityisesti muutosvastarinta ja muu muutokseen liittyvät negatiiviset tunteet olivat vaikeita, ellei niiden käsittelyyn ollut välineitä. Kunkin esimiehen ja johtajan henkilökohtaisista ominaisuuksista paljolti riippui, miten tilanne selvisi. Joissain keskusteluissa tuli esiin, että erityisesti henkilöstöjohtamiseen olisi panostettava tulevaisuudessa.

Millainen muutosprosessi sitten oli? Hallitusohjelman määrätietoinen kirjaus määräpäivineen asetti sille ensimmäisen tavoitteen, valmistelu olisi ohi 31.12.2009 ja uudet organisaatiot aloittaisivat 1.1.2010. Tavoitteet oli kuitenkin kirjattu melko avoimeksi, joten valmistelutyö, jonka aikana suunnitelma piti miettiä valmiiksi, oli haasteellinen. Jälkiviisaana sitä voisi pitää mahdottomana. Muutos koski useita alueorganisaatioita, joiden ohjauksesta vastasi ja siten myös muutoksen valmistelussa oli mukana kuusi eri ministeriötä.

Aikataulu osoittautui liian tiukaksi. Päätöksenteko laajoissa ryhmissä, joissa eri tahoilla oli omat intressinsä, vei aikaa ja moni keskeinen asia jäi ratkaisematta, kun uusi organisaatio aloitti toimintansa. Käytännössä mikään ei muuttunut, mikä osin turhautti henkilöstöä ja osin johtoakin, sillä prosessi itsessään koettiin raskaaksi. Yhdistymisen jälkeen alkoi varsinainen muutosprosessi, jossa muodostetaan ja rakennetaan uutta organisaatiota.

Voi myös kysyä, oliko tapahtunut muutos prosessi vai ajaututtiinko tulevaa yhdistymistä kohti ratkaisemalla kulloinkin eteen tullut asia. Selkeä prosessi se ei ollut, asioissa edettiin pieni askel kerrallaan ja kussakin tilanteessa oli otettava erilaiset intressit huomioon eri tavoin. Ainoa varma asia oli uuden organisaation aloittaminen 1.1.2010. Valmisteluun vaikutti myös, että työ- ja elinkeino-

ministeriö, jolla oli keskeinen rooli valmistelussa, oli keskellä omaa uudistusprosessiaan ja valmistelu tehtiin sielläkin oman toimen ohella.

Tämän työn alussa oleva teoreettisen viitekehyksen vertailu muutoskohteeseen oli kandidaattitutkielmani aihe. Tuolloin alustava hypoteesini oli, että muutokseen vaikutti eniten alue- ja keskushallinnon hierarkia ja keskushallinnon ohjausvalta. Keskushallinnon vaikutus on toki suuri. Substanssiohjauksesta vastaavilla ministeriöillä on ohjauksena kautta oma intressinsä alueorganisaation toimintaan. Toisaalta ohjaava ministeriö voi olla myös tärkeänä tukena muutoksessa ja sen puuttumisen koetaan alueella puutteena. Työ- ja elinkeinoministeriön osalta on huomioitava toisaalta kaksoisrooli sekä substanssiohjauksesta että yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavana ministeriönä. Jo aiemmin esille tullut muutoksen aikainen työ- ja elinkeinoministeriön oma organisaatiouudistus on tuonut omat haasteensa tehtävään.

Haastattelujen pohjalta nousi esiin tämän muutoksen toinen keskeinen vaikuttaja, vahva poliittinen tahto, joka konkretisoitui hallitusohjelmaan aikatauluin kirjatulla uudistustavoitteella. Määräpäivä ja toisaalta avoimeksi kirjoitettu tavoite asettivat valmisteluun osallistuneille jälkeinpäin ajatellen mahdottoman tehtävän. Jo aiemmissa luvussa on todettu, että poliittinen tahto on keskeinen hallinnonmuutosten edellytys. Myös tässä muutoksessa poliittinen tahto oli muutoksen edellytys. Näin laajaa, useita hallinnonaloja ja eri alueorganisaatioita koskevaa aluehallinnon muutosta ei olisi voitu toteuttaa ilman poliittista tahtoa ja hallitusohjelman kirjausta. Poliittinen tahto oli myös tämän muutoksen syy. Muutos toteutettiin, koska niin päätettiin ja hallitusohjelmaan kirjattiin sekä muutos että sen aikataulu. Poliittinen tahto myös vaikutti eniten muutoksen valmistelun aikatauluun, tavoitteisiin, toteuttamiseen, muutosjohtajuuteen sekä henkilöstön kokemuksiin siitä.

## **6.2 Johtopäätökset ja suositukset**

Tämän tutkielma on rajattu siten, että kohteena on valtion alueorganisaation muutosprosessi, eivät sen taustat. Tutkimuksen rajaus syntyi hallinnonuudistukseen liittyvästä Jenni Airaksisen väitöskirjasta, jonka mukaan ”Tutkimusta hallintouudistusten periaatteista, taustoista ja toteutuksen menettelmistä on melko paljon, mutta analyysiä uudistamisen dynaamisista prosesseista on vaikea löytää.” (Airaksinen 2009, 42.)

Prosessina muutos näyttäytyi henkilöstölle sekavana. Siitä on löydettävissä eri vaiheita: tavoitteiden asettaminen, suunnittelu, valmistelu, toteutus ja myös arviointia on jo tehty. Olennaista tässä muutoksessa on, että päätös muutoksesta ja valmistelu keskeisiltä osin tehtiin muualla kuin alueorganisaatiossa. Muutoksen kohteena olevan organisaation vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset. Hallitusohjelman kirjaukset ovat väljiä, joten valmistelusta vastaavien tehtävä oli haastava. Muualla kuin alueella, muutoksen kohteena olleessa organisaatiossa tehdyt päätökset, jotka tehtiin inkrementaalisesti, saivat aikaan jonkinlaisen savuverhon, jonka vuoksi muutoksen kokonaiskuva jäi henkilöstölle epäselväksi. Vaikka muutoksesta on löydettävissä eri vaiheita, se ei ole alusta loppuun mietitty tietoinen kokonaisuus, kuten mallit ovat. Eikä näin mittavaa muutosta olisi ollut mahdollistakaan ratkaista kokonaisvaltais-rationaalisella päätöksenteolla. Laajan muutoksen monitasoiset ja –tahoiset kysymykset sekä valmisteluun osallistuneiden suuri määrä ja erilaiset intressit vaikuttivat siihen, että päätöksenteko oli inkrementaalista.

Hallintouudistus perustuu aina joihinkin valittuihin ideoihin, analyyttisiin käsitteisiin ja teoreettisiin oletuksiin, jotka antavat sille raamin. Edellä usein jo mainittu poliittinen tahto voidaan laskea raamiin kuuluvaksi. Hallintouudistus on samalla myös prosesseja: käytännön tekoja, rakenteellisen muutoksen toteutusta, saavutuksia tai ainakin muutosyrityksiä. Lopputuloksen kannalta raamit ja prosessit ovat vain osittain erillisiä: vaikka raamit olisivat kunnossa, voi prosessin toteutus epäonnistua eikä uudistusta saada toteutettua. Toisaalta voivat prosessit ja prosessin ohjaus olla tehokasta, mutta uudistuksen raamiin liittyvät epätarkoituksenmukaisuudet voivat estää uudistuksen toteuttamisen. (Airaksinen 2009, 39 – 40.)

Keskeinen tutkimuskysymykseni on, millainen on valtiona alueorganisaation muutosprosessi. Olen tutkinut sitä vertailemalla Uudenmaan ELY-keskuksen muutosta muutosmalleihin sekä haastatteleamalla Uudenmaan ELY-keskuksen henkilöstöä, esimiehiä ja johtoa. Tässä tapauksessa muutoksen raamit, muutoksen taustalla ollut poliittinen tahto vaikutti olennaisesti muutoksen käynnistymiseen ja toteutukseen alueella. Prosessi ja raamit eivät olleet erillisiä vaan prosessi oli riippuvainen näistä raameista. Poliittinen lähtökohta sekä keskushallinnon ohjaus vaikuttivat myös muutoksen kokemiseen kohdeorganisaatiossa. Hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet oli jätetty väljiksi eikä niiden katsottu tuovan mitään lisäarvoa jo hyvin toimiviin alueorganisaatioihin. Epätarkoituksenmukaisilta tuntuvat tavoitteet yhdessä kiireisen ja sekavan muutosprosessin kanssa eivät motivoineet henkilöstöä.

Nämä samat keskeiset piirteet, poliittinen tausta, keskushallinnon ohjaus valmistelussa ja inkrementaalinen päätöksenteko, muutosprosessin eräänlainen hahmottomuus sekä niiden vaikutukset tähän muutokseen aiheuttavat sen, ettei tämän case-tutkimuksen perusteella voida luoda mallia alueorganisaation muutosprosessille. Tulevat muutokset ovat vahvasti kiinni raameissa, poliittisessa päätöksenteossa. Se, millä tavalla muutosta siellä määritellään, vaikuttaa edelleen keskushallinnon valmisteluun ja muutoksen toteutumiseen. Aluehallinnossa on hiljaisesti hyväksytty, ettei sillä ole sananvaltaa keskeisiin linjauksiin. Joitain toivomuksia tulevaa varten halutaan silti esittää.

Tutkimuksen näkökulma on henkilöstön ja muutosjohtajuuden näkökulma. Se painottuu keskeisenä aiemmin käsitellyssä John P. Kotterin mallissa sekä Valpolan teoksessa. Tätä näkökulmaa on kuvattu jo luvussa 5. Empiirisen tutkimuksen yhteydessä haastatteluista nousi sekä eksplisiittisesti julkituotuja suosituksia että usein toistuvista kommentteista pääteltäviä suosituksia tulevia muutoksia varten. Suurelta osin nämä suositukset tai toiveet ovat olleet esillä jo aiemmin yhdistymistä ja sen käytäntöjä koskevassa luvussa. Olen kirjannut ne kuitenkin tähän erikseen, jotta ne mahdollisissa tulevissa muutoksissa olisivat nopeasti löydettävissä. Haastatteluissa esille tulleita muita suosituksia, jotka eivät liittyneet muutosprosessiin, ei ole tähän koottu.

Uudenmaan ELY-keskuksen henkilöstön ja johdon näkökulmasta keskeisin suositus liittyi ennen muutosta tapahtuvaan huolelliseen valmisteluun. Valmisteluun on käytettävä tarpeeksi aikaa ja sen aikana olisi suunniteltava tarkoin muutettavat asiat sekä tavat, miten muutokset toteutetaan. Tämä pitää sisällään myös integraation tapojen ja syvyyden pohtimisen. Yhdistyvien organisaatioiden rakenteet ja toiminnot olisi analysoitava ja niille olisi annettava aikaa muokata organisaatioitaan siten, että ne rakenteiltaan olisivat mahdollisimman yhteismitallisia yhdistymishetkellä. Erityisesti jos muutoksen taustalla, sen raameissa, on tiedossa muutoksen kohteena olevaan organisaatioon resurssien vähennyksiä, on toiminnot suunniteltava siten, että pienenevät resurssit voidaan toteuttaa ydintoimintojen kärsimättä.

Valmisteluun ja tulevien toimintojen suunnitteluun liittyy myös uuden organisaation synergiaetujen pohtiminen. Ne tulisi miettiä keskushallinnossa jo valmisteluvaiheessa, jolloin muutoksen tavoitteet, kansalais- ja asiakaslähtöinen, tehokkaasti ja tuloksettaasti toimiva aluehallinto, konkretisoiduivat uudenlaisen toimintamallin valmistumiseen. Konkreettinen tavoite auttaa näkemään kokonaisuuden ja sopeutumaan muutokseen.

Johto ja esimiehet on valittava ajoissa. Tutkimuksen kohteena olleessa muutoksessa ei valmistautumiseen tai perehtymiseen jäänyt liiemmästi aikaa. Johto valittiin aivan joulukuun lopussa 2009 ja esimiehet vuoden 2010 alussa. Toisaalta muutosprosessi yhdistymisen jälkeen oli vielä aivan kesken. Haastattelussa esiin tullut kommentti, jonka mukaan ”...johdolla ei ollut sisäänajovaihetta, heti valinnan jälkeen piti lähteä juoksemaan maratonia.” kuvaa tilannetta hyvin.

Inkrementaalinen päätöksenteko antaa helposti kuvan siitä, että se on holtitonta, hutiloiden tehty. Laajoissa muutoksissa se kuitenkin on yleensä ainoa mahdollinen tapa tehdä ratkaisuja. Muutoksen ollessa kesken vielä monen olennaisen asian osalta jää henkilöstölle käsitys, ettei mitään tapahtunut tai että muutos toteutettiin huonosti ja sen vuoksi eteen tulee lisää muutoksia. Tiedotuksen merkitystä korostetaan kaikissa muutosmalleissa ja –oppaissa eikä sen merkitystä voi korostaa liikaa. Haastatteluvastauksissa tuli aiemmin esille oikea-aikainen, asiallinen tiedotus. Vaikeatkin asiat olisi pyrittävä välittämään siten, että motivaatio muutoksessa säilyy.

Muutoksen taustalla oli poliittinen tahto ja haastateltavat ikään kuin hiljaisesti hyväksyivät sen, ettei päätökseen ollut alueella sananvaltaa. Toimittiin komentoketjun mukaan, näin on määrätty ja näin tehdään. Keskushallinnon rooli muutosta ohjaavana tahona ei sekään helppo, muutos tuli sinne yhtäläillä annettuna kuin alueellekin. Tulevissa muutoksissa on kuitenkin varmistuttava siitä, että keskushallinnolla on riittävä resursointi muutoksen valmistelua ja ohjausta varten. Tutkittavassa muutoksessa valmistelu tehtiin oman toimen ohella ja paineita lisäsi työ- ja elinkeinoministeriön uudistushanke. Riittävän resursoinnin varmistaisi esimerkiksi erillinen muutosprojekti, jossa on päätöminen projektipäällikkö koordinoimassa muutosta.



# LÄHTEET

## Kirjallisuus

- Braybrooke, D. & Lindblom C.E. 1970. A Strategy of Decision. New York: The Free Press, Macmillan Publishing Co., Inc.
- Burnes, B. 1992. Managing Change. London: Pitman.
- Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsijärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Holbeche, L. 2006. Understanding change: theory, implementation and success. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Kotter, J.P. 1996. Muutos vaatii johtajuutta. Helsinki: Oy Rastor Ab. Suomentaja Maarit Tillmann
- Lawrence, P. & Lorsch, J. W. 1969. Developing organizations: diagnosis and action. London: Addison-Wesley Publishing Company.
- Peters, T.J. & Waterman R.H. 1982. In Search of Excellence. USA: Harper & Row.
- Pöysti, T. & Vasikainen S. 2006. Valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) 2005. Haastattelu – Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.
- Santalainen, T. & Huttunen, P. 1993. Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Helsinki: Weilin+Göös.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Valpola, A. 2004 Organisaatiot yhteen. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Viitala, R. 2004. Henkilöstöjohtaminen. Helsinki. Edita Publishing Oy.

## Muut painetut lähteet

- HE 59/2009 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi.
- L 20.11.2009/896. Laki aluehallintovirastoista.
- L 20.11.2009/897. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastoista.
- Uudenmaan ELY-keskuksen toimintakertomus 2010.
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa 23.3.2006. Tunniste VM/9/01/2006.

## WWW-sivut

- Kultalahti, Jukka 2010. Julkisoikeuden verkkomateriaali. Julkinen hallinto ja hallinto-organisaatio. Tampere: Tampereen yliopisto.  
[http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/6Julkinen\\_hallinto.html](http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/6Julkinen_hallinto.html) (14.7.2011)
- Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston WWW-sivu  
<http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf> 23.4.2010
- SuomiSanakirja internetissä. WWW-sivu/integraatio  
<http://suomisanakirja.fi/integraatio> 29.7.2012

SuomiSanakirja internetissä. WWW-sivu/synergia

<http://suomisanakirja.fi/synergia> 29.7.2012

Teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlmanin TEM/KOY diaesitys 5.6.2009. ELY-keskusten strateginen ohjaus. Diat 2 ja 3.

[HTTP://WWW.MMM.FI/ATTACHMENTS/HARKKARINLIITTEET/5HNTXUGM8/PIHMAN\\_TEM\\_-\\_ELY\\_VIRASTON\\_OHJAUS.PDF](HTTP://WWW.MMM.FI/ATTACHMENTS/HARKKARINLIITTEET/5HNTXUGM8/PIHMAN_TEM_-_ELY_VIRASTON_OHJAUS.PDF) 31.8.2011

Työ- ja elinkeinoministeriön WWW-sivu. TEM-konsernin toimijat.

<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2102> 31.8.2011

Työ- ja elinkeinoministeriön WWW-sivu. TEM-konserniohjausmalli.

<http://www.tem.fi/index.phtml?s=4405> 31.8.2011

Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu / etusivu:

[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/022\\_alku/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/index.jsp) 23.4.2010

Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ Organisointi:

[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/022\\_alku/02\\_organisointi/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/02_organisointi/index.jsp) 23.4.2010

Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/Seuranta:

[http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h\\_iId=16095](http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iId=16095) 23.4.2010

Valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen WWW-sivu/ Tavoitteet:

[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/022\\_alku/01\\_tavoitteet/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/01_tavoitteet/index.jsp) 23.4.2010

Valtiokonttorin Kaiku -palvelu virastoille, organisaatioille. Muutosjohtamisen WWW-sivu

<http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=16639> 23.4.2010

## **Haastattelu**

Teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman. Työ- ja elinkeinoministeriö, alueosasto (ALUE), alueohjausryhmän (AHJO) päällikkö, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmän pääsihteeri 21.6.2012.

# LIITTEET

## Henkilöstön haastatteluiden keskeiset teemat ja apukysymykset

ELY-muutos yleisesti:

Mitä ajatuksia, millaisia tunnelmia ELY-muutoksesta jäi?

Saitko tarpeeksi tietoa muutoksen vastuutahoista, strategiasta, syistä, tavoitteista, toteutuksesta (ml. tapa, jolla eri organisaatiot yhdistettiin)?

Mistä / keneltä sait tietoa parhaiten?

Muutosjohtajuus:

Mitä on muutosjohtajuus, millaista on hyvä muutosjohtajuus?

Millaista muutosjohtajuus oli (ryhmäpäälliköt, yksikön päälliköt, vastuualueiden johto, ylijohdaja, keskushallinto) tässä muutoksessa?

Muutoksen toteutuminen:

Miten muutos onnistui asetettujen tavoitteiden osalta, saavutettiinkö asetetut tavoitteet?

Entä miten muutos onnistui prosessina? Jäikö joku asia muutoksen aikana liian vähälle huomiolle/painottuiko joku asia vastaavasti liikaa?

Pitäisikö tulevaisuuden muutoksissa jotain tehdä toisin? Jos tulevissa muutoksissa pitäisi toimia toisin, mikä taho siitä vastaa, minkä tahon/tahojen vastuulla on muokata prosessia paremmin toimivaksi?

Sana on vapaa; mitä haluaisit vielä tuoda esiin tai painottaa erityisesti

## Ryhmä- ja yksikönpäälliköiden sekä vastuualueiden johdon haastatteluiden keskeiset teemat ja apukysymykset

ELY-muutos yleisesti:

Mitä ajatuksia, millaisia tunnelmia muutoksesta jäi?

Saitko tarpeeksi tietoa muutoksen vastuutahoista, strategiasta, syistä, tavoitteista, toteutuksesta (ml. tapa, jolla eri organisaatiot yhdistettiin)?

Muutosjohtajuus:

Mitä on muutosjohtajuus, millaista on hyvä muutosjohtajuus?

Miten arvioisit omaa toimintaasi muutosjohtajana / esimiehenä ELY-muutoksessa?

Saitko halutessasi/tarvittaessa tietoa, tukea tai jotain muuta johtajuutesi tueksi muutoksessa?

Millaista muutosjohtajuus oli koko organisaation tasolla (esim. yksikön päälliköt, vastuualueiden johto, ylijohdaja, keskushallinto) tässä muutoksessa?

Muutoksen toteutuminen:

Miten muutos onnistui asetettujen tavoitteiden osalta, saavutettiinkö asetetut tavoitteet?

Entä miten muutos onnistui prosessina? Jäikö joku asia muutoksen aikana liian vähälle huomiolle/painottuiko joku asia vastaavasti liikaa?

Pitäisikö tulevaisuuden muutoksissa jotain tehdä toisin? Jos tulevissa muutoksissa pitäisi toimia toisin, mikä taho siitä vastaa, minkä tahon/tahojen vastuulla on muokata prosessia paremmin toimivaksi

Sana on vapaa; mitä haluaisit vielä tuoda esiin tai painottaa erityisesti